

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

467^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1961

Presidenza del Presidente MERZAGORA,
indi del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE:	
Approvazione da parte di Commissioni permanenti	Pag. 21727
Deferimento alla deliberazione di Commissione permanente	21727
Presentazione	21727
Presentazione di relazioni	21727
Trasmissione del disegno di legge n. 1718, approvazione di procedura urgentissima e deferimento all'esame di Commissione permanente:	
PRESIDENTE	21762
* SULLO, <i>Ministro del lavoro e della previdenza sociale</i>	Pag. 21762
« Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 » (1662) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Seguito della discussione e approvazione):	
BARBARO	21765
BOCCASSI	21764
BUSONI	21763
CAROLI, <i>relatore</i>	21728
GIANQUINTO	21764, 21765
GONELLA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	21731
	e <i>passim</i>
LEONE	21764

467ª SEDUTA

ASSEMBLEA - RES. STENOGRAFICO

12 OTTOBRE 1961

MAGLIANO	Pag. 21762 e <i>passim</i>
MAMMUCARI	21765
MARAZZITA	21763
PAJETTA	21766
PICCHIOTTI	21763
« Modifiche alla legge 29 dicembre 1956, numero 1433, concernente il trattamento economico della Magistratura, dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della giustizia militare e degli avvocati procuratori dello Stato » (1495-urgenza) (Discussione e approvazione con modificazioni):	
FERRETTI	21769, 21770
GONELLA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> .	21767, 21770
GRAMEGNA	21770
PIOLA, <i>relatore</i>	21767, 21770

« Aumento a favore dell'erario dell'addizionale istituita con regio decreto legge 30 novembre 1937, n. 2145, e successive modificazioni » (1439) (Discussione e approvazione con modificazioni):

PARRI	Pag. 21771
PIOLA, <i>relatore</i>	21775, 21782
TERRACINI	21772
TRABUCCHI, <i>Ministro delle finanze</i>	21778

INTERROGAZIONI:

Annunzio 21783

N. B. — *L'asterisco premesso al nome di un oratore indica che il discorso è stato rivisto d'ufficio.*

Presidenza del Presidente MERZAGORA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale della seduta di ieri.

BUSONI, Segretario, dà lettura del processo verbale.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale s'intende approvato.

Annunzio di deferimento di disegno di legge alla deliberazione di Commissione permanente

PRESIDENTE. Comunico che, valendomi della facoltà conferitami dal Regolamento, ho deferito il seguente disegno di legge alla deliberazione:

della 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

« Aumento del contributo annuo a favore dell'Istituto del Nastro Azzurro fra combattenti decorati al valor militare » (1708), previo parere della 5ª Commissione.

Annunzio di presentazione di relazioni

PRESIDENTE. Comunico che sono state presentate le seguenti relazioni:

a nome della 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti), dal senatore Bellisario sul disegno di legge: « Istituzione di una Università statale in Calabria » (1676);

a nome della 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici trasporti, poste e teleco-

municazioni e marina mercantile), dal senatore Buizza sul disegno di legge: « Norme per la determinazione dei canoni relativi all'uso di linee telegrafiche e telefoniche e di apparati telegrafici di proprietà dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, dei canoni relativi alla manutenzione di linee ed apparati per conto di altre Amministrazioni o di terzi, e per la determinazione delle quote di spese generali, di surrogazione e di appoggio » (1567).

Queste relazioni saranno stampate e distribuite ed i relativi disegni di legge saranno iscritti all'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Comunico che, nelle sedute di stamane, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

1ª Commissione permanente (Affari della presidenza del Consiglio e dell'interno):

« Riordinamento dei ruoli del personale della carriera direttiva e dei concetto dei servizi antincendi » (1624);

4ª Commissione permanente (Difesa):

« Norme sul servizio dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica » (1694).

Presentazione di disegno di legge

GONELLA, Ministro di grazia e giustizia. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. A nome del Ministro dell'industria e del commercio, ho l'onore di presentare al Senato il disegno di legge: « Istituzione di licenze obbligatorie sui brevetti per invenzioni industriali » (1717).

P R E S I D E N T E . Do atto all'onorevole Ministro di grazia e giustizia della presentazione del predetto disegno di legge, che sarà stampato, distribuito ed assegnato alla Commissione competente.

Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 » (1662) (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

C A R O L I , *relatore*. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, alla mia breve relazione è seguita una discussione veramente elevata che ha visto impegnate le migliori energie di tanti egregi colleghi, desiderosi tutti che la giustizia abbia nel nostro Paese l'alta considerazione che le è dovuta.

Si presentava e si imponeva alla nostra mente ed alla nostra coscienza una situazione i cui interessanti aspetti non potevano lasciarci indifferenti.

La discussione è stata caratterizzata da una vivacità e da una passione che esprimono l'ansia di portare il proprio contributo al miglioramento di una situazione nella quale tutti scorgono difetti e carenze che generano insoddisfazioni, malcontenti, disappunti.

Devo esprimere anzitutto il mio sentito ringraziamento a tutti i colleghi che sono

interventuti nel dibattito, i senatori Picchiotti, Romano, Massari, Militerni, Capalozza, Berlingieri, Terracini, Ottolenghi, Monni, Ragnò, perchè, con le loro critiche e con i loro suggerimenti, con i loro dissensi e con le loro proposte, hanno portato ordine e chiarezza nella materia di cui ci occupiamo, ed hanno portato un notevole contributo al perfezionamento dei provvedimenti che si intendono adottare e all'affinamento degli strumenti legislativi che si vorranno proporre.

Disappunti, insoddisfazioni, malcontenti sono stati manifestati da più parti, nella gamma più vasta e della più diversa natura: ieri i magistrati denunciavano il loro malcontento per lo stato di disagio e di incertezza in cui versavano; oggi il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie presenta le sue richieste per una più decorosa sistemazione; domani certamente avremo nuove richieste da parte di altre categorie.

Ma questo non è l'aspetto più preoccupante perchè non genera situazioni insuperabili anche se queste impegnano tutta la nostra attenzione e richiedono non lievi sforzi.

Più grave è, invece, il disappunto generale per la lentezza della giustizia. Tutti chiedono che il riconoscimento e la reintegrazione del diritto siano più rapidi e pronti, ma non tutti si rendono conto della molteplicità degli elementi che causano il lamentato ritardo e della complessità degli ostacoli che si frappongono al raggiungimento del fine desiderato. Si sono presentati disegni di legge per lo snellimento delle procedure; è stata approvata dal Senato la legge per l'aumento dell'organico dei magistrati; è stata proposta la riduzione del numero dei componenti i collegi delle Corti d'appello e della Corte di cassazione; è stata proposta la modifica degli articoli 524 e 531 del Codice di procedura penale. Vi saranno certamente altre iniziative del genere che qui è superfluo ricordare. Tutto ciò, però, se avvia alla soluzione del problema, non lo risolve: occorre il concorso di altri fattori.

Come possiamo, ad esempio, chiedere ai magistrati il regolare adempimento dei loro delicati compiti, se non assicuriamo loro la tranquillità e la serenità per quanto riguar-

da la carriera e l'equo trattamento economico? E come possiamo ignorare che il normale e rapido svolgimento dell'attività giudiziaria è legato alla diligenza, alla sollecitudine, all'attaccamento e, talvolta, anche al sacrificio dei funzionari delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, indispensabili collaboratori dei magistrati, ai quali va anche assicurata una decorosa sistemazione? E nell'intento di snellire i procedimenti si deve anche provvedere ad un adeguato ammodernamento delle attrezzature.

A questo punto devo dire all'onorevole Picchiotti che, se non si fosse fermato alla relazione Amatucci ed avesse onorato la mia relazione di uno sguardo meno superficiale, avrebbe rilevato delle notizie, nel capitolo « Ammodernamento degli uffici giudiziari », che gli avrebbero evitato delle affermazioni inesatte.

È nota l'insoddisfazione, molto diffusa, riguardante la riforma dei codici e la tempestiva emanazione di nuove norme di legge che si adeguino alla nuova situazione e alle nuove condizioni di vita. Tale insoddisfazione non è pienamente giustificata, perchè non viene considerata l'enorme difficoltà di tener dietro all'incalzante ritmo dell'evolversi della vita, e meno giustificata è poi l'intolleranza di qualsiasi ritardo, anche se spiegabile, per quanto riguarda la riforma dei codici.

Sulla riforma del Codice penale, tanto per soffermarci su qualcosa che più sta a cuore all'onorevole Picchiotti, il quale ha parlato di « 13 anni di inutile attesa, di immobilismo, di negligenza, di deficienza, di colpevolezza », non vi è da aggiungere nulla a quanto già detto dal Ministro nei discorsi del decorso anno alla Camera dei deputati e al Senato e a quanto oggi ricordato negli interventi dei senatori Romano, Massari, Militerni ed altri.

Il disegno di legge recante modificazioni al Codice penale, presentato dal Ministro, è all'esame di una sottocommissione della nostra 2^a Commissione, della quale fanno parte i senatori Monni, Leone, Massari, Papalia e Romano Antonio. Siamo in attesa del completamento dei lavori per poi discutere in Commissione. (*Interruzione del senatore Pic-*

chiotti). Tale sottocommissione è stata nominata solo il 20 luglio 1961.

P I C C H I O T T I . Ora sono passati 14 mesi dalla presentazione.

C A R O L I , *relatore*. Tanto per il Codice penale quanto per gli altri codici bisogna procedere con prudenza, se vogliamo creare senza distruggere. Ed è necessario che le innovazioni presentino carattere di stabilità di fronte all'erosione del tempo, se vogliamo che non si rivelino subito inadeguate e superate.

Lei stesso, onorevole Picchiotti, ha espresso la decisa volontà di creare qualche cosa di solido che sfidi i secoli: *aere perennius*, lei ha detto, ma tutto questo non si può fare nel giro di qualche anno perchè occorrono studio, elaborazione, scambio di idee, approfondite discussioni e ciò non può esaurirsi in breve tempo.

Vorrei rispondere punto per punto all'onorevole Picchiotti che, nel suo discorso, ha spaziato in tutti i settori della complessa materia, ma in parte lo hanno già fatto gli oratori che mi hanno preceduto, ed è superfluo riparlare. Inoltre, non ritengo opportuno ritornare su argomenti che hanno formato oggetto di precedenti, ampie discussioni riguardanti disegni di legge già approvati al Senato: come quello concernente la riparazione degli errori giudiziari, quello relativo al ragguglio delle pene, eccetera. Non mi pare, poi, di buon gusto ripetere quanto esposto nella relazione e, infine, temo di sciupare l'unico pregio di questo mio discorso, la brevità.

Torna conto però domandare all'onorevole Picchiotti, che è stato il primo oratore a intrattenersi su questo argomento...

P I C C H I O T T I . Io posso dirle che la riforma del Codice penale attende da oltre tredici anni.

C A R O L I , *relatore*. Vorrei domandare all'onorevole Picchiotti: perchè egli attribuisce al Ministro guardasigilli, al Governo, al partito di maggioranza la precisa volontà di non far nulla per quanto attiene alla rifor-

ma dei Codici? Forse per un occulto interesse? Non credo che si possa rispondere a questo interrogativo e, comunque, penso che ormai sia abbastanza chiaro che, se non si fa presto, è perchè si vuol fare bene.

Ho già rilevato che il senatore Romano ha risposto a quasi tutte le argomentazioni del senatore Picchiotti, agevolando così il mio compito. Ma, nel suo discorso, ho colto un'espressione quanto mai esatta e puntuale che mi piace riprendere. Egli ha detto: « Occorre vivificare la fiducia nella giustizia ».

Questo è l'obiettivo cui debbono convergere i nostri sforzi, le nostre fatiche: se si perde la fiducia nella giustizia non si rispetta più il diritto e al diritto subentra la forza.

La Giustizia, « la grande malata », onorevole Massari, « la grande accusata », onorevole Terracini, non ha però bisogno nè di medici, nè di difensori, ha solo bisogno che si creda in lei. Occorre che sia « vivificata » la fiducia nella giustizia.

Ed è proprio per questa fiducia che molto cammino, onorevole Militerni, come lei ha detto, si è fatto in quelle direttive indicate nel piano di rinnovamento delineato dal ministro Gonella e che l'onorevole Massari ha definito opera ciclopica.

E poichè ho fatto riferimento all'intervento dell'onorevole Militerni, mi sia consentita una digressione.

Onorevole Militerni, l'istanza della città di Paola, di avere il suo tribunale, da lei così appassionatamente presentata con la sua garbata e calda parola, avrà, sicuramente, la considerazione che le spetta; perchè anche questo è un atto di giustizia.

Molto cammino, dunque! Ciò nonostante, non solo permangono, ma anzi si accentuano, le accuse di lentezza, di accidia. Si giunge a dire che si è ancora al punto di partenza e, addirittura, si vuole che tutto venga fatto subito, precipitosamente, anche nelle ore di agonia — si dice — di questo Governo, che per vero, con disappunto di molti, sopravviverà ancora, come è nel nostro augurio e nelle nostre speranze.

L'onorevole Capalozza, con l'autorità dell'Alimena, ci ha detto che erra chi vuole rimanere aggrappato alla tradizione e che bi-

sogna, invece, ribellarsi ad essa, introducendo nuove norme, anche se rivoluzionarie. Ma, onorevole Capalozza, qui non vi è alcuno che voglia rimanere aggrappato alla tradizione. Si vuole, invero, conciliare, armonizzare tradizione e modernità, e questa ritengo che sia la giusta via da seguire, anche se la più difficile.

L'onorevole Terracini ha voluto ricordarci il « fremito di insofferenza » per la mancata, tempestiva, radicale riforma dei Codici; ha voluto far presente che di ciò si è autorevolmente parlato nel Congresso dei magistrati e in questo degli avvocati, e che se ne è anche parlato nel Convegno del centro nazionale di prevenzione e difesa e ancora in altri convegni, e che tale argomento è ormai di pubblico dominio.

Ma l'onorevole Terracini ha voluto tacere, perchè non posso fargli il torto di pensare che lo ignorasse, che l'esigenza della riforma è ancor più sentita nelle sfere governative e che presso il Ministero di grazia e giustizia non solo si parla della riforma, ma si agisce, si opera, si lavora per essa.

Ed io credo che di questo sia stata data ampia prova.

Gli onorevoli Berlingieri, Ottolenghi, Ragno, l'onorevole Monni con le sue incisive osservazioni, hanno tutti trattato importanti argomenti che meritano la nostra attenzione e la nostra considerazione, ma che richiedono una discussione di ampio respiro che non può svilupparsi in questa sede.

Ritengo che anche la discussione sulla pena dell'ergastolo, debba, più opportunamente, svolgersi in sede d'esame del relativo disegno di legge. Comunque oggi non posso che ripetere il pensiero espresso dalla maggioranza della nostra Commissione. Piena adesione al disegno di legge che contiene norme per l'ammissione degli ergastolani al lavoro all'aperto, senza restrizione di tempo; norme per la riduzione del periodo di isolamento diurno e per la liberazione condizionale. Inaccettabile, invece, la proposta di soppressione della pena dell'ergastolo che si ritiene necessaria, specie dopo il temperamento di cui nell'indicato disegno di legge, per fronteggiare forme di delinquenza che suscitano allarme e preoccupazione.

Molti oratori hanno parlato dell'edilizia carceraria e dell'ordinamento carcerario. Nella relazione si è fatto cenno ai lavori eseguiti e a quelli in corso o in progettazione, per l'utilizzo di quel cospicuo stanziamento (12 miliardi) di cui alla legge 24 luglio 1959, n. 622. Si è fatto cenno anche, ai criteri che devono informare l'ordinamento carcerario, indicandone i principali pilastri: l'umanizzazione della pena, la sua individualizzazione, la rieducazione del reo.

Non si può non riconoscere che anche qui si è fatto molto cammino. È vero che serpeggiano insoddisfazioni, perchè il carcere tale o talaltro non sono stati ancora rinnovati o sostituiti (anche io, ad esempio, dovrei sottolineare al Ministro le disastrose condizioni del carcere giudiziario di Lecce, e chiedere un immediato intervento); ciò, però, non toglie merito a chi ha voluto affrontare la situazione con tanta buona volontà e con così vivo spirito innovativo.

E allora, tanto per questo che per gli altri settori, non si venga a dire che non si è fatto nulla! Si è fatto tutto quanto era possibile, tutto quanto si è potuto fare; e quanto si è fatto non è poco!

Onorevoli colleghi, volgendo lo sguardo all'attività del Ministero di grazia e giustizia, mi è parso di scorgere una luce di ordine e di chiarezza, una operosità feconda, orientamenti decisi e prospettive ben delineate. Tutto questo è, senza dubbio, legato alla diuturna, nobile fatica del Ministro guardasigilli, sempre largamente prodigo delle sue eccelse doti di mente e di cuore.

Come vede, senatore Picchiotti, anzi, mi consenta: amico Picchiotti (lo chiamo così perchè nonostante la sua esuberanza, la sua vivacità, la sua apparente asprezza, noi le vogliamo egualmente bene e le auguriamo che il Senato abbia per molti e molti anni ancora a giovare della sua esperienza e di quel corredo di conoscenze che si forma giorno per giorno e che non può essere sostituito da nulla)...

P I C C H I O T T I . Sono un povero uomo!

C A R O L I , relatore. ... come vede, dicevo, onorevole Picchiotti, non esalto l'uomo per stroncare il Ministro, ma elogio l'opera del Ministro, per gli indiscutibili pregi che essa ha.

E mi sia consentito, anche, esprimere il mio compiacimento e la mia ammirazione per la tanto apprezzata attività del sottosegretario Dominedò, valido e prezioso collaboratore del Ministro.

Queste mie parole non significano, tuttavia, pieno appagamento dell'esigenza di una migliore e più adeguata giustizia, ma solo un doveroso riconoscimento di quanto si è fatto, e vogliono essere uno sprone a fare meglio.

Onorevoli colleghi, questa parola, « giustizia », nelle tante sue diverse accezioni, ricorre spesso in tutti i nostri discorsi, non sempre, però, se ne coglie l'aspetto più alto, il significato più profondo, l'imperativo che pone alle nostre coscienze.

Si invoca giustizia, si plaude al trionfo della giustizia, ma non sempre si opera secondo giustizia!

Eppure, se a giustizia fosse improntata ogni nostra azione, di quanta moderazione, di quanta bontà, di quanta umanità noi saremmo capaci!

La giustizia, signora e regina di tutte le virtù, *omnium domina et regina virtutum*, dovrebbe veramente dominare le nostre coscienze, e questo aprirebbe la via alla grande causa della pace nel mondo, perchè giustizia è ordine, misura, equilibrio, armonia, amore.

Giustizia è garanzia di pace e di libertà. E mi sia consentito concludere con Santo Agostino: *Quod Deus vult ipsa iustitia est. (Vivi applausi dal centro. Congratulazioni).*

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro di grazia e giustizia.

G O N E L L A , Ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, onorevoli senatori, il senatore Terracini, parlando ieri sera in quest'Aula, ci ha sollecitati tutti a considerare in Senato ciò che è stato detto nei recenti Congressi di magistrati, avvocati e pro-

fessori di diritto penale. È un invito accetto. Una volta tanto sono d'accordo con i comunisti, senza però cadere, come cade il senatore Terracini, in un errore di persona confondendo, ad arte, le critiche al Codice di procedura penale e alle leggi penali approvate pure da questo stesso Parlamento con le critiche all'Amministrazione della giustizia.

Non solo ricorderò ampiamente i recenti ed autorevoli dibattiti, ma, talmente mi sconcerata la cosa, che mi rivendico il merito di aver concorso, sia pure in piccola parte, a provarli con ciò che dissi alla Camera nel luglio scorso. E mi propongo pure di utilizzare discussioni e critiche, secondo il metodo di una democrazia autenticamente « progressiva ».

Tre mesi fa, concludendo il dibattito sul bilancio della Giustizia alla Camera dei deputati, ho avuto occasione di sottolineare l'urgenza della riforma del Codice di procedura penale, non solo per adeguarlo ai principi costituzionali ancor più e meglio di quanti abbia fatto la « novella » del 1955, ma anche per curare i numerosi mali di cui soffre il processo penale, mali che esteriormente si riassumono nella lamentatissima lungaggine delle procedure.

Aggiungevo che il Ministero intendeva prendere al più presto l'iniziativa di una riforma, senza alcun pregiudizio sul suo contenuto, essendo disposto a proporre anche, se sarà ritenuto necessario ed opportuno, la sostituzione del sistema inquisitorio con il sistema accusatorio.

L'iniziativa ha trovato un terreno fecondo non solo nei molteplici e pregevoli studi pubblicati negli ultimi anni e ricchi di indagini e proposte, ma anche in dibattiti interessanti che furono promossi nel corso della recente estate.

A Venezia, per iniziativa della Fondazione Cini, il prof. Carnelutti riunì autorevoli docenti di diritto e procedura penale assieme ad alti magistrati per analizzare ed approfondire il problema della riforma del processo.

A Genova il Congresso nazionale forense trattò in una dotta relazione ed in un largo

dibattito la riforma del Codice di procedura penale.

A Palermo il Congresso dell'Associazione nazionale magistrati esaminò il problema della natura e delle funzioni del pubblico ministero in rapporto alla riforma dell'ordinamento giudiziario.

Di recente, riviste, giornali, inchieste, dibattiti alla televisione affrontarono il problema del processo penale suscitando vivo interesse nell'opinione pubblica, la quale, sotto la pressione di recenti e clamorose vicende giudiziarie, è ben conscia che non si tratta di un problema accademico, ma di una esigenza vitale e di legittime aspirazioni che attendono una adeguata soddisfazione.

Siamo ben lieti di aver dato l'avvio a questa ancor più diffusa coscienza dell'attualità del problema, ed ora è nostro dovere trarre profitto da questi dibattiti ed utilizzarne le conclusioni al fine di concretare organiche proposte di riforma.

È stato mio dovere partecipare agli incontri e dibattiti dei mesi scorsi, dibattiti particolarmente autorevoli, anche perchè in essi convergevano tre mentalità diverse ma complementari (docenti, magistrati, avvocati). Su tali dibattiti desidero — come dissi — riferire al Senato perchè si renda conto dei possibili orientamenti della riforma del processo penale. Ritengo, in tal modo, di fornire un materiale utile per una più organica ed approfondita indagine che può costituire la premessa del lavoro concreto e di alta responsabilità della Commissione che dovrà progettare la riforma, la quale non potrà essere opera di un Ministro o di un ufficio ministeriale, bensì della convergenza organica dei suggerimenti migliori, da qualunque parte essi provengano.

Per non perdere tempo, cerchiamo di raccogliere tali suggerimenti, lasciando a ciascuno la paternità delle sue proposte, ed esprimendo a tutti la più viva gratitudine per la diretta o indiretta collaborazione a tale opera.

Per quanto riguarda le mie responsabilità, desidero parlare della riforma qui in sede del bilancio della Giustizia per il prossimo anno, per essere — se lo credete — sostenuto dal vostro consenso e incoraggiamento

nell'indirizzo che si intende dare, all'inizio, al lavoro preparatorio, che è il mio modesto fine, immediatamente realizzabile, comunque si sviluppi l'attuale vicenda politica. Gli arabi dicono: chi pianta datteri non raccoglie datteri.

È stato autorevolmente affermato che il problema del processo penale è un problema di civiltà e di umanità. Cioè, non è solo un problema tecnico, ma anche un problema etico, essendo stretto il rapporto tra il processo e la pena. Uno Stato democratico, conscio delle sue responsabilità morali, non deve lasciare nulla di intentato per modernizzare, cioè per umanizzare e semplificare il processo, mirando a due fini convergenti: giustizia per l'individuo e sicurezza per la società.

Il prof Carnelutti, particolarmente benemerito per i suoi acuti studi sul processo e per il fervore giovanile e la tenacia con la quale anima i dibattiti in materia, definì il processo « un grande ammalato ». Convenendo su tale constatazione, dobbiamo porci due problemi: 1) è necessario riformare il Codice di procedura penale? 2) come riformarlo?

Sulla necessità non vi è discussione. Le disparità di vedute riguardano la diagnosi dei mali e, di conseguenza, la prognosi; ma nessuno difende il sistema attuale. La riforma è urgente perchè il nostro Codice del 1930 è invecchiato in un duplice senso: 1) quantunque nel Codice siano confluiti orientamenti anteriori al regime in cui fu promulgato, tuttavia il Codice ha risentito l'influenza di una superata concezione dello Stato e dell'individuo, opposta alla nostra e incompatibile con i nuovi principi costituzionali; 2) il Codice non si è aggiornato nè con gli sviluppi della giurisprudenza e della dottrina processualistica, che ha compiuto notevoli progressi nell'ultimo trentennio, nè con le nuove dottrine sulla finalità della pena, nè con le nuove esperienze in materia di esecuzione penale; e neppure con gli sviluppi della tecnica del delitto.

Però, coloro che imputano specificamente al nostro tempo la « crisi », o addirittura il « fallimento » del processo penale, si rivelano privi di coscienza storica. Il processo

è una realtà dinamica; è sempre stato in crisi, e probabilmente lo sarà sempre: o crisi di disfunzione, o crisi di sviluppo. È proprio la coscienza storica che viene ad ammaestrarci che un problema di così alto valore morale non si risolve una volta per sempre, ma si continua a risolverlo sollecitando il progresso di adeguamento delle norme ai principi ed alle esperienze nuove. Da questo punto di vista, anche le crisi sono salutari, perchè promuovono i perfezionamenti. E si dovrebbe essere più guardinghi nelle valutazioni catastrofiche le quali possono finire per coinvolgere il prestigio stesso dei magistrati che sanno compiere il loro dovere di amministrare la giustizia con giustizia, riuscendo anche a porre riparo a lamentate deficienze del sistema.

Constatata la necessità della riforma, sorge il problema del « come » riformare.

Anzitutto, il metodo. Nei recenti dibattiti si sono rivelate varie correnti relative al metodo della riforma: vi sono i conservatori ed i riformisti, e, fra questi, gli innovatori che ricercano soluzioni non sperimentate ed i restauratori che sognano un ritorno al passato. Ci si è chiesti: riforma totale o parziale, riforma del sistema o nel sistema? Il campo è diviso fra radicali e moderati, massimalisti e minimalisti.

I diversi orientamenti non dipendono solo dalla *forma mentis* di chi avanza proposte, ma anche dalla diversità delle diagnosi obiettive del male. È perciò che alcuni considerano urgente la chirurgia, mentre altri ritengono che gli interventi chirurgici siano pericolosi e che più opportunamente si debba ricorrere al farmaco, aggiungendo, al massimo, una trasfusione di sangue.

La riforma totale, che evidentemente non significa revisione letterale di tutti gli articoli, ma sostanzialmente dei principi che informano il sistema, è in genere propugnata come necessità di adeguamento alle norme costituzionali ed allo sviluppo della dottrina e della giurisprudenza.

Chi sostiene le riforme parziali teme i salti nel vuoto. Ma giustamente si osserva che le rattoppature non servono e, comunque, finiscono per guastare la logica e l'armonia del

sistema, aumentando i deplorati inconvenienti delle legghine disorganiche.

Escluso il ritorno al Codice Zanardelli, perchè un ritorno a ciò che è maturato in un diverso clima ed ambiente storico non ci dà la chiave per risolvere i problemi nuovi e, comunque, significherebbe rinuncia al progresso giuridico del nostro secolo, ma, esclusa pure la riforma per la riforma, che finirebbe per buttare a mare ciò che di valido ci ha trasmesso la nostra tradizione di liberalismo giuridico e le stesse conquiste della scuola positiva e della scuola tecnica del diritto, riteniamo che, operando sulla base della tradizione, non ci si debba limitare a togliere di mezzo i denunciati inconvenienti di dettaglio, ma si debba arrivare ad una riforma del sistema che ci dia un processo rapido, efficiente e funzionale.

Questo dico rispondendo all'intervento fatto ieri dal senatore Capalozza il quale ha ironizzato sulle riforme « caute e meditate » propugnando addirittura « la ribellione contro la tradizione ». Si può essere d'accordo con il Guicciardini quando ammonisce « fate luogo alle ragioni vive, anzichè alle autorità morte », ma vi sono ragioni vive anche nelle ragioni del passato.

Riforme parziali sono già state effettuate con l'importante « novella » del 1955, ed altre leggi sono sopravvenute. Ma oggi non si chiedono aggiustamenti; nè si può continuare con il frammentarismo disorganico di leggi di dettaglio che — dettate dall'urgenza di porre un provvisorio riparo a qualche male — talora finiscono per aggravare i mali anzichè curarli, o a riparare deficienze provocando altre disfunzioni e, soprattutto, pericolosi scoordinamenti. Senza lasciarci prendere da pessimismi catastrofici, che sono solo deprimenti, bisogna con coraggio lavorare nell'interno del sistema, salvando ciò che esso ha di buono, tagliando le parti ammalate e innestando nuovi fermenti vitali. Ma ciò è possibile solo se si è guidati da una concezione organica — come ha opportunamente rilevato ieri il senatore Ottolenghi con il quale convengo — concezione organica e coerente del sistema nuovo che si intende instaurare. Questa è la via che, nel dopoguerra, è stata percorsa con profitto in altri Paesi.

Qualcuno giustamente si chiede: ciò è necessario, ma è anche possibile? Non basta rilevare i mali e prescrivere le cure; bisogna considerare anche la possibilità reale di effettuare le cure e di eliminare i mali. Si dubita sul lavoro dell'Esecutivo e del Legislativo. Mi rivolgo a voi, onorevoli senatori, nella certezza che la vostra coscienza della gravità del problema e l'impegno della vostra alta responsabilità possa smentire ogni scetticismo sulla capacità della macchina legislativa di compiere rapidamente questa operazione di civiltà, sulla base del progetto di riforma che sarà elaborato dai tecnici e che vi sarà sottoposto dal Governo. È un impegno morale, prima che politico. Bisogna, al più presto, far scendere il processo dal banco degli imputati.

Mentre la scienza giuridica con le sue elaborazioni, che non possono conoscere traguardi definitivi, e con i suoi progressi, guarda al futuro, guarda al di là del domani, noi dobbiamo intanto preoccuparci del domani, perchè non possiamo permettere che si accumulino i giorni della sofferenza. Il nostro compito è più limitato, la nostra responsabilità morale e sociale è quella dell'oggi, e la sentiamo ogni ora incombente.

E non abbiamo nessun pregiudizio, neppure sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare. Quindi rispondo al senatore Picchiotti, sempre così sinceramente fervido ed appassionato, che siamo disposti a discutere anche domani mattina le sue proposte. È un processo che riguarda il Senato, e non confondiamo, come è abituale, le responsabilità del Governo con quelle del Parlamento.

Del resto, non sembra che il Ministero abbia dato prova di immobilismo, a meno che non si consideri immobilismo il non aver presentato una proposta che tolga il divieto alla propaganda antiprocreativa, come ha lamentato ieri il senatore Terracini. È evidente che le nostre idee sono all'opposto delle sue. Comunque il Ministero può essere imputato di aver presentato non pochi ma troppi provvedimenti e riforme.

Credo opportuno illustrare al Senato il metodo che intendiamo seguire ed i criteri ai quali ci ispireremo in questo lavoro di così alta responsabilità.

Vogliamo una riforma urgente, ma meditata.

Sarà immediatamente nominata una Commissione ministeriale della quale faranno parte i più qualificati esponenti delle Università, della Magistratura e del Foro, senza alcun pregiudizio di scuola o di orientamento. Anzi con il proposito di assicurare la presenza di vari indirizzi, come si sono già espressi.

In tale Commissione un Comitato direttivo potrà assicurare che il lavoro sia continuativo e non saltuario, come è quasi sempre avvenuto per altre riforme, con grave pregiudizio del lavoro stesso per la fretta insorgente solo nelle fasi finali, che talora hanno finito per essere abborracciate da pochi.

Primo compito di tale Commissione potrebbe essere quello di prendere atto di tutte le autorevoli proposte che in materia sono state affacciate negli ultimi tempi: cioè proposte emerse dai dibattiti e dalle iniziative parlamentari, proposte prospettate dai cultori di diritto e procedura penale, proposte desumibili dalla giurisprudenza, proposte presentate nei Convegni di Bellagio e di S. Giorgio a Venezia, nei Congressi dei magistrati e in quelli degli avvocati. L'utilizzazione di questo pregevole materiale permetterà una maggiore speditezza del lavoro preparatorio. Anche le conclusioni dei Congressi internazionali di diritto penale, processuale e penitenziario — ricordo quelli ultimi di Stoccolma, di Atene e di Lisbona, nonché quello della sezione dell'O.N.U. a Londra, come i lavori della *Commission internationale des Juristes* e del Convegno dei Ministri della giustizia a Parigi — offrono importanti elementi di studio, desumibili pure dalle riforme già attuate in altri Paesi.

La Commissione, se lo riterrà opportuno, potrà tener presente lo schema organico che ora intendo illustrare al Senato per attirare l'attenzione sui punti nevralgici del problema e per dare impulso ad un dibattito che sia organico, senza con ciò fissare rigidi binari, e lasciando ovviamente piena libertà di scelta nelle conclusioni.

Terminati i lavori della Commissione, sarà sentito il parere delle Facoltà di diritto,

ed il parere dell'Assemblea generale del massimo organo della giurisdizione, la Corte suprema di cassazione, il parere del Consiglio superiore della Magistratura, specialmente per quanto attiene ai connessi problemi dell'ordinamento giudiziario, ed il parere degli Ordini forensi. Questa difficile e laboriosa consultazione, se sarà fatta, come riteniamo opportuno, contemporaneamente, non esigerà eccessivo impegno di tempo.

Infine, il Governo che raccoglierà i frutti di questo lavoro potrà presentare il disegno di legge.

Quindi, nessuna improvvisazione e nessuna clandestinità. Tutte le collaborazioni saranno accettate; ma deve essere anche rispettata l'esigenza dell'organicità se si vuole evitare il pericolo di costruire dei mosaici.

In passato, non mancarono critiche verso le « riforme dei professori », le « riforme dei magistrati », le « riforme degli avvocati ». Giuristi teorici e giuristi pratici devono far convergere le esigenze della dottrina e delle esperienze. Certamente, il processo è un « congegno pratico », è strumentale, ma, essendo al servizio dei valori morali della giustizia, deve essere informato a principi che s'inquadrano in schemi dottrinali.

* * *

La nostra tesi fondamentale dello schema che ora esporrò è questa: instaurare un moderno processo che sia conforme ai principi costituzionali e che si avvicini al processo accusatorio, secondo lo spirito dello Stato democratico. In linea subordinata si prospetterà la tesi dell'abolizione dell'istruzione formale con la istituzione di una istruzione unica, con la partecipazione attiva della difesa.

La dottrina potrà sottoporre a critica questo o quel principio costituzionale ed il Parlamento potrà, quando lo riterrà opportuno, e se sarà in grado di mettere in moto la complessa macchina della revisione, riformare le norme costituzionali. Ma, per noi, tali norme sono oggi un punto fermo, un dato rigorosamente vincolante da cui prendere le mosse; senza questo dato finiremo per vagare

nell'accademia, forse interessante ma certamente inoperante.

I principi costituzionali ci dicono che: I. — « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva » (articolo 27); II. — « La difesa è un diritto inviolabile, e in ogni stato e grado del procedimento sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione » (articolo 24); III. — « Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giudiziari ordinari e speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge » (articolo 111); IV. — « Il Pubblico Ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale » (articolo 112); V. — « Il Pubblico Ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario » (articolo 107); VI. — « La funzione giudiziaria è esercitata da magistrati ordinari. La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia » (articolo 102); VII. — « La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a singoli giudici » (articolo 106).

Oltre queste norme costituzionali sono vincolanti i principi contenuti nelle Convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito, prima fra tutte quella relativa ai diritti dell'uomo, la quale, all'articolo 6, afferma che ogni accusato ha il diritto di essere informato, nel termine più breve, ed in maniera dettagliata, della natura e della causa dell'accusa che gli è stata mossa; di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie alla preparazione della sua difesa, di difendersi da solo o di avere l'assistenza di un difensore di sua scelta, anche gratuitamente se non ha mezzi, di interrogare o far interrogare i testimoni a carico e di ottenere la convocazione dei testimoni a discarico, nelle stesse condizioni dei testimoni a carico.

Prima di passare a schematizzare la nuova problematica, è necessario tener presente che il nostro invecchiato Codice di procedura penale ha trovato una linfa vitale nella « no-

vella » del 1955: fondamentale, se pur parziale, riforma già attuata.

È facile parlare della « riformetta » del 1955, e lamentare che essa abbia appesantito il processo. Ma non si possono chiedere nuove e legittime garanzie per l'imputato, per poi deplorare ciò che è condizione necessaria per realizzare ciò che si chiede. Essa « è una tappa e non un traguardo », come fu detto nel recente Congresso nazionale forense di Genova. È vero, una tappa, ma, sia pure come tappa, segna conquiste e contiene essenziali principi acquisiti che ci offrono motivi di orientamento per il futuro lavoro di riforma.

È in virtù di questa riforma, proposta dal Presidente Leone, e da lui illustrata nel suo pregevole Trattato di diritto processuale penale, che si è accentuata la subordinazione della Polizia giudiziaria all'autorità giudiziaria, specie per il fermo; sono stati notevolmente ridotti i casi di emissione obbligatoria del mandato di cattura; è stata limitata la durata del periodo istruttorio, della carcerazione preventiva, e sono state riordinate le norme sulla scarcerazione e la libertà provvisoria; si è ammessa l'assistenza dei difensori ad alcuni atti istruttori; si è disposto che il difensore possa prendere visione dell'interrogatorio dell'imputato; si è dato maggior rilievo alla figura del consulente tecnico; sono state ripristinate le nullità assolute; l'istituto della restituzione in termini è stato rivisto.

Quindi, la riforma del 1955, che ha accolto istanze che erano già nella coscienza giuridica del nostro tempo, va guardata con favore, e va considerata come avvio ad un lavoro che colmi le lacune, effettui il coordinamento e che approfondisca ed estenda la revisione degli istituti processuali. E se, come è stato drasticamente scritto nella relazione presentata al ricordato Congresso nazionale forense, con la decisione della Corte di cassazione del 17 maggio 1958 sono state « tradite » le garanzie della difesa che è rimasta esclusa da tutti i numerosissimi procedimenti istruiti con il rito sommario, ciò va imputato soprattutto al carattere parziale della riforma stessa che non ha investito

— e non poteva allora investire — tutti gli istituti.

Necessità, quindi, di semplificare le procedure, eliminando le dannose pastoie che si frappongono al normale corso della giustizia. Intendo alludere, tra l'altro, all'urgenza di porre riparo all'ingombro delle udienze della Corte di cassazione con facili ricorsi puramente dilatori, essendo stata tolta — come è noto — alla suprema Corte la facoltà di dichiarare in Camera di consiglio l'inammissibilità di ricorsi manifestamente infondati. Garanzia dell'individuo sì, ma non sabotaggio — sia per involontario — della giustizia, con grave pregiudizio della speditezza del disbrigo degli affari giudiziari e talora con insignificante tutela dei diritti dell'individuo. Si cita, per esempio, il caso di molti ricorsi con i quali si chiedono le circostanze attenuanti generiche già concesse dal giudice di merito, al solo fine di allontanare nel tempo l'esecuzione della pena. Qui non si garantisce l'individuo, ma si permette al colpevole di mettere in mora l'azione della giustizia, di puntare sui ritardi e sulle prescrizioni che sono una irrisione della giustizia.

Per schematizzare i problemi e le proposte, conviene partire da un lato di fatto universalmente deplorato. Dagli uomini di alta dignità morale al modesto cittadino travolto nella vicenda delle piccole cose, si deplora « questo giudizio che non arriva mai », cioè la lentezza del processo. Se la punizione dei colpevoli si intende perseguire al duplice e convergente fine della rieducazione del reo e della difesa sociale, è certo che tale duplice fine è frustrato ove le condanne non siano immediate ed esemplari, e cioè non si abbiano pronti effetti sia nei confronti dei responsabili, al fine punitivo ed emendativo ad un tempo, sia nei riguardi della generalità dei cittadini al fine preventivo. Repressione, prevenzione ed emenda non sono che aspetti di una stessa realtà ma non vi è esemplarità senza tempestività, che deve essere promossa al massimo grado, fino a quel limite oltre il quale l'immediatezza può danneggiare la sicurezza probatoria.

Dunque, curare la lentezza del processo. Ma chiunque guardi con occhio non superfi-

ziale si accorge subito che la lentezza è una conseguenza, non una causa. Il processo è lento non perchè gli manchi l'impulso della forza energetica o, comunque, non solo per questo. È lento perchè i congegni e gli ingranaggi del motore non funzionano essendo invecchiati o inadeguati.

Qualcuno si consola ricordando le vicende del processo Chessman, per concludere che la lentezza della procedura non è poi una nostra privativa. Altri pensano che il fenomeno sia dovuto all'aumento degli affari giudiziari e ad un non ancora proporzionato aumento dei magistrati. Ciò è vero, e lo vedremo bene in seguito; ma ora intendo considerare che cosa vi sia nel sistema processuale che impedisce al processo di snodarsi con speditezza e senza sacrificio della necessaria ponderazione.

La facile constatazione dell'ipertrofia della istruttoria e dell'ipotrofia del dibattimento ci inducono a vedere più addentro le deficienze del sistema.

Il dibattito di fondo riguarda il tipo del processo che riteniamo più idoneo: sistema accusatorio, o sistema inquisitorio, o sistema misto?

Il sistema accusatorio, verso il quale si orientano alcune moderne dottrine processualiste, ha origini romantiche; e pure accusatorio fu il processo germanico originario.

I caratteri del sistema accusatorio puro non si possono oggi ricostruire agevolmente, poichè l'evoluzione storica portò ad una commistione fra i motivi del sistema accusatorio e di quello inquisitorio fino al punto di arrivare ad una flessibilità dei sistemi non solo di tempo in tempo, non solo da Stato a Stato, ma anche nell'ambito di uno stesso Stato, come avviene oggi nella Svizzera ove il processo penale è regolato da norme cantonali e non federali, in relazione ai diversi costumi e temperamenti psicologici e morali delle popolazioni, temperamenti che anche in Italia variano dal settentrione al meridione, ove il processo, specialmente in Sicilia, ha una fisionomia tutta particolare, specie in rapporto alle testimonianze ed alle rinascenti tentazioni della giustizia sommaria ad opera non dello Stato ma della parte

offesa, tentazioni che influiscono sull'andamento del processo ordinario specialmente con grave crisi nella zona della testimonianza.

Comunque generalmente la dottrina ritiene che il procedimento accusatorio abbia i seguenti caratteri: 1) i poteri dell'accusa appartengono prima all'offeso e poi a qualsiasi cittadino; 2) il processo continua anche se vi è abbandono dell'accusa; 3) il giudice è vincolato dalle sole prove allegare all'accusa; 4) oralità, pubblicità e contraddittorio tra i contendenti, posti sullo stesso piano; 5) libertà personale dell'accusato finché non vi è una sentenza definitiva. In sostanza, il processo è impostato su una contesa fra le parti.

Si parte dal concetto democratico che il cittadino è sovrano, ma si introduce l'errata nozione di una sovranità frazionata; non del popolo ma di ogni cittadino singolo.

È evidente che nessuno può pensare a un ritorno al sistema accusatorio puro. Si può essere i più fieri sostenitori di tale sistema, ma non si potrà mai volerlo con le sue arretrate ed originali caratteristiche, secondo le quali nessun cittadino, se non l'accusatore, aveva facoltà di promuovere l'accusa, non potendo lo Stato intervenire senza l'iniziativa di parte; l'offeso doveva catturare il colpevole; il giudice doveva essere accettato dal giudicabile; il procedimento non poteva continuare se vi era abbandono dell'accusa; l'accusatore poteva sfogare i suoi odi e rivalità personali e il giudice non poteva basarsi su alcuna prova non allegata; nessuna limitazione della libertà personale era ammessa prima della condanna, anche se l'offensore era socialmente pericoloso.

Non bisogna dimenticare che, se vi possono essere arbitrii dello Stato, vi sono anche arbitrii della parte accusatrice, e che il giudizio non dà ampie e sicure garanzie di obiettività, se il giudice può fondare solo su elementi limitati il suo convincimento, che, per i ceppi nei quali è costretto, non si può più dire libero convincimento.

Ma noi, oggi, quando parliamo di sistema accusatorio intendiamo considerare un sistema in cui accusare, difendere e giudicare sono attività esercitate da organi diversi e

separati, in cui l'iniziativa delle parti prevale, senza escluderla, sull'iniziativa dei giudici, in cui la difesa è ammessa in ogni stadio del processo, in cui è predominante la pubblicità ed il contraddittorio. Al contrario, lo scritto, la segretezza e la meccanicità delle procedure prevalgono nel sistema inquisitorio.

Alcuni dei caratteri del processo conservano piena validità, ma il moderno Stato di diritto afferma tra i fini dello Stato non solo quello di punire un contendente, ma anche di prevenire il reato e di garantire la sicurezza pubblica. Lo Stato è un soggetto attivo che esercita diritti in funzione di doveri. In considerazione di ciò, non mancano gli oppositori del sistema accusatorio, e le relazioni del recente Congresso nazionale forense di Genova hanno affermato che non è possibile accettare il sistema accusatorio che rinvia al dibattimento il compito di acquisire e vagliare le prove.

Si cita comunemente, come modello, il sistema accusatorio inglese, con le due giurisdizioni, per i reati processabili e non processabili, con facoltà di opzione da parte dell'imputato. Ma i facili apologeti delle esperienze altrui, spesso conosciute solo genericamente e citate ai fini polemici contro le esperienze domestiche, non tengono presente la diversità di tradizioni, di clima storico e di ambiente sociale. Nessuno pensa che si possa adottare in Italia un sistema in cui il giudice non ha potere di ricerca delle prove nell'interesse della giustizia, in cui la costosa acquisizione delle prove debba gravare tutta sulle spalle dell'interessato, scavando, tra l'altro, un solco profondo tra le possibilità dei poveri e le possibilità dei ricchi nell'avvalersi di avvocati capaci; un sistema in cui la difesa viene ad avere peso prevalente, in cui bisogna talora mobilitare le costose organizzazioni di privati *detectives* che vanno alla ricerca di quelle prove che il giudice non può cercare.

La considerazione di alcuni aspetti negativi del sistema accusatorio non ci distoglie però da una critica dura contro i gravi difetti del sistema inquisitorio.

Il Carnelutti ha dimostrato, nei suoi trattati ampi e penetranti nei quali non manca

no le risorse di una coraggiosa autocritica, che il processo inquisitorio è caratterizzato dall'assenza della difesa, o da una sua presenza carente e marginale. Manca — come egli dice — una mediazione tra il giudice e l'imputato da parte non solo dell'accusa ma anche della difesa.

Però il sistema inquisitorio si basa anche su un principio che dobbiamo considerare irrefutabile, secondo lo spirito e la lettera della nostra Costituzione: la difesa dell'ordine sociale non può dipendere dalla volontà dei privati; è lo Stato che promuove la repressione dei reati, cioè, mutata è la concezione dei rapporti tra individuo e Stato, e nuovo è il concetto dello Stato etico.

Alcuni aspetti, se non specifici, almeno caratteristici, del sistema inquisitorio, sono: 1) in luogo dell'accusa privata, il giudice accusatore; 2) disparità di poteri tra il giudice, l'accusatore e l'accusato; 3) libertà nella ricerca delle prove; 4) scrittura e segreto.

La nostra istruzione sommaria alla quale provvede o il Procuratore della Repubblica o il Pretore, è prevalentemente inquisitoria. Il magistrato interviene, compie ogni atto (ad eccezione delle perizie importanti previste dall'articolo 391); è organo di accusa e di difesa. Conclude, senza contraddittorio, o prosciogliendo o rinviando il processo al giudice istruttore (articolo 395). Se intende perseguire, chiede al Presidente del Tribunale la fissazione dell'udienza. Ancor più in giuntiva è la condanna per decreto del Pretore senza dibattimento (articolo 560).

I pessimisti nella valutazione del nostro sistema vigente vedono in esso due istruzioni: una nella fase propriamente detta istruttoria ed una nella fase dibattimentale, la quale finirebbe per basarsi esclusivamente sull'istruttoria, o, addirittura, esaurirsi in essa.

Gli ottimisti, invece, vedono nel sistema vigente un procedimento istruttoria, che per la sua segretezza ha un carattere inquisitorio, seguito da un procedimento dibattimentale in cui prevalgono i caratteri del sistema accusatorio.

Lo sforzo della riforma dovrà rivolgersi ad accentuare sempre più i caratteri positivi del sistema accusatorio, ed a ridurre sem-

pre più i caratteri negativi del sistema inquisitorio.

Per questa strada ci si avvia, non solo tenendo presente che nel corso dei tempi i due sistemi hanno subito « erosioni e adattamenti », ma anche rilevando che oggi nessuno dei due sistemi potrebbe sussistere in forma integrale e genuina. È vero che i regimi democratici tendono verso il sistema accusatorio, e i regimi totalitari verso il sistema inquisitorio, ma il progresso giuridico in molti Paesi ha portato verso un sistema misto.

I caratteri del sistema misto, secondo il Leone, sono: 1) è necessaria l'accusa (secondo l'istanza originale del sistema accusatorio); 2) il potere d'accusa è attribuito ad un organo dello Stato (come nel sistema inquisitorio); 3) il giudice è separato dall'accusatore (come lo è, in forma più radicale, nel sistema accusatorio); 4) il processo si sviluppa in due fasi: istruttoria (inquisitoria, segreta, scritta), dibattimento (accusatoria orale, in contraddittorio, pubblica); 5) libertà del giudice nella scelta e valutazione delle prove (sistema inquisitorio).

Si può e si deve criticare il sistema inquisitorio, ma non si può perdere di vista che, secondo i nostri principi costituzionali, è lo Stato che assume la funzione punitiva (promossa dal Pubblico Ministero). L'accusa è pubblica, e chi ammette ciò non ammette uguaglianza fra l'accusatore e la parte.

Il reato non offende solo un individuo o una particolare comunità, ma la collettività tutta perchè ne mina la sicurezza e, oltre offendere talora direttamente lo Stato e le sue istituzioni, sempre offende, almeno indirettamente, l'ordine giuridico su cui si regge lo Stato.

Anche nel sistema misto è sempre salva l'iniziativa di parte nei reati punibili solo a seguito di querela o consenso dell'avente diritto. È prevista, inoltre, la costituzione di parte civile che non serve solo ai fini del risarcimento ma anche alla condanna dello imputato, attuando, così, un'opera di collaborazione con l'accusatore.

Queste considerazioni si possono approfondire attraverso l'esame del tema fondamentale della riforma: il procedimento

istruttorio, meglio detto — secondo la precisazione del Carnelutti — procedimento preliminare, poichè anche nell'istruzione si conosce, ed anche nel dibattimento si istruisce. Il procedimento preliminare ha la specifica caratteristica nella facoltà di mettere capo ad una imputazione (esercizio dell'azione penale), mentre il procedimento definitivo mette capo ad una condanna o ad una assoluzione. Il primo è un giudizio di probabilità, il secondo è un giudizio di certezza.

Nel processo al processo, che si sta compiendo da parte della critica, l'istruttoria è l'imputata numero uno. Prima di vedere le deficienze dell'istruzione, bisogna riaffermarne la necessità. Ciò sarebbe ovvio, e quindi superfluo, se non si inciampasse spesso in una faciloneria demagogica nella critica dell'istruttoria.

L'istruzione è un momento insopprimibile del processo, essendo nell'interesse del giudizio che ci sia qualche cosa di preliminare ad esso, sia pure, come vedremo, con tutte le garanzie di assistenza e di difesa.

Il Carnelutti disse: l'istruzione è la radice, e il dibattimento è l'albero. Nessuno può pensare di sradicare l'albero, ed il prof. Conso ha scritto un saggio particolarmente acuto sulla insurrogabilità dell'istruttoria. Anche nel sistema anglosassone, così spesso citato per la sua impostazione accusatoria, se non vi è un'istruzione vera e propria vi è una attiva polizia che ricerca e prepara.

Bisogna preparare il materiale. Ma l'istruzione non ha solo il fine di raccogliere gli elementi di prova: ha anche il fine, sicuramente non meno importante, di condurre all'accertamento della necessità o meno del processo. Si tratta di tutelare il diritto del cittadino di essere sottratto ai dolori del processo, se l'imputazione non prende corpo. Non si può nè si deve esporre il cittadino ad un dibattimento se non vi sono prove. Per un sospetto non si può imputare. L'istruzione è utile specialmente per gli innocenti.

Sarebbe pazzia se, con un tratto di penna, si eliminasse in ogni procedimento l'istruzione, semplicemente perchè è mal organizzata. Il problema sta nell'organizzarla bene. Il Petrocelli ha giustamente rilevato che la istruzione non è un'arbitraria sovrastruttura,

ma un istituto che vive da secoli; elemento organico del processo, unito al processo con cordone ombelicale.

Solo quando ci sono gli specifici elementi tassativamente previsti per il giudizio direttissimo è ragionevolmente superflua la istruzione.

È però evidente che, se l'istruzione prepara la cognizione, questa non deve ridursi ad essere solo lo spolverino di quella: deve valutare ed utilizzare le prove raccolte. Se non è così, si deforma ad un tempo sia la istruzione che praticamente si sostituisce al giudizio, sia il dibattimento ridotto a copia conforme dell'istruzione. Solo considerando alcune caratteristiche degenerative, l'istruzione può essere definita « palla di piombo » del processo: e se restasse allo stato degenerativo con il peso delle sue carte scritte e impolverate, varrebbe sì la pena di sopprimerla. Ma l'istruzione, intesa correttamente, prepara, e preparare non è sostituire, e impedendo che le tracce di un reato siano disperse o raccogliendo le prove nello stato di spontaneità, di immediatezza e genuinità, non significa infirmare la valutazione critica delle prove stesse in sede di dibattimento orale.

Insomma, bisogna passare dall'istruzione che appesantisce il processo con l'ingombro del superfluo, all'istruttoria che sveltisce il processo fornendo ad esso un materiale essenziale, debitamente preparato e selezionato, ma — nel caso di rinvio a giudizio — non definitivo perchè manca ancora il vaglio essenziale, che è quello del dibattimento. Questa è la fondamentale esigenza sistematica; ma quando dall'affermazione teorica si passa a determinare i modi della realizzazione pratica, le difficoltà diventano inquietanti.

Risponde a questi requisiti l'istruttoria formale? Riconoscere la necessità dell'istruttoria, non significa negare i gravi difetti dell'istruttoria formale.

L'opinione pubblica la condanna per la sua lunghezza. Non si può tenere per mesi ed anni una persona sotto l'incubo di un giudizio. Se il dibattimento è sofferenza, non è minor sofferenza l'istruttoria. La tortura degli innocenti sottoposti ad un procedi-

mento istruttorio, anche senza rinvio a giudizio, è una responsabilità che la giustizia non può sopportare agevolmente. I danni all'onore ed al prestigio di individui e famiglie sono incalcolabili, come non sono eccezionali anche i danni di natura patrimoniale. Se la lunga istruttoria offende il principio dell'economia tecnica del processo, i danni morali sono insopportabili e particolarmente irritano l'opinione pubblica quando ad una sentenza assolutoria si arriva dopo una lunga detenzione preventiva causata dalle lungaggini dell'istruttoria.

Inoltre, è stato giustamente osservato che prosciogliere non significa assolvere, e se rinviare a giudizio non significa condannare, chi riparerà i danni morali del dibattimento sulle spalle di un innocente? La pubblicità con i suoi fari abbaglianti e le sue cronache colorate aggrava enormemente il fenomeno, e la psicologia umana può arrivare a preferire una condanna senza pubblicità ad una assoluzione con la pubblicità che perseguita l'individuo nelle lunghe fasi istruttorie e dibattimentali.

Si rilevano questi elementi psicologici e morali per sottolineare l'esigenza di riformare il sistema. Ma prima di criticare gli aspetti deleteri dell'istruttoria formale, bisogna rendersi conto della sua ragione d'essere, perchè niente vi è senza una causa sufficiente anche se riprovevole, e niente si tollererebbe così a lungo se facili fossero i modi di porre riparo ai lamentati inconvenienti, mentre non si conserverebbe se difetti uguali od opposti non si ravvisassero anche nelle soluzioni sostitutive.

I criteri dell'istruttoria formale rilevano che tale procedimento implica di fatto se non di diritto, tre istruzioni: quella del maresciallo dei carabinieri, quella del Pubblico Ministero e quella del giudice istruttore. E si conclude: unifichiamo in una queste tre spoglie di istruttoria.

Altri definiscono l'istruttoria formale una « partita di calcio » fra Pubblico Ministero e giudice istruttore. Con un linguaggio meno sportivo si critica l'andirivieni delle carte fra i due uffici, carte sempre più pesanti perchè sempre più gravate di scritture.

Se è augurabile che l'istruttoria formale si trasformi in sommaria, non è certamente augurabile l'appesantimento della procedura che si ha quando la sommaria si trasforma in formale, con il pericolo di « mettere l'imputato nel dimenticatoio » pregiudicando gravemente i suoi diritti e gli interessi stessi dello Stato.

La maggioranza dei docenti di diritto processuale penale è per la soppressione della istruttoria formale, in quanto si mira ad eliminare l'ipertrofia della fase iniziale del processo. L'istruttoria formale viene considerata un fardello ingombrante, affaticante e dilatorio. In questa fase del processo — essi dicono — si tratta non di accertare il reato, essendo questo il compito del giudice; si tratta di formulare non un giudizio di certezza, ma un giudizio di probabilità.

Ed allora vi è chi conclude per la eliminazione dell'istruzione formale e per la conservazione della sola istruttoria sommaria; ma vi è pure chi pensa di poter fondere i due tipi di istruttoria. Importerà soprattutto decidere se si debba escludere il giudice, affermando che la preparazione della imputazione è compito esclusivo del Pubblico Ministero. L'istruzione, quando non conduce ad un proscioglimento in sede istruttoria, dovrebbe limitarsi ad essere — come è stato detto — un preludio al giudizio, una raccolta di prove destinate al dibattimento. E allora, chi annette alla raccolta delle prove una rilevanza processuale esige la presenza del difensore, chi tale rilevanza non riconosce esclude dall'istruttoria la difesa ed afferma l'esigenza del segreto istruttorio. È, infatti, ben difficile, se non impossibile, conciliare l'esigenza del segreto con l'esigenza del contraddittorio.

Argomenta diversamente chi, pur ammettendo l'abolizione dell'istruttoria formale, ritiene che in certi casi debba essere garantito l'intervento del giudice come prevedeva il Codice del 1913. Per vagliare questa ipotesi, bisogna tener presente anche la natura dell'istruzione sommaria che — come è noto — viene limitata dal diritto vigente ai casi di flagranza, confessione, reati commessi in istato di detenzione, casi in cui la prova appare evidente, reati di competenza del Pre-

tore. La sua suggestione è data dalla sua semplicità e rapidità, ma che cosa avverrebbe della sua estensione a casi che hanno presupposti diversi?

I sostenitori della conservazione della istruttoria formale ribadiscono che essa è necessaria per garantire gli innocenti, e quindi concludono che bisogna snellirla ma non sopprimerla, conservando la sommaria solo per i casi di pronta e facile spedizione. Si ritiene pericoloso togliere ogni controllo del giudice nella fase istruttoria. Puntando sul fatto che la giurisdizione offre garanzie maggiori, il De Marsico dà la precedenza all'istruzione formale e pensa che l'istruzione sommaria debba essere ridotta a pochi casi.

Tra i sostenitori dell'una e dell'altra tesi non manca chi propone che si dia alle parti la facoltà di scegliere fra il rito formale ed il rito sommario: chi vuole la speditezza si rivolga al Pubblico Ministero, chi vuole la garanzia giurisdizionale chieda l'intervento del giudice istruttore.

Chi sostiene la tesi estrema dell'adozione del solo rito sommario, ritiene che il Pubblico Ministero debba ricercare le prove conservando il segreto. Ma vi è anche chi sostiene che il Pubblico Ministero debba chiedere l'intervento della difesa fin dall'inizio dell'istruzione e deve comunicare gli atti al difensore. E con ciò non si ricadrebbe nella istruzione formale perchè resterebbe escluso il giudice istruttore. In sostanza, si tratterebbe di adottare l'attuale istruzione sommaria, come è previsto dalla « novella » del 1955, ma senza la interpretazione restrittiva della Cassazione che ha escluso la difesa, dato che l'istruzione sommaria si ispira al sistema accusatorio.

Ritengo che il senatore Capalozza abbia voluto affermare questa esigenza quando ieri ha criticato l'istruzione sommaria chiedendo per essa le garanzie della formale.

Conviene però nuovamente osservare che è contraddittorio puntare sull'eliminazione di ogni appesantimento del processo e poi, ad ogni passo, richiedere garanzie certamente legittime, ma di sicuro appesantimento del processo. Ugualmente, si deve evitare il pericolo che, per togliere ogni peso

all'istruzione, si finisca per appesantire e rendere caotico il dibattimento per il quale non siano stati sufficientemente preparati gli elementi: anche qui si parte verso un obiettivo e si corre il pericolo di arrivare all'obiettivo opposto. È fuor di dubbio che le lungaggini vanno a profitto dei colpevoli e a danno degli innocenti, ma la speditezza non deve essere tale da impedire l'obiettività della discriminazione fra innocenti e colpevoli.

Un'ultima proposta è quella di generalizzare per tutti i casi la procedura prevista per il Tribunale dei minorenni, procedura che è particolarmente rapida anche per fornire pronti rimedi alla rieducazione del minorenni. In una nota prolusione il professor Conso ha proposto l'allargamento della procedura minorile che meglio considera la personalità dell'imputato e che procede in via sommaria ad opera del Pubblico Ministero.

Si deve però tener presente che il processo minorile è segreto, ed il pubblico ne è escluso, mentre è ammesso nel processo che interessa gli adulti.

La constatata inopportunità della conservazione dei due tipi di istruttoria e la constatata difficoltà dell'opzione fra i due tipi, porta a studiare se sia possibile ed utile la loro fusione in un'istruttoria che si definisce « unificata », quindi nè formale nè sommaria, ma con gli elementi positivi dell'una e dell'altra e senza i loro elementi negativi e con uno sforzo per avvicinarsi il più possibile al sistema accusatorio.

Però ritorna ancora il problema: istruttoria da affidarsi al Pubblico Ministero o al giudice istruttore? Invano si cerca un *tertium genus*, cioè un soggetto che non sia nè il Pubblico Ministero nè il giudice istruttore: se raccoglie le prove è un giudice istruttore, se raccoglie elementi che non hanno valore di prova per portarli al dibattimento, allora è un Pubblico Ministero.

Anche l'indagine storica e comparata non offre lumi maggiori. Il famoso « Code d'instruction criminelle » del 1808, che doveva travolgere definitivamente l'« Ordonnance criminelle » di Luigi XIV considerata come la *Magna Charta* della procedura inquisitoria, dava vita ad un processo misto, inqui-

storio nell'istruzione ed accusatorio nel dibattimento, e la recentissima riforma francese segna un considerevole passo indietro verso un rito istruttorio di pura inquisizione.

Nel Convegno di Milano il prof. Donati concludeva la sua relazione proponendo:

1) Pubblico Ministero titolare dell'azione penale con facoltà di iniziare l'istruttoria, di condurre le indagini, di formulare le richieste. Al giudice istruttore la sola funzione decidente, esclusa ogni attività inquirente; a lui sono riservate tutte le pronunce che attengono alla coercizione penale;

2) spogliare l'istruzione degli atti che possono essere compiuti in sede dibattimentale, comprese alcune prove testimoniali, ritenendo che l'istruttoria vera è quella dibattimentale;

3) il difensore ammesso all'interrogatorio, all'esecuzione delle perquisizioni e delle perizie.

Per quanto organica questa soluzione, non è indenne da alcune critiche precedentemente affacciate al fine di dare un quadro completo della suggestiva controversia per la soluzione della quale è ora necessario fare qualche più specifica e approfondita indagine.

Nel quadro delle enunciate considerazioni generali conviene vedere più specificamente come la riforma potrebbe configurare la posizione e la funzione della Polizia giudiziaria, del Pubblico Ministero, del giudice istruttore, della difesa e dei testimoni.

Vi è una serie di proposte che tende a ridurre al minimo i compiti della Polizia giudiziaria: secondo la tesi più radicale, dovrebbe essere mibito agli agenti della Polizia giudiziaria di interrogare, di fare rapporti, di verbalizzare. Essi dovrebbero limitarsi a raccogliere elementi da consegnare immediatamente al magistrato, che dovrebbe intervenire sin dal primo momento senza mai affidare alla Polizia indagini a tempo indeterminato. Si propone pure che siano considerati nulli gli esami testimoniali raccolti dalla Polizia giudiziaria non confermati davanti al magistrato. Più che interro-

gare — si aggiunge — la Polizia giudiziaria dovrebbe portare l'indiziato ad essere interrogato dal Magistrato alle cui dipendenze e sotto la cui direzione dovrebbe sempre operare la Polizia giudiziaria. Questa esigenza ha ben ribadito ieri il senatore Monni con il quale pienamente convengo. Inoltre, dovrebbero essere elencati nei Codici i mezzi illeciti di pressione.

Ma vi è anche chi si domanda, con il professor Foschini: che cosa avverrebbe se la Polizia giudiziaria, sempre più tecnicizzata, non intervenisse prontamente prima che si disperdano le tracce del reato? La vittima del reato cerca il carabiniere e non riesce ad arrivare al Pubblico Ministero non essendovi un Ufficio della pubblica accusa, nè essendovi alcun rapporto fra il Procuratore ed il Potere esecutivo di cui non è organo.

Chi pone il problema della Polizia giudiziaria pone nel contempo il problema del Pubblico Ministero, che è stato esaminato in maniera particolare dal recente Congresso dei magistrati tenuto a Palermo.

Ci si chiede: affidare o non affidare l'istruzione al Pubblico Ministero?

Diffusa è la richiesta di sopprimere la diarchia inquisitoria. Non si vogliono due inquisitori, nè un Pubblico Ministero che sia il minutante del giudice istruttore. Il Pubblico Ministero sia Pubblico Ministero, il giudice sia giudice, e il difensore sia difensore. Carnelutti ha detto: bisogna mettere al suo posto il Pubblico Ministero. Ma quale è il suo posto?

La Costituzione non ha accolto nè la tesi di un Pubblico Ministero assimilato in tutto ai giudici, nè la tesi di un Pubblico Ministero organo del Potere esecutivo. Non potendo superare il contrasto fra le due tesi, la Costituzione ha rinviato alla legge ordinaria la soluzione del problema, affermando che « il Pubblico Ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dall'ordinamento giudiziario » (articolo 107). Nel contempo però la Costituzione afferma che il Pubblico Ministero « ha l'obbligo di esercitare l'azione penale » (articolo 112). Cioè è il titolare dell'azione penale.

Non potendo esservi controversia su questo presupposto, la riforma del processo do-

vrebbe risolvere i noti problemi che ha posto la dottrina e l'esperienza.

Nell'esercitare l'azione penale, il Pubblico Ministero può essere considerato organo dell'Esecutivo come lo è nel sistema anglosassone? Non condividiamo questa tesi. Se così fosse, l'attività del Pubblico Ministero e, perfino la sua organizzazione, dovrebbe essere staccata dall'attività e dall'organizzazione dei giudici? Può il Pubblico Ministero essere controllato dal giudice, come si vuole da altri? È noto come il Carrara, in un celebre discorso, esprimesse la sua diffidenza verso il Pubblico Ministero proprio perchè vedeva in esso un organo dell'Esecutivo che egli non riteneva competente. Aveva sotto gli occhi gli arbitrii dello Stato amministrativo, e perciò arrivava a proporre l'abolizione del Pubblico Ministero affermando che non offriva garanzie al cittadino. Chi condivide questa diffidenza — che naturalmente concerne non gli uomini ma l'istituzione — finisce per essere favorevole all'istruzione formale affidata al solo giudice. Ma questo discorso è per noi superato, perchè la Costituzione ha previsto il Pubblico Ministero affidandogli l'obbligo di esercitare l'azione penale.

Si chiede di porre il Pubblico Ministero al suo posto, ma poi si è discordi nel determinare quale sia questo posto. Comunque, non lo si vuole sopprimere, ma non lo si vuole spostato.

E allora la dottrina si domanda: è « rappresentante della legge » secondo la definizione contenuta nella legge del 1946 sulle guarentigie della Magistratura? O, più genericamente, organo della giustizia, o, più specificatamente, organo dell'accusa? Vi è chi non accetta che sia organo dell'accusa, affermando che deve essere considerato organo della legge, in quanto non accusa quando chiede, come può chiedere, l'assoluzione. Se è accusatore, non può accusare per accusare, ma può e deve accusare per far osservare le leggi. Si aggiunge che, per garantire l'inquirente dai pericoli derivanti dalle deformazioni psicologiche provenienti dall'abito accusatorio, la riforma dovrebbe elencare specificatamente tutti gli atti che il Pubblico

Ministero non può compiere e che devono essere riservati al dibattimento.

La tesi del Pubblico Ministero accusatore tende a considerarlo come una parte, un avvocato dello Stato. Ma, se il Pubblico Ministero assume la funzione di parte, non è agevole esigere poi l'imparzialità; tanto è vero che si aggiunge che imparziale non può essere nè il Pubblico Ministero nè il difensore, i quali prospettano tesi parziali e dubbi pure soggettivi che saranno utili al giudice per pervenire alla verità.

Si può ritenere che l'accusa non è di sua natura inquinata di parzialità, e perciò l'accusatore non è un inquisitore, ma un inquirente. Sostenendo le ragioni dell'accusa, il Pubblico Ministero rappresenta il momento del perseguire e non del perseguire, come il giudice rappresenta il momento del giudicare che non è necessariamente il momento del punire: che la funzione dell'accusa possa essere imparziale è confermato dal fatto che il Pubblico Ministero è soddisfatto, ed anzi più soddisfatto, quando può rovesciare un'istruzione che conduce ad una condanna e dimostrare l'innocenza dell'imputato. Ha pari interesse, come il giudice, sia di arrivare alla condanna dell'imputato sia di pervenire all'assoluzione dell'innocente. E ciò perchè il rapporto fra pubblico Ministero ed imputato non è, come si disse, un rapporto analogo a quello che corre tra creditore e debitore. Non vi è ragione perchè il Pubblico Ministero debba avere necessariamente un'opinione diversa da quella dell'imputato.

La riforma, oltre a precisare la natura della funzione del Pubblico Ministero, dovrà meglio determinare l'ambito delle sue competenze. La sua attività dovrà restare segreta e documentata in verbali, oppure, dovunque è consentito l'intervento del Pubblico Ministero, deve essere consentito anche l'intervento del difensore? Cercheremo di rispondere quando esamineremo la posizione del difensore.

Dobbiamo, invece, rilevare che se le indagini del Pubblico Ministero dovessero valere solo per condurre l'imputato al giudizio, senza poi avere valore in giudizio, si fi-

nirebbe col diminuire sensibilmente il valore dell'istruzione.

Ed allora vi è chi propone che il Pubblico Ministero raccolga gli indizi di colpevolezza, raccolga le prove, ma non le valuti, perchè è nel dibattimento orale, ed attraverso il contraddittorio, che si deve arrivare al giudizio di validità delle prove. In tal modo si verrebbe a porre un diaframma fra la fase preliminare e la fase definitiva. Resterebbe inoltre da determinare come possa avvenire il proscioglimento senza dibattimento.

Coloro che tendono a degradare la funzione del Pubblico Ministero, puntano sul Giudice istruttore e propongono una riforma orientata nel senso della moderna tendenza a giurisdizionalizzare tutto il processo. Si chiedono: come si fa a cancellare la funzione del Giudice istruttore la cui attività è talmente giurisdizionale da poter egli procedere perfino all'applicazione di misure di sicurezza? I sostenitori di questa tesi propongono che la riforma del processo penale affidi l'istruzione al solo Giudice istruttore il quale deve concludere il procedimento istruttorio con una sentenza. Così si espressero gli avvocati nel loro recente Congresso di Genova. È un voto di sfiducia verso il Pubblico Ministero il quale non offrirebbe le garanzie che offre il Giudice istruttore. Il Pubblico Ministero dovrebbe limitarsi a fare la denuncia, e il Giudice istruttore non dovrebbe subire il Pubblico Ministero per tutto ciò che riguarda le prove. Si tratta di concentrare l'istruzione e di eliminare la circolazione, con diritto di sosta, dei fascicoli processuali dal Pubblico Ministero al Giudice istruttore e viceversa, riservando integra al Pubblico Ministero la funzione che egli ha in udienza.

È evidente che, se si accogliessero queste proposte, si renderebbe necessario un aumento del numero di magistrati da destinarsi alla funzione di Giudici istruttori.

Nel quadro di questo orientamento, è stata pure affacciata dal professor Vassalli la proposta di uno sdoppiamento: scindere il Giudice istruttore dal Giudice dell'istruzione, perchè chi istruisce non può giudicare ciò che ha istruito; chi raccoglie le prove non

può giudicare le prove raccolte. In tal modo si farebbe un cammino inverso, diretto allo sdoppiamento di ciò che si è unificato.

Comunque, anche chi vuole conservare le attuali funzioni del Pubblico Ministero, insiste nel chiedere che sia affidato al Giudice istruttore un più largo controllo sul Pubblico Ministero, specialmente per ciò che attiene alla libertà personale.

Le innovazioni che la riforma del processo deve introdurre, avranno particolare riguardo alla posizione della difesa nella fase istruttoria.

Anche qui bisogna partire dal dettato costituzionale: « La difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento » (art. 24).

In ogni stato e grado: è questa specificazione del precetto che offre il motivo orientatore di una riforma indeclinabile.

Sono evidentemente fuori dalla Costituzione, se non contro, i conservatori che vorrebbero limitare i diritti della difesa alla fase dibattimentale. Si tratta di introdurla largamente nella fase istruttoria ben determinando le ragioni e i limiti di tale introduzione e gli eventuali pericoli che si devono prevenire ed eliminare.

Quanto alla ragione dell'intervento, è ovvio che il diritto di difesa della società da ogni forma di delinquere è sacro, ma non può implicare il sacrificio del diritto di difesa dell'imputato che la Costituzione non considera colpevole finchè non è intervenuta una sentenza definitiva di condanna.

È vero che la principale preoccupazione della riforma deve essere rivolta a promuovere l'auspicata speditezza del processo, ma — lo ripetiamo — se il rispetto dei diritti dell'individuo può condurre a ritardare le conclusioni del processo si deve preferire il rispetto alla speditezza. Del resto è stato osservato dal De Marsico che l'intervento della difesa nell'istruzione può non appesantire ma snellire il processo perchè sgombra il terreno da vizi di nullità.

Sostenendo le ragioni di un più largo intervento, gli ottimisti affermano: se l'istruzione ha il fine della ricerca della verità, l'intervento della difesa aiuta a trovarla. Vi è confluenza di fini. Lo stesso ordinamento

forense, pur considerando l'avvocato un privato professionista, precisa che egli svolge una « pubblica funzione ». I pessimisti, invece, sostengono: il difensore vuole sì ricercare la verità, ma vuole anche salvare il più possibile il colpevole e, ricevuta la confessione o la confidenza, può essere vincolato al segreto oppure può non avere interesse a riferirla, mentre il Pubblico Ministero è su un piano diverso, non avendo alcun vincolo né interesse a nascondere la verità.

Del resto, si tratta di procedere per una via già aperta, poichè la « novella » del 1955 ha già ammesso la difesa nell'istruzione, anche se poi la nota sentenza della Corte di cassazione ha reso in parte inoperante detta legge.

Prima di determinare l'ambito ed i limiti di un più largo intervento della difesa nella fase istruttoria, conviene pure che la riforma faccia attenzione a non cadere nella contraddizione prospettata dal professor Foschini: prescindendo dal problema della lunghezza del processo ma avendo riguardo solo alle funzioni degli organi, non si vuole che l'istruzione influenzi il dibattimento e si vuole l'intervento della difesa nell'istruzione, intervento che rende l'istruzione più determinante sul dibattimento e sulla difesa.

Intervento attivo o intervento passivo della difesa?

I riformatori più cauti ammettono solo un intervento passivo: il difensore presenti ed assista semplicemente ad alcuni atti istruttori con l'obbligo di serbare il segreto in ordine agli atti assunti in sua presenza. Il motivo della limitazione dell'intervento alla sola presenza si dovrebbe ricercare non nella sfiducia verso chi compie l'istruzione ma nell'opportunità che vi sia chi può autorevolmente comprovare che non vi è stato uso di mezzi illeciti. Secondo questa tesi, più che di un difensore si tratterebbe di un notaio o di un vigile.

I riformatori più arditi sostengono invece, e più opportunamente, che l'intervento della difesa nell'istruzione sia attivo, quindi con poteri di iniziativa e di domanda, che alcuni vogliono filtrata, cioè rivolta attraverso chi istruisce, ed altri invece rivolta direttamente all'interrogato. Appare insostenibile

una presenza senza possibilità di parlare, un ascoltare senza partecipare.

Essendo attiva la partecipazione, si finisce per introdurre nella fase dell'istruzione il contraddittorio fra l'accusa che pensa alla società, alla punizione del reo, al ristabilimento dell'ordine giuridico violato, e la difesa che pensa a salvare l'imputato.

Riconosciuta l'opportunità della partecipazione attiva, si tratta di considerare in quali specifici atti istruttori si può ammettere tale partecipazione. È questo un problema di limiti, nonchè delle cautele necessarie a prevenire possibili e gravi inconvenienti che potrebbero compromettere seriamente la ricerca della verità.

I riformatori che temono le turbative e che conservano un residuo di diffidenza verso questo allargamento dello spazio vitale della difesa, ritengono che essa possa essere ammessa solo all'interrogatorio dell'imputato, che è l'atto più importante dell'istruzione, mentre ritengono di escluderla dall'esame testimoniale. Si osserva che, con il difensore presente, il testimone sarà indotto a non parlare o a parlare con timidità, specialmente se la difesa gli può rivolgere direttamente le domande. La testimonianza diventerebbe più guardinga, e forse perderebbe la sua spontaneità. A questo inconveniente potrebbero aggiungersene altri, qualora la difesa fosse indotta a comunicare all'imputato il risultato della testimonianza.

Per queste ragioni vi è chi propone di escludere la difesa dalla raccolta delle prove, arrivando solo ad ammettere che le deposizioni dei testimoni siano messe a disposizione della difesa dopo che tali prove sono state raccolte.

La tesi massimalista e integralista è stata sostenuta nella relazione presentata su tale materia al recente Congresso nazionale forense di Genova: partecipazione attiva della difesa a tutti gli atti istruttori, cioè all'interrogatorio dell'imputato fin dalla sua fase iniziale nella quale opera la Polizia giudiziaria; partecipazione anche all'istruzione sommaria e partecipazione alla raccolta delle prove che si dovrebbero formare in contraddittorio. Cioè, questa tesi non pone alcun limite, oltre il quale la partecipazione

possa essere ritenuta nociva ai fini di un rapido raggiungimento della verità o delle probabilità. Di parere diverso, ed anzi nettamente opposto, si sono dichiarati i magistrati che hanno partecipato al Convegno di S. Giorgio a Venezia, cioè i Presidenti Liguori, Vista, Foschini, Lo Schiavo, Nardella, Caprioglio, ed i Consiglieri Grieco, Piacenza, Vellotti. Alcune riserve dei magistrati sono pure condivise dalla maggioranza dei professori di procedura penale che hanno partecipato a quel Convegno. Alcuni di essi però sostengono che l'eventuale esclusione della difesa all'assunzione delle prove dovrebbe essere l'argomento decisivo per l'opzione a favore dell'istruzione sommaria.

Il tema della difesa è direttamente connesso con il tema della testimonianza nella fase istruttoria e in quella dibattimentale. È opportuno un perfezionamento della tecnica dell'interrogatorio dell'imputato, essendo, nel dibattito, interesse del giudice sapere non solo ciò che l'imputato ha detto nella fase istruttoria, ma come, perchè e in che occasione lo ha detto.

Anche in questa materia la tesi massimalista — come si disse — fu sostenuta dal Congresso forense di Genova, una delle due repubbliche marinare che nell'ultimo mese esaminarono i problemi della riforma del processo. A Genova la relazione ufficiale sostenne: testimonianze con contraddittorio anche nella fase istruttoria. Ciò contrasta con altre due tesi affacciate nei dibattiti veneziani: 1) il Pubblico Ministero assume le prove senza contraddittorio e di esse deve essere tenuto conto nel dibattimento; 2) il Pubblico Ministero assume le prove senza contraddittorio, ma di esse i giudici non devono tener alcun conto, in quanto le prove sono assunte al solo fine del rinvio a giudizio, cioè servono non al giudice ma al Pubblico Ministero, considerato come un avvocato dello Stato che deve documentarsi anche per sostenere l'accusa in udienza. Sembra preferibile la tesi che ammette ad un tempo il contraddittorio nell'istruzione, e la validità delle prove anche in giudizio, alla tesi secondo la quale le prove raccolte nel segreto istruttoria non dovrebbero avere alcuna validità nel dibattimento.

Se nella fase istruttoria il testimonio si diffonde in particolari, e poi in udienza, a distanza di tempo, afferma di non ricordare, perchè non attribuire valore, ai fini della giustizia, ai particolari precisati in vicinanza del fatto?

Fondata sempre anche la proposta che, ad imitazione del Codice di procedura penale della Repubblica federale tedesca riformato nel 1950, siano espressamente, anche se empiricamente, elencati i mezzi di interrogatorio vietati a pena di nullità. È vero che il libero convincimento del giudice può rettificare il valore di prove abusivamente ottenute con mezzi illegittimi, ma anche la libertà del convincimento può essere influenzata da tale tipo di prove. Vi è però il pericolo di aprire un processo nel processo, cioè un processo sulle nullità.

Non mancano le richieste di riformare anche il sistema delle testimonianze in dibattimento. Anzitutto, per quanto riguarda la tecnica della domanda, circa la quale si lamenta che la domanda presentata dalla difesa possa essere « interpretata » dal Presidente attraverso il quale deve essere formulata e si lamenta pure che la ripetizione della domanda e pure la sua verbalizzazione lasci a chi deve rispondere troppo tempo per calcolare la risposta, la quale, quindi, viene a perdere ogni carattere di immediatezza e spontaneità.

Una dura critica da parte del Foro è rivolta al sistema talora adottato di chiedere al testimone se conferma ciò che ha precedentemente dichiarato e che risulta a verbale. Il rischio di un processo per falsa testimonianza renderebbe il testimone incline a confermare la testimonianza scritta. Ma, a chi ciò obietta si potrebbe ricordare che se il Presidente chiede la conferma e la difesa non solleva alcuna obiezione, ciò significa che la difesa stessa non si attende nuove precisazioni, o che esse spesso riguardano particolari trascurabili.

Sempre sul terreno della tecnica della testimonianza converrà anche esaminare l'opportunità di introdurre il noto sistema dell'interrogatorio incrociato tra imputati e testi, già accolto in codificazioni di altri Paesi nei quali avrebbe dato buon frutto in quan-

to eliminerebbe gli inconvenienti degli interrogatori a tappe e con ripensamenti ed agguati mnemonici.

Nella riforma del processo si devono pure tener presenti gli impegni internazionali che l'Italia si è assunta aderendo alla Dichiarazione del diritto dell'uomo che garantisce di interrogare i testimoni della parte e dell'accusa.

In materia di perizie, che potrebbero essere non solo psichiatriche ma anche psicologiche, la critica, basata su documentati inconvenienti, si appunta sulla necessità di garantire il processo dall'imperizia dei periti, a tutela anche della competenza dei veri periti.

Sia in materia di interrogatorio dell'imputato sia in materia di testimonianza nella fase istruttoria e in quella dibattimentale, al fine di favorire i progressi del sistema accusatorio, le parole d'ordine dei riformatori sono: oralità contro scrittura, pubblicità contro segreto.

La scrittura, ha detto giustamente il professore Sabatini, è « il piombo dell'istruzione ». Interrogatori e prove si pietrificano, e scarsa è la possibilità di smuovere ciò che è fissato sulle carte.

Evidentemente, la scrittura non è una capricciosa e barocca invenzione: attraverso essa prendono corpo le parole, ed i verbali sono essi stessi prove dell'obiettività dell'istruzione e documenti necessari a futura memoria. D'altra parte, i rapporti scritti e letti furono considerati un progresso rispetto ai rapporti segreti di altri tempi.

Anche le registrazioni acustiche possono essere utili per evitare i pericoli delle interpretazioni dei verbalizzanti, ed a tal fine se ne è già iniziato l'impiego che può essere largamente sviluppato. Ma, non si creda con ciò di semplificare il lavoro, perchè le parole registrate debbono essere tradotte nello scritto se si vuole utilizzarle come materiale di studio e di composizione.

La lotta contro la scrittura dovrebbe meglio qualificarsi come lotta contro la degenerazione della scrittura, intesa non solo e non tanto come accumulazione di carte superflue che intorbidano la chiarezza delle situazioni, impediscono la snellezza del la-

voro e — fra l'altro — costituiscono un peso pure economico per l'Amministrazione e per l'imputato, ma intesa anche e soprattutto come tentazione per il giudice di conformarsi all'istruttoria scritta e di non impegnare completamente le sue capacità critiche.

Vi sono presidenti che in udienza non leggono una riga di ciò che hanno già letto e conoscono, sapendo pure tener presente ogni circostanza.

Tutto ciò che allarga lo spazio vitale dell'oralità dovrà essere favorito dalla riforma del processo se si vuole che esso sia dibattimento vitale, se si vuole che esso sia non un leggere ma un interrogare e dibattere, un dibattere nel quale la difesa non sia posta in condizioni di disfavore rispetto all'accusa. Il pubblico contraddittorio dibattimentale — conviene ripeterlo — è garanzia di imparzialità, è libero gioco delle parti diretto dal giudice che è *super partes*.

Analoghe argomentazioni valgono nella lotta fra segretezza e oralità. Il segreto non è solo una condizione per dare sfogo ad istinti o passioni inquisitorie. L'esperienza dice che nella raccolta delle prove la pubblicità può essere meno produttiva del segreto, perchè la pubblicità intimorisce, se non esaspera, il testimone, il cui rendimento è obiettivamente più positivo nell'ufficio di colui che ne raccoglie la deposizione, il quale non è un persecutore ma un ricercatore di verità, che utilizza il segreto al solo fine di sicuramente attingere la verità non mascherata nè deturpata. In pubblico, il testimone teme di essere sospettato di partigianeria se non di falsità o connivenza; nel riserbo, imputati e testimoni parlano con più immediatezza e sicurezza, senza ricerca delle forme verbali che coloriscono la verità.

Per queste ragioni, le leggi di tutti i tempi, compresi i nostri, hanno previsto istruttorie segrete e dibattiti pubblici nei quali la presenza del pubblico è un controllo ed una remora.

È evidente che la riforma del processo deve aumentare le garanzie della pubblicità, ma arduo sarà il compito di conciliare il segreto istruttorio — se si ritiene necessario conservarlo — con la presenza della difesa

nell'assunzione delle prove se si vuole impedire, con il segreto, il fallimento della istruttoria e la dispersione delle tracce dei reati.

È facile la retorica contro l'oscurantismo del segreto, come pure le ironie sul cosiddetto « segreto di Pulcinella », ma bisognerebbe che i critici sapessero anche indicare in quale altra maniera l'onore di un imputato innocente viene tutelato dal discredito che può derivare da una pubblica istruttoria contro un individuo che, fra l'altro, può non essere rinviato a giudizio. È questa un'esigenza di alto valore morale, un'esigenza di difesa della dignità della persona che nessuno vorrà sottovalutare.

Invece è al di fuori di ogni possibile discussione la pubblicità del dibattito, grande conquista del progresso giuridico. Per l'istruzione, invece, si dovrà tentare, come ha indicato il professore Petrocelli, una riforma che riesca, attraverso il contraddittorio e l'ammissione della difesa, ad attuare una pubblicità interna all'istruzione, certamente benefica, evitando una pubblicità esterna, che, almeno in certi casi, può essere nociva ai fini della giustizia obiettiva (ricerca della verità) e dell'onorabilità soggettiva dell'interessato.

Legata al problema della pubblicità istruttoria e dibattimentale è la determinazione della funzione della stampa in materia giudiziaria della quale ha parlato in questo dibattito il senatore Berlingieri di cui condivido le opportune argomentazioni. La stampa ha il diritto di essere presente al dibattimento, laddove è presente il pubblico. Ma un sistema processuale che disciplina così analiticamente funzioni e responsabilità di organi e modalità di riti, deve preoccuparsi di precisare come il riconoscimento indiscusso del diritto della libertà di stampa si concili con i diritti del cittadino e del giudice.

Nessuno può obiettivamente contestare il fatto che la cronaca giudiziaria di alcuni giornali (non parlo della stampa, ma di alcuni giornali) non è solo cronaca in quanto talora si estende al colore, al commento, al giudizio. Già il sistema del processo viene deformato dal fatto che il testimonio, chiuso nell'aula d'attesa, viene a conoscere, at-

traverso l'analitica e pur stenografica cronaca di certi giornali, nei dettagli, l'interrogatorio dell'imputato e dei precedenti testimoni che egli non dovrebbe conoscere essendo posto, proprio a tal fine, in isolamento; ma vi sono giornali che discutono le testimonianze, confutano gli avvocati e il Pubblico Ministero, anticipano le sentenze dividendo e classificando i giudici laici, e pure non laici, secondo il bipartitismo degli innocentisti e dei colpevolisti, influenzando in tal modo la delicata formazione del libero convincimento dei giudici.

Specialmente la testimonianza può essere resa inquieta, se non esasperata, dalla pubblicità di alcuni giornali e specialmente settimanali, che si indugia sull'esame della personalità dei testimoni e dei casi della vita loro e dei loro parenti, esame che il giudice e l'avvocato non possono compiere ponendo i testimoni sotto i fari della pubblicità che li rende timidi ed esponendoli alla berlina con le fotografie canzonatorie, con le indiscrezioni professionali e familiari.

L'intangibile diritto di libertà della stampa non può invadere il campo dell'insopprimibile diritto dell'individuo all'onorabilità ed al riserbo, non può trasformare l'informazione in deformazione, non può influenzare il giudice o la difesa.

Paesi di antiche e sicure tradizioni democratiche, nei quali la libertà di stampa è consolidata nel costume, hanno leggi che vietano la didattica del delitto attraverso l'illustrazione dei dettagli della criminalità, che vietano le indiscrezioni e rivelazioni sulla vita privata degli individui, anche se non sono diffamazioni, che proteggono il giudice, l'avvocato, il testimonio e pure l'imputato, impegnati nella drammatica vicenda di un dibattimento che decide della vita e della onorabilità di un uomo, cioè di valori non meno sacri della libertà di stampa.

Associandomi alle giuste deplorazioni del senatore Monni, devo protestare per la pubblicità che è stata data su un processo di cui si attende ancora il giudizio definitivo. In pendenza di appello sono state criticate davanti a milioni di spettatori le prove raccolte nel giudizio di primo grado, discutendo in pubblico ciò che il difensore deve discu-

tere nelle aule giudiziarie dinanzi ai giudici e con le garanzie del contraddittorio, si è criticato pubblicamente un giudicato da parte non di un cittadino qualsiasi ma di un difensore, cioè d'uno dei protagonisti d'appello, esercitando influenza sui giudici d'appello, senza le garanzie che il dibattito offre all'accusa e alla parte lesa. L'alta responsabilità dell'ordine professionale saprà tutelare la dignità dei professionisti che rispettano il costume professionale e la serietà del processo. Per quanto riguarda la mia responsabilità devo vibratamente deplorare tutto ciò che può ledere la dignità dell'ordine giudiziario e gli interessi della giustizia.

Non vi può essere dubbio che su tutta questa materia relativa alla pubblicità dei processi ed alle influenze volontarie ed involontarie, dirette o indirette, esercitate dall'esterno, un moderno e democratico codice di procedura penale non potrà non dire una sua serena ma ferma parola.

Un accenno a parte merita il problema del giudizio direttissimo.

Come dissi alla Camera, è degna di elogio l'opportuna iniziativa, presa dal Procuratore della Repubblica di Roma, di compiere un esperimento di applicazione su larga scala del giudizio direttissimo, che appariva quasi un istituto abbandonato, malgrado che fosse esplicitamente previsto dall'articolo 502 del nostro Codice. L'esperimento è stato positivo, ed ha offerto un saggio di come sia realizzabile l'immediatezza della giustizia, che può evitare le lunghe carcerazioni e decongestionare gli uffici giudiziari.

Se si considera, poi, che su circa cento processi per i quali vi erano gli estremi previsti dal Codice per il rito direttissimo, si sono avute anche delle assoluzioni, non può sfuggire il vantaggio degli imputati prosciolti che, in poco più di una settimana, hanno potuto vedere riconosciuta la loro innocenza, invece di attendere anni.

Tale esperimento offre lo spunto per affermare l'opportunità di un allargamento dell'articolo 502 che per questo rito esige che una persona sia stata arrestata nella flagranza di un reato di competenza del Tribunale e non siano necessarie speciali indagini, oppure che il reato sia commesso da

persona arrestata, detenuta o internata. La riforma potrebbe prevedere la possibilità di procedere a giudizio direttissimo anche nei confronti di persona arrestata a seguito di ordine di cattura emesso entro brevi termini dal commesso reato, (per esempio una ventina di giorni), se non siano necessarie speciali indagini. Si intende dare completa realizzazione ad un voto espresso dal « Convegno nazionale su alcune tra le più urgenti riforme della Procedura penale », tenuto nel 1953 sotto la presidenza di De Nicola. In tale Convegno si è appunto auspicato l'ampliamento dei casi di giudizio direttissimo. In sostanza, il giudizio direttissimo potrebbe essere esteso anche nei confronti di individui che non siano arrestati nella flagranza del reato, purchè essi si trovino in stato di carcerazione preventiva in conseguenza di un ordine dell'autorità giudiziaria, e non siano necessarie speciali indagini. Cioè, con questo ampliamento, si andrebbe oltre le condizioni che il diritto vigente pone per legittimare il giudizio direttissimo, cioè l'arresto in flagranza dell'imputato; però si farebbe sempre un rigoroso riferimento temporale al momento in cui il reato è stato commesso, prescrivendo che l'ordine di cattura sia emesso entro un breve termine dal giorno del commesso reato.

L'allargamento di questa procedura speciale concilia l'immediatezza con le garanzie della difesa. Tale proposta è suggerita dalla considerazione che non mancano casi, al di fuori della flagranza, in cui prontamente possono essere assunte prove generiche e specifiche tali da escludere che siano necessarie indagini speciali.

Si può citare il caso evidente della fuga per mezzo della quale l'autore di un reato si sottrae all'arresto in seguito a sorpresa in flagranza: oppure si possono citare i casi nei quali la prova della responsabilità si rileva attraverso accertamenti e risultanze di acquisizione facile ed immediata, come è dimostrato dalla larga casistica dei reati di omicidio e di lesioni personali. Anzi, con questo ampliamento, si viene a moralizzare la norma, perchè, per esempio, non si può far dipendere dall'accusa l'impossibilità di adottare una procedura che ha particolare

efficacia per la sua esemplarità, per cui il pubblico potrà vedere la pronuncia della sentenza pochi giorni dopo la notizia dell'arresto.

La brevità dei termini è, poi, una garanzia di rapidità, e impedisce i dannosi effetti del prolungarsi della carcerazione preventiva. È pure ovvio come un considerevole risparmio di tempo si ottenga con l'eliminazione delle more istruttorie e degli atti preliminari.

Al giudice del dibattimento è demandata la valutazione delle prove essendo sempre fuori discussione il rispetto del contraddittorio e della contestazione.

È vero che nel mondo forense non si guarda sempre con simpatia al giudizio direttissimo, ma le cautele da adottare ed il rispetto dei diritti della difesa dovrebbero fugare ogni preoccupazione.

Qualche considerazione deve essere pure dedicata al dibattimento vero e proprio. Risolto il problema di una effettiva oralità dibattimentale — in modo che il processo non sia, come fu detto dai pessimisti, una « menzogna convenzionale », un apparato che si muove solo su ciò che è scritto nell'istruttoria — il dibattimento non presenta problemi inquietanti di difficile soluzione. La stessa opinione dei pessimisti merita di essere almeno in parte rettificata, perchè il riferimento che in udienza si fa all'istruttoria non è sempre nè necessariamente una pedissequa accettazione dei risultati di questa, bensì una presa di coscienza del dato istruttorio considerato non come punto di arrivo, ma come punto di partenza per un libero colloquio nel quale si cimenta la difficile arte del giudice, che deve valutare i dati e fugare le incertezze senza forzare la discussione entro schemi prestabiliti, ma orientandola verso una conclusione che significa scelta fra diverse alternative.

In materia di tecnica organizzativa del dibattito, non sembra destinata al successo la proposta di limitare le funzioni del Presidente alla sola direzione del dibattito senza alcun intervento nel giudizio conclusivo. In Camera di consiglio il Presidente non è che un primo *inter pares*: parla per ultimo

e vota per ultimo per non esercitare influenza sugli altri giudici.

Oggetto di discussione è pure la costituzione di parte civile, che, secondo alcuni, « inquina » il processo penale. Ma l'opinione più diffusa ritiene che essa ha una sua ragione d'essere, e quindi si deve ammettere al processo senza però incoraggiarla, e quindi rendendo più rigorosi i presupposti della sua ammissibilità. Agevolare la liquidazione del danno, oggi specialmente nei numerosi omicidi colposi in materia di incidenti stradali, è un interesse sociale che va protetto.

Circa la sentenza si esprime il parere che essa debba essere motivata solo con ciò che è stato raccolto e accertato nel corso del dibattimento, senza riferimenti alla fase istruttoria.

Sull'importante tema della revisione condivido nella massima parte le pertinenti considerazioni fatte dal senatore Capalozza nel corso del suo intervento.

Circa l'auspicata giurisdizionalizzazione della esecuzione penale si sono fatti considerevoli passi innanzi con il nostro progetto di nuovo ordinamento penitenziario già presentato al Parlamento. Tale progetto allarga e riorganizza le competenze e funzioni del giudice di sorveglianza e pone su nuove e moderne basi la riforma del sistema e del costume penitenziario.

Attribuiamo la massima importanza al nuovo ordinamento penitenziario, frutto di lungo e diligente lavoro, diretto non solo — come fu detto — a vietare la tosatura dei capelli dei reclusi, ma a riformare tutto il costume penitenziario per renderlo, con la religione, l'istruzione ed il lavoro, veramente rieducativo.

Il senatore Terracini ha detto che non favoriamo la vicinanza dei detenuti alle famiglie. Promuovere questa vicinanza è uno dei principali obbiettivi della riforma penitenziaria, ma anche oggi è una delle principali cure dell'Amministrazione.

Al fine di rendere sempre più efficiente l'assistenza in favore dei detenuti, l'Amministrazione penitenziaria segue con particolare cura i rapporti dei detenuti con le rispettive famiglie, preoccupandosi di facilitare

tare con i mezzi consentiti lo sviluppo di tali rapporti.

In particolare l'Amministrazione è larga nella concessione di trasferimenti temporanei dei detenuti, anche se condannati a lunghissima pena o all'ergastolo, in istituti prossimi ai luoghi di residenza delle famiglie; e, durante la permanenza dei detenuti in tali sedi, si concedono frequenti colloqui speciali, cioè senza le consuete limitazioni di tempo.

Ancor più frequentemente avviene che l'Amministrazione, allo scopo di permettere ai familiari dei detenuti abitanti in luoghi lontani dalle sedi degli istituti di pena, di avere incontri con i loro congiunti, conceda ai detti familiari dei sussidi in denaro per consentire ad essi di affrontare i viaggi occorrenti.

A ciò si provvede con la cooperazione dei Consigli di patronato, i quali, accertate le condizioni di bisogno dei familiari dei detenuti, erogano i sussidi occorrenti, prelevandoli da appositi fondi messi a disposizione, specificamente per tale titolo, da questo Ministero.

Nell'esercizio 1959-60 sono state distribuite, per questa ragione, lire 3.367.485; nell'esercizio 1960-61, per quanto risulta dalle notizie parziali finora pervenute, i sussidi erogati superano la somma predetta.

Nell'ultimo biennio il numero dei trasferimenti temporanei dei detenuti disposti al solo scopo di consentire l'avvicinamento alle famiglie ammonta a circa 500 casi.

Si fa inoltre presente che l'Amministrazione penitenziaria si è assunta direttamente l'onere di provvedere al trasporto di familiari ammalati presso gli istituti penitenziari nei quali si trovavano ristretti i rispettivi congiunti.

Non si è mancato altresì di sovvenzionare familiari di detenuti per consentire ai detti familiari di essere tempestivamente vicino al proprio congiunto gravemente infermo o in grave pericolo di vita.

Circa l'assicurazione contro la tubercolosi dei detenuti, di cui ha parlato il senatore Boccassi, ritengo opportuno precisare che non si tratta di istituirla, perchè tale assicurazione è già prevista dall'articolo 123 del

regolamento, e che da tempo abbiamo presentato le necessarie proposte agli Istituti previdenziali e ai Ministeri interessati. Ci auguriamo che siano accolte al più presto. Le assicurazioni sugli infortuni sono state da tempo estese ai detenuti addetti al lavoro, che ne beneficiano normalmente.

I senatori Leone e Gianquinto hanno chiesto il riposo settimanale per gli agenti di custodia, ma l'attuazione di tale riposo è già stata disposta con decreto 25 marzo 1961. Si chiedono pure le ferie annuali, ma tali ferie sono già godute dagli agenti di custodia. Eventuali frazionamenti sono resi necessari da eccezionali esigenze di servizio.

Sono grato ai senatori Berlingieri e Monni che hanno ricordato il disegno di legge presentato dal Governo alle Camere con il quale praticamente si abolisce l'ergastolo, avendo ogni ergastolano riabilitato la possibilità di ottenere la liberazione dopo 28 anni di espiazione, e ciò in rapporto ai limiti massimi della pena detentiva non perpetua.

Circa i dati richiesti sulle grazie concesse agli ergastolani, informo che negli ultimi dieci mesi furono graziati 22 ergastolani.

Per quanto riguarda le concessioni di grazie agli altri condannati, conviene precisare che nell'ultimo triennio esse sono in aumento: infatti furono 1.182 nel 1959, 1.465 nel 1960, e 1.854 nei primi nove mesi del 1961.

Circa altri possibili inconvenienti, non c'è che da prendere atto che il senatore Terracini ha detto che « si tratta di cose che potrebbero avvenire anche nella più perfetta macchina giudiziaria »

Nel nuovo ordinamento penitenziario abbiamo previsto, fra l'altro, la semilibertà, in armonia con quell'indirizzo che, in altro campo, ci consiglia di presentare una proposta per l'estensione dell'istituto del perdono giudiziale.

Nello schema logico di una riforma organica del Codice di procedura penale si vorrebbero fare entrare anche le norme relative alla Corte di assise, non essendovi una ragione specifica che ne giustifichi la disciplina con una legge speciale.

A proposito di Corte d'assise, particolarmente appassionato è il contrasto tra i sostenitori e gli avversari dei giudici laici, il

cui apporto non viene, in genere, positivamente valutato.

La prima tesi afferma che i giudici laici vanno soppressi perchè, malgrado la loro rettitudine e buona volontà, avrebbero dato prova di imperizia nella delicata funzione del giudicare. Gli avversari dei giudici laici sostengono che, se è vero che la Costituzione prevede che il popolo amministri la giustizia, è anche vero che il popolo può amministrarla attraverso i magistrati togati, che pure appartengono al popolo ed emettono sentenze in nome del popolo. Sul piano dell'esperienza concreta, gli stessi avversari dei giudici laici asseriscono che il magistrato quanto più è togato, tanto più garantisce, e quanto meno è togato, tanto meno garantisce.

Sono fievoli le voci che si levano a favore dell'estensione dei giudici popolari; come giudica gravi reati nelle Corti di assise, così il giudice laico potrebbe giudicare reati minori, di competenza delle giurisdizioni inferiori. In tal modo il numero dei magistrati togati potrebbe essere ridotto, secondo l'esperienza di altri Paesi.

L'ambito nel quale si potrebbe muovere una riforma processuale della Corte di assise potrebbe essere solo quello di aumentare o diminuire il numero dei giudici laici, per spostare il rapporto fra essi ed i giudici togati, senza che gli uni possano eliminare gli altri.

Ci avviamo così a presentare un disegno di legge sulle riforme del Codice di procedura generale, dopo aver presentato i disegni di legge di riforma del Codice di procedura civile e del Codice penale. Tra parentesi, credo che il senatore Marazzita potrà presentare, in sede di discussione di tale provvedimento, la proposta ieri qui illustrata in materia di istituto della revisione.

Ma non basta compiere il dovere di preparare con scrupolo la riforma del domani. Bisogna guardare al presente, ed anche nel presente la situazione del processo penale può essere migliorata, rendendo sicuramente più rapido il lavoro della giustizia con provvedimenti a portata di mano. Si tratta di combattere, come il Ministero combatte con le sue circolari, le disapplicazioni di

norme vigenti, che possono garantire almeno una minore lentezza del lavoro giudiziario.

Avendo il senatore Massari trattato tale tema nel corso del dibattito, è mio dovere accogliere i moniti espressi in quest'aula contro la disapplicazione di norme processuali e dare assicurazioni che il Ministero si propone di essere attivo anche in questo campo.

Qui non si tratta dell'architettura del sistema futuro, ma dell'applicazione del sistema vigente. Il nostro Codice di procedura penale appresta un complesso organico di norme dirette ad ottenere la concentrazione e la continuità del procedimento nelle sue varie fasi. L'articolo 154 del Codice di procedura penale prescrive che « i magistrati, i cancellieri, gli ufficiali giudiziari, gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, sono obbligati ad osservare le norme stabilite in questo Codice, anche quando la inosservanza non importi nullità od altra sanzione particolare ». A questo articolo attribuisce giustamente grande importanza il Manzini.

Il citato articolo 154 demanda ai capi degli uffici (Presidente della Corte di appello, Presidente del Tribunale, Procuratore generale, Procuratore della Repubblica) di vigilare perchè i magistrati, i funzionari, gli ufficiali e gli agenti dipendenti si attenano « rigorosamente alle prescrizioni della legge ».

Tuttavia, i processi si protraggono per lunghi periodi di tempo, persino per vari anni, fino a raggiungere talora la prescrizione.

I motivi che determinano tale lentezza sono molteplici e possono, in linea generale, essere identificati nei seguenti

Alla « notitia criminis » le indagini di polizia giudiziaria, anzichè essere « sommarie », come prescrive l'articolo 225 del Codice di procedura penale, sono spesso analitiche e si attardano in complicate istruttorie che occupano molto tempo, con indagini che dovrebbero essere compiute dal magistrato, o, almeno, sotto la sua direzione che dovrebbe essere assunta prontamente.

Trasmessi poi gli atti all'Autorità giudiziaria, il Pubblico Ministero di solito inizia l'istruttoria sommaria, ripetendo, presso a poco, le stesse indagini e riassumendo ad esame gli stessi testimoni già escussi dalla polizia giudiziaria, e quindi trasmette gli atti al giudice istruttore, perchè l'istruttoria prosegua con rito formale, se la detenzione dell'imputato — nel caso si tratti di processo con detenuti — supera 40 giorni, ovvero, se si tratti di processi con imputati a piede libero, se le indagini si presentano complesse.

Il giudice istruttore, a sua volta, procede spesso — oltre al completamento delle indagini — a nuovo esame dei testimoni escussi dalla polizia giudiziaria e dal Pubblico Ministero, col risultato di una duplicazione, anzi triplicazione, per tale parte di attività non sempre utile, o necessaria.

Una volta investita l'Autorità giudiziaria, il processo non può essere seguito ed istruito senza soluzioni di continuità dal Pubblico Ministero o dal giudice istruttore, perchè, dato il forte carico di processi normalmente gravante su ogni singolo magistrato e gli ulteriori numerosi incombeni gravanti sul Pubblico Ministero, tra servizi esterni, partecipazione alle udienze, eccetera, ogni singolo processo viene istruito a tappe, a rotazione con gli altri processi, dilungandosi in tal modo l'istruttoria nel tempo, mentre gli articoli 298 e 299 del Codice di procedura penale prescrivono che esso sia compiuto « speditamente » e « prontamente ».

Una volta compiuta l'istruttoria formale, il processo subisce una sosta — direttamente proporzionata alla mole del lavoro gravante sul magistrato — presso il Pubblico Ministero, per la redazione della requisitoria e successivamente analoga sosta presso il giudice istruttore per la redazione della sentenza di rinvio a giudizio.

Al riguardo, l'articolo 384 prescrive, per la sentenza di rinvio a giudizio, un'esposizione « sommaria » dei motivi di fatto e di diritto della decisione, ma in pratica si notano spesso sentenze istruttorie elaborate e diffuse, la cui preparazione richiede tempo e lavoro.

Ai sensi dell'articolo 151 la sentenza istruttoria dovrebbe essere depositata nella cancelleria del giudice istruttore entro 15 giorni dalla pronuncia e dovrebbe essere poi trasmessa alla cancelleria del giudice competente per il giudizio.

Per l'articolo 386 tale trasmissione dovrebbe avvenire entro « due giorni ».

Altri ritardi si verificano, nel corso della istruttoria, per quei provvedimenti per i quali le Assemblee legislative devono concedere una autorizzazione a procedere.

Da tale momento il processo passa alla fase degli atti preliminari al dibattimento.

Le norme del Codice prescrivono, per la Corte di assise (articolo 405), per il Tribunale (articolo 406), per l'Appello (articolo 517), che il decreto di citazione sia emesso « senza ritardo »; o « immediatamente »; viceversa, specie negli uffici giudiziari dei grandi centri, sono inevitabili ulteriori ritardi, a causa dei ruoli saturi per più mesi di processi, fissati per ogni singola udienza in numero tale da non permettere inclusioni di ulteriori processi.

Precedenza sugli altri hanno indubbiamente i processi con detenuti, ma anche ciò non sempre è possibile per l'ingombro del lavoro.

Una volta collocato nel ruolo, è poco probabile che il processo venga trattato alla udienza fissata.

Imputati che non si presentano inviando a mezzo del difensore certificato medico (non sempre controllabile e non sempre attendibile) di impedimento a comparire, avvocati che eccepiscono necessità di presenza in altro processo o in altra sede, inevitabili irregolarità di notificazioni, sono tutte cause sufficienti per far rinviare un processo a nuovo ruolo. Quando poi si tratti di molti imputati e di molti difensori, diviene un successo poter iniziare il dibattimento dopo quattro o cinque ed ancor più rinvii. In sede di vigilanza l'ufficio ha potuto constatare, presso alcuni uffici giudiziari, fino a dieci e dodici rinvii per qualche processo, prima che se ne iniziasse la trattazione.

E quando i magistrati insistono nell'applicare la legge limitando i rinvii, si

sono avute proteste anche da parte di qualche convegno forense.

Infine, una volta instaurato il contraddittorio, solo i processi più semplici vengono in pratica definiti in una sola udienza. Quelli complessi, che presuppongono più udienze dibattimentali, vengono inevitabilmente trattati, data la ricorrente indisponibilità a breve scadenza di udienze libere, con intervalli di tempo tra una udienza e l'altra, a scapito della concentrazione processuale. L'articolo 431 prescrive che la sospensione non dovrebbe essere superiore a « dieci giorni », più eventualmente altri dieci.

Non di rado accade poi che dopo numerose udienze dibattimentali il processo venga nuovamente inviato a nuovo ruolo, per diversa composizione del collegio, ad esempio, o per altro motivo che tale effetto comporti.

Terminato il dibattimento ed emessa la decisione, l'articolo 151 prescrive che le sentenze siano depositate in cancelleria non oltre il « decimo quinto giorno » da quello della pronuncia, cosa che spesso avviene solo per le sentenze di facile stesura.

Dopo così faticoso itinere, il processo non è ancora finito. V'è il giudizio di appello, con difficoltà presso che analoghe a quelle già dette. La trasmissione degli atti al giudice *ad quem*, dovrebbe, per l'articolo 208, avvenire « senza ritardo ».

Nel giudizio di appello è difficile che gli atti siano comunicati al Pubblico Ministero « appena » pervengano alla cancelleria, secondo la norma dell'articolo 406, e, dopo la restituzione di tali atti da parte del Pubblico Ministero, non sempre il Presidente può ordinare « senza ritardo » la citazione dell'imputato appellante, secondo il disposto dell'articolo 517.

V'è infine il ricorso in Cassazione, con ulteriore sosta, determinata dal rilevante carico oggi assommante ad oltre 40.000 ricorsi. Ad una più rapida definizione dei ricorsi in Cassazione potrà apportare notevole contributo il disegno di legge, da noi presentato, che modifica gli articoli 524 e 531. Confidiamo che il Parlamento voglia esaminarlo al più presto.

È una tendenza generale quella di sperimentare il giudizio di Appello e poi di Cassazione, poichè è noto che gli imputati sperano, con i tre giudizi, di poter raggiungere il traguardo della prescrizione ovvero di godere di decreti di generale clemenza.

E, per non dimenticare il Pretore, nei provvedimenti relativi all'esecuzione di decreto penale di condanna, il Pretore non sempre può emettere e far notificare all'opponente il decreto di citazione « senza ritardo », secondo la prescrizione dell'articolo 509. L'esecuzione della sentenza di condanna spesso non può avvenire entro « cinque giorni » dal giorno in cui l'autorità incaricata dell'esecuzione ha ricevuto notizia dell'irrevocabilità, come prescrivono l'articolo 576 e la 38^a disposizione di attuazione.

Ai motivi di rallentamento del processo sopra indicati si potrebbero ancora aggiungere quelli relativi all'espletamento di perizie; infatti i periti talvolta chiedono termini di 30 o 40 giorni per perizie, non psichiatriche, per le quali basterebbero pochi giorni.

Anche la « novella » del 1955 ha contribuito — come si disse — a rallentare in parte il corso del processo sia nella fase istruttoria che in quella dei ricorsi in Cassazione.

È da riconoscere che il nuovo sistema delle notificazioni, ad esempio, appresta maggiori garanzie al cittadino, ma non può parimenti negarsi che esso facilita l'imputato a sottrarsi, mediante continui e fittizi cambiamenti di domicilio — organizzati ad arte — alla notificazione di atti.

È l'inconveniente, nell'espletamento dei complessi incumbenti fissati dal capo V del libro I del Codice di procedura penale, si ripete in tutte le fasi del procedimento, sia per le comparizioni dell'imputato in sede istruttoria, che per la comparizione in dibattimento, sia per le eventuali notifiche di avvisi e di sentenze contumaciali.

E anche quando durante l'istruzione viene emesso decreto di irreperibilità, questo non ha efficacia — per la disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 170 — ai fini del giudizio di primo grado, e quello emesso in primo grado non ha efficacia ai fini del giudizio di appello o di rinvio.

Altre garanzie la « novella » del 1955 ha previsto per l'imputato ammettendo il difensore delle parti agli esperimenti giudiziari, alle perizie, alle perquisizioni domiciliari e alle ricognizioni, per la conseguente necessità di « avvisi », i quali tuttavia ritardano il corso dell'istruttoria.

Mentre ci proponiamo di insistere ulteriormente sulle predette norme, riconosciamo che le cause di queste inosservanze non sono dovute a cattiva volontà di magistrati o avvocati. È il numero crescente degli affari giudiziari che ingombra gli uffici rendendo talora impossibile l'espletamento del lavoro entro i termini previsti dal Codice. Per questo, mentre perseguiamo l'obiettivo di semplificare il sistema processuale,

abbiamo, nel contempo, presentato la proposta — già da voi approvata — di un aumento di 1.400 magistrati. Ma in luogo di riconoscere lo sforzo compiuto per superare una così grave situazione anomala, in nessun'altra maniera eliminabile, si sente dire in autorevoli consessi che in Italia i magistrati potrebbero essere diminuiti. Non ci lasceremo certo deviare o scoraggiare per così futili argomentazioni, e ugualmente insisteremo sulla nostra proposta di prevedere una data fissa, in ogni anno, per i trasferimenti, come avviene nelle università, affinché nel corso dell'anno giudiziario non si abbia quella vicenda di trasferimenti che fa passare di mano in mano le carte, senza possibilità di arrivare a rapide conclusioni.

Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

(Segue G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*). Le considerazioni fatte sulla riforma del processo e sulle difficoltà di funzionamento delle norme vigenti — difficoltà che ho ricordato — in quanto vanno tenute presenti in sede di riforme, ci riducono a considerare l'intima connessione fra la riforma del processo e la riforma dell'ordinamento giudiziario già attuata o già elaborata nei suoi punti fondamentali o in corso di esame per quanto riguarda le materie residue, ed il coordinamento secondo il progetto sottoposto da oltre un anno al parere del Consiglio superiore.

Bisogna rivedere la struttura degli uffici giudiziari, sburocratizzare la funzione dei giudici, garantire l'indipendenza del magistrato dai pericoli non solo dell'influenza esterna ma anche delle subordinazioni interne, liberandolo dalle servitù della carriera.

Come si disse, passi decisivi sono stati fatti in materia di rinnovo dell'ordinamento giudiziario con l'istituzione del Consiglio superiore; con l'eliminazione di ogni residuo dei gradi gerarchici anche nel sistema delle retribuzioni nel quale erano rimasti

gli scatti quadriennali, reliquia del passato gerarchico. Ringrazio la Presidenza del Senato che ha già messo all'ordine del giorno dell'odierna seduta, dopo il bilancio, la discussione della legge sui miglioramenti delle retribuzioni con decorrenza dal 1° luglio scorso e con copertura che si desidera estranea ad aggravii di aumenti delle spese del privato per i servizi della giustizia. Quanto ha detto ieri il senatore Gramegna potrà essere discusso nel caso dell'esame della legge.

Altra tappa della riforma dell'ordinamento giudiziario è la riforma del sistema delle promozioni per il passaggio da una funzione all'altra. La Costituzione ha sancito la distinzione della funzione, la quale oggi è sia giudicante che requirente, sia di merito che di diritto, e, nell'ambito delle giurisdizioni di merito, la distinzione di attività che impongono tecniche diverse e quindi diversa preparazione, per esempio nella Corte d'appello. Ogni preoccupazione per l'esasperante attesa delle promozioni è eliminata, potendo ogni magistrato — con la legge già approvata dal Senato — conseguire la promovibilità ad una scadenza fissa di anni e

quindi senza le preoccupazioni dell'attesa. Naturalmente, in rapporto alle obiettive esigenze di servizio nei vari gradi della giurisdizione, i posti, nelle singole funzioni, non possono avere che una configurazione a piramide.

L'aumento dei magistrati richiesto dalle Associazioni dei magistrati e dai loro organi di stampa, dagli Ordini forensi, e con una particolare insistenza, dai dibattiti parlamentari, è in via di realizzazione con il disegno di legge già approvato dal Senato, che comporta considerevoli oneri finanziari giustificati dall'esigenza dell'aumentato numero di affari giudiziari in rapporto all'aumento della popolazione — più che raddoppiata da quando furono istituiti i ruoli — all'intensificarsi dei rapporti sociali, alla vorticosa attività di produzione normativa, alle accresciute funzioni del magistrato. Appena approvata la legge sull'aumento dei ruoli, si provvederà alla determinazione delle piante organiche nei singoli uffici. Non posso dimenticare che anche il recente Congresso nazionale forense ha precisato, nella relazione ufficiale, che « la scarsità numerica dei giudici influisce sulla lentezza dei processi ».

Ora — come si disse — si levano voci contro tale aumento, ritenendo che effetti migliori si possono ottenere con una più razionale distribuzione dei magistrati. Tale fine concorrente è certamente da perseguire, ma non si può dimenticare, che non il Ministero, nè un organo politico, ma la Commissione mista di magistrati e parlamentari prevista dalla legge sulla revisione delle circoscrizioni, è arrivata a proporre al massimo la soppressione di 86 Preture. Numero insignificante rispetto al bisogno, anche perchè, accanto alla soppressione delle Preture, non giustificate da esigenze di lavoro, la stessa Commissione ha proposto l'istituzione di nuove Preture. Opportunamente il senatore Berlingieri nel corso di questo dibattito ha consigliato prudenza nella soppressione delle Preture. Infatti, non si deve dimenticare che l'esistenza di una Pretura può essere giustificata, anche se il suo lavoro è insufficiente, dalla esigenza che lo Stato sia presente con la giustizia, anche nei piccoli

centri, nei quali è presente la scuola pur essendo modesto il numero degli alunni.

Colgo questa occasione per riaffermare al senatore Militerni che il Governo è favorevole all'istituzione del Tribunale di Paola e che si augura che la sua proposta di legge possa essere accolta. Ugualmente è stato favorevole all'istituzione del Tribunale di Rimini, anche in quel caso per ragioni obiettive.

Ribadisco pure gli impegni precedentemente assunti per risolvere il problema del Tribunale di Locri e Palmi, secondo il voto espresso dal senatore Barbaro così convinto e tenace assertore di questa causa.

Non è qui il momento di trattarne, ma, per la mia responsabilità, mi sia permesso di ribadire che sono di parere assolutamente contrario ad istituire Sezioni della Cassazione nelle varie regioni, essendo la Cassazione unica una conquista intangibile.

La mancanza di magistrati si fa sentire particolarmente nelle sezioni penali di centri maggiori che vanno rafforzate, anche perchè non è di oggi la tendenza del magistrato ad emigrare dalle sezioni penali alle sezioni civili.

Convengo con il voto espresso dai senatori Gramegna e Mammucari per rendere anche numericamente più efficienti le sezioni del lavoro al fine di non pregiudicare, con ritardi, gli interessi dei lavoratori.

Per far fronte alle crescenti necessità dei magistrati, oltre ad aumentarne sensibilmente il numero e predisporre di meglio distribuirlo, si è provveduto a proporre uno schema di legge che prevede una diminuzione del numero dei membri dei collegi giudicanti. Questo recupero di magistrati permetterà l'istituzione di nuove sezioni, senza arrivare ad accogliere integralmente la proposta del giudice unico da qualcuno presentata, ma già condannata dal fallimento dell'esperimento fatto dal ministro Finocchiaro Aprile del 1912, che, per retribuire meglio i magistrati, come è affermato nella relazione della legge sul giudice unico, riduceva il numero globale dei magistrati.

Noi preferiamo — come abbiamo dimostrato con i fatti — migliorare le retribuzioni, e contemporaneamente aumentare il

numero. La relazione Mortara del 1913 — che si potrebbe dire di palpitante attualità — ha confutato con argomenti rigorosi la proposta di istituire il giudice unico che non ha neppure raccolto la maggioranza dei presenti al recente Congresso dei magistrati tenuto a Palermo.

Peraltro non ha trascurato di porre mente che in Italia l'istituto del giudice unico sostanzialmente esiste per la materia civile in Conciliazione e Pretura e per la materia penale in Pretura. Basterebbe aumentare il limite di competenza di quest'ultimo magistrato, specie in materia civile, perchè in materia penale i suoi poteri sono già tanto ampi; e poi vi è l'istituto della remissione di cui all'articolo 31 del Codice di procedura penale.

Anche sull'aumento della competenza del Pretore in materia civile è stato fin dal 31 ottobre 1958 presentato un disegno di legge al Parlamento.

Lo spostamento delle competenze *ad valorem*, da noi proposto con disegno di legge, può essere uno degli strumenti utili anche al fine di meglio distribuire il lavoro giudiziario.

Ci si preoccupa giustamente che l'aumentata quantità dei giudici non incrinì la qualità ed il rigore della selezione per l'accesso alla Magistratura. Ma l'aumento dei posti di ruolo — che si effettua in un quinquennio proprio per impedire che la quantità danneggi la qualità — prevede uno scorrimento generale della carriera in tutti i gradi e non è limitato all'accesso al primo grado. Comunque, credo che sarebbe offensivo per la scuola universitaria pensare che, su 40 mila giovani che frequentano le facoltà di giurisprudenza, non si possano trovare cento o cinquanta giovani o duecento giovani all'anno che abbiano le qualità per entrare nell'ordine giudiziario. Su 150 posti messi a concorso si presentano sempre dai 2 ai 3 mila concorrenti, cioè un numero tale che permette una seria selezione. Nel corso di uno stesso anno, in un primo concorso non si riuscì a coprire i posti e in un secondo concorso, al quale parteciparono pressochè gli stessi candidati, i nuovi posti messi a concorso furono largamente coperti.

Non vi è ragione di pessimismo sulla possibilità che giovani moralmente e tecnicamente scelti si indirizzeranno verso la carriera giudiziaria, la quale, se importa sacrifici e rinunzie, conferisce peraltro prestigio e dignità. La vocazione, cioè la disposizione interiore ad assolvere le funzioni di giudice, non è sempre e necessariamente una dote naturale; essa pure è frutto di educazione dei caratteri che gradatamente si coltivano come si coltivano e perfezionano le capacità tecniche. Ciò sarà favorito anche dall'Accademia della magistratura e dal contatto con i magistrati più anziani che con il loro esempio, con la loro dignità, con il loro prestigio, sapranno suscitare nei giovani l'attaccamento e, mi auguro, pure l'entusiasmo per la funzione.

Si può errare in buona fede, ma, come ha osservato il Presidente della Corte di appello di Venezia, Nardella, al Convegno di S. Giorgio, se « gli uomini sono capaci di adempiere con la necessaria diligenza e la necessaria autorità alle loro funzioni, tutti i pericoli di lentezza dovuti agli uomini vengono automaticamente eliminati ».

Però, la tesi che l'affinamento delle qualità debba condurre alla specializzazione, non è tesi generalmente accolta, perchè se la specializzazione è resa necessaria dalla progressiva tecnicizzazione delle norme, la formazione del magistrato deve essere organica e quindi tale da poter affrontare ogni specie di giudizio.

Si è cercato di favorire la specializzazione prevedendo nelle norme sui concorsi la possibilità di opzione nella prova scritta fra materie penalistiche e materie civilistiche, ma voi Senatori siete stati di diverso avviso prescrivendo, con un vostro emendamento, l'esame in ambedue le prove, e quindi abbandonando il criterio selezionatore.

Più che alla specializzazione, è al perfezionamento del magistrato che si deve puntare, ed a tal fine pensiamo si possa contribuire facendo entrare in funzione l'Accademia della magistratura, che — accogliendo antichi voti — è stata istituita con decreto ministeriale, proprio per perfezionare i magistrati e per preparare i giovani prima dell'ingresso e seguirli nel tirocinio dopo l'in-

gresso in carriera. Giustamente è stato osservato che il magistrato non professa la dottrina, ma non può operare senza la dottrina, senza conoscere profondamente non solo le singole norme che deve applicare, ma anche tutto il sistema in cui la norma è inserita e dal quale essa prende significato.

Il numero dei magistrati che si allontana dalla carriera, quelli che si dicono attratti da maggiori guadagni, è insignificante, contrariamente a quanto si afferma. Negli ultimi anni si ebbero casi che si possono contare sulle dita delle due mani.

Se la riforma del processo penale, modificando la fase istruttoria, punterà sul Pubblico Ministero o sul giudice istruttore, si imporrà una più specifica formazione dei magistrati addetti a tali funzioni, senza però eliminare i vasi comunicanti tra la magistratura requirente e la magistratura giudicante, sia perchè le funzioni si integrano, sia perchè separando le due funzioni si correrebbe il pericolo di dar vita a due distinte carriere e di aumentare le difficoltà dei trasferimenti.

La proposta di una Magistratura ordinaria elettiva non è stata accolta dalla Costituente. Con l'articolo 106 della Costituzione ci si è limitati a prevedere che la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina elettiva di magistrati solo onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. È vero che il sistema di conferire le funzioni giurisdizionali a mezzo di elezione ha avuto larga diffusione, specie nel continente americano, in quanto in America si è dell'avviso che il giudice, derivando direttamente o indirettamente la sua autorità dal popolo, acquista (come gli altri organi supremi dello Stato), per tale sua origine, la massima indipendenza. Ma l'enunciazione, in apparenza suggestiva, non sfugge ad un rilievo critico di innegabile importanza: il giudice eletto, se è libero dal Potere esecutivo, non può peraltro non rimanere legato a chi lo ha eletto, a chi può rieleggerlo. Al contrario, il giudice che — a termini della nostra Costituzione — è nominato solo a seguito di concorso, e che acquisisce la inamovibilità ed è soggetto soltanto alla

legge, non può non giudicare con maggiore indipendenza di quello eletto, il quale, per la temporaneità del mandato, difficilmente può sfuggire alle inevitabili pressioni che gli assicurino la riconferma sia da parte dei singoli che degli organi che lo debbono prescegliere. Con ciò non s'intende dire che si deve contrastare *a priori* l'istituzione di giudici che abbiano attribuzioni particolari in materia penale, conciliativa e sanzionatoria ad un tempo, o meglio, la creazione per i reati di non rilevante entità di un magistrato di carriera che giudichi a somiglianza dei giudici di pace di altre Nazioni.

Allo stesso magistrato potrebbero demandarsi particolari attribuzioni in materia civile. Tutto ciò importerebbe necessariamente una revisione dell'attuale sistema dei Conciliatori sui quali riconosco fondate le critiche del senatore Ottolenghi e del senatore Berlingieri.

Convieni, infine notare, che anche l'Ordinamento forense deve essere armonizzato con le esigenze di un moderno sistema processuale, ed in questo senso è orientato il disegno di legge che il Senato ha già approvato.

Una riforma del processo penale che intenda essere efficiente deve disporre anche di mezzi materiali. Quanto si è fatto nel campo delle attrezzature e dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria vi è illustrato nella nitida ed egregia relazione a voi sottoposta dal relatore senatore Caroli, che ringrazio sentitamente per la chiara impostazione dei problemi e per i generosi riconoscimenti del lavoro compiuto, come ringrazio delle parole gentili il senatore Ragno, il quale ha detto che « il Ministro ha le carte in regola », rilasciandomi, con molta cordialità, un certificato di buona condotta. Con lo stesso sentimento ringrazio il senatore Massari al quale ricambio i sentimenti di stima.

Grazie pure vivissime al senatore Monni, sempre acuto e cordiale ed al senatore Romano, sempre così comprensivo dei problemi della Magistratura

Si chiede che venga meglio attrezzata la « azienda della Giustizia ». Molto vi è da fare in questo campo, ma per documentare l'impegno del Governo non basta ricordare

che, mentre le spese del cittadino per gli affari della Giustizia sono aumentate meno di 40 volte rispetto all'anteguerra (in relazione al costo della vita che è aumentato di più di 70 volte), le spese dello Stato, sfiorando il centinaio di miliardi con le somme impiegate per l'edilizia che figurano nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici e in quelli degli Enti locali, sono aumentate di circa 200 volte rispetto al mezzo miliardo dell'anteguerra. Quindi, mentre gli oneri del cittadino per i servizi della giustizia sono proporzionalmente ridotti a circa metà degli oneri dell'anteguerra, gli oneri dello Stato usano il moltiplicatore 200.

Il nostro piano edilizio è in via d'esecuzione ed assicuro il senatore Militeri che si faranno i massimi sforzi per accogliere ciò che egli ha chiesto per Castrovillari, come esamineremo con la massima buona volontà le richieste del senatore Marazzita per l'edilizia carceraria nel circondario di Palmi e la proposta dei senatori Busoni e Picchiotti per l'evacuazione dello storico Maestio di Volterra.

Andando al di là dell'analisi compiuta, riteniamo opportuno concludere con un altro ordine di considerazioni che non riguardano nè la specifica riforma del processo penale, nè l'applicazione rigorosa delle vigenti norme processuali, ma l'impostazione stessa di tutta l'attività legislativa dello Stato in materia di sanzioni. Bisogna allargare l'orizzonte a questi più vasti confini per comprendere che la cura dei mali di cui soffre il processo si deve estendere anche al diritto sostanziale e specialmente ad alcuni fenomeni patologici e degenerativi della produzione legislativa.

Il sistema legislativo italiano è da alcuni decenni orientato, e la tendenza va sempre più accentuandosi, verso un progressivo ampliamento della sfera del diritto penale, nel senso cioè di sanzionare come reati (per lo più contravvenzionali), anche illeciti che ledono, e a volte soltanto indirettamente, interessi minori dello Stato, per i quali una così rigorosa tutela si appalesa non di rado eccessiva. Le continue obiezioni e resistenze frapposte dal Ministero della giustizia — in sede di elaborazione degli schemi di leg-

ge — sono riusciti solo a contenere la predetta pericolosa tendenza.

Ma la tendenza anzidetta, particolarmente spiccata nella legislazione speciale, si risolve, oltre tutto, in un massiccio aumento del contenzioso penale e, conseguentemente, in un insostenibile aggravio di lavoro per il giudice ordinario, con inevitabili negativi effetti sull'ordinato svolgimento dell'amministrazione della giustizia.

Ove si pensi che per ognuna delle piccole contravvenzioni previste dalle numerosissime leggi del nostro ordinamento può essere percorso il doppio grado della giurisdizione di merito e, in terza istanza, può essere proposto ricorso alla Suprema Corte regolatrice, si sarà individuata una delle principali cause che rendono preoccupanti le statistiche del lavoro penale gravante sulle Preture e sui Tribunali, nonchè sulla Corte di cassazione, presso la quale pendono attualmente addirittura decine di migliaia di ricorsi.

Ad ovviare a siffatto grave inconveniente, abbiamo più volte proposto di degradare al rango di illeciti amministrativi i casi più lievi di reati contravvenzionali. In tal guisa la loro repressione resterebbe affidata all'Autorità amministrativa e così tutto lo sforzo dei magistrati potrebbe essere concentrato sui fatti che offendono gli interessi supremi dello Stato e della società.

Un rimedio del genere di quello che abbiamo da tempo prospettato sembra effettivamente auspicabile. Nessuna questione di principio si oppone a questa, per così dire, « depenalizzazione » del nostro ordinamento giuridico. ed invero non esiste un criterio scientifico unico e rettilineo per una distinzione qualitativa tra illecito amministrativo e illecito contravvenzionale: gli elementi qualitativi hanno indubbiamente il loro valore, ma non impediscono che il legislatore possa classificare, secondo le contingenze del caso, un fatto come illecito amministrativo, anzichè come contravvenzione, o viceversa, e possa far passare lo stesso fatto dall'una all'altra categoria.

Ciò si verifica in particolar modo nelle zone di contatto tra le due categorie, laddove cioè le infrazioni sanzionate penal-

mente dalle varie leggi speciali sono di assai lieve entità, sicchè appare agevole sostituire la sanzione dell'ammenda con altra di natura amministrativa, quale una pena pecuniaria od altra ancora, idonea al caso particolare.

Il problema si risolve, pertanto, in un apprezzamento demandato alla sensibilità del legislatore.

Ciò posto, in linea generale, quali, sul piano pratico, potrebbero essere le modalità di attuazione del nostro programma di « depenalizzazione »?

L'azione potrebbe essere svolta sia in ordine a leggi particolari che verranno in futuro emanate, sia in ordine alla revisione di leggi generali (quali, ad esempio, il testo unico della legge comunale e provinciale, la legge sulla previdenza sociale, il testo unico delle leggi sulla finanza locale, eccetera), sia, infine, in ordine ad un graduale aggiornamento delle singole leggi speciali vigenti.

Come si è già accennato, l'attuazione pratica del nuovo orientamento, attribuendo all'Autorità amministrativa il compito di reprimere illeciti oggi di competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria, si risolverebbe in un notevole alleggerimento dell'attività di quest'ultima.

Peraltro va a riguardo rilevato come la semplificazione non potrebbe mai essere totale, in quanto, dovrebbe essere sempre riconosciuta all'interessato la tutela giurisdizionale del suo diritto, contro l'atto definitivo della Pubblica Amministrazione.

Il controllo, sia pure limitatamente alla legittimità dell'atto, in applicazione dei principi generali posti dalla legge del 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo, implicherebbe pur sempre una attività del magistrato.

Tuttavia, il procedimento si svolgerebbe in altra sede, diversa da quella penale, e cioè dinanzi al giudice civile. Ora il maggior costo di tale procedimento, assieme al minor peso, sia sul piano morale che su quello pratico, della sanzione amministrativa, (prima fra tutte, l'impossibilità della conversio-

ne della pena pecuniaria in pena detentiva), dovrebbe prevedibilmente costituire una rennora sufficiente all'eventuale ulteriore attività giudiziaria del trasgressore e rendere, di conseguenza, possibile che la « depenalizzazione » produca, pressochè per intero, i suoi auspicabili effetti.

Abbiamo, inoltre, proposto che la materia delle contravvenzioni venga sottratta alla competenza dei giudici togati, e demandata a giudici minori onorari.

Anche tale proposta, che non si pone necessariamente con carattere di alternative rispetto alla precedente, ma potrebbe anzi essere ad essa complementare, merita di essere attentamente vagliata.

Vero è che, per il disposto dell'articolo 111 della Costituzione, l'impugnabilità per Cassazione delle decisioni di questi magistrati minori rimarrebbe ferma. Tuttavia la riforma potrebbe sempre presentare una sua utilità, in quanto il lavoro penale verrebbe ripartito tra un maggior numero di giudici, con alleggerimento del lavoro dei magistrati togati, cui resterebbe affidata la cognizione dei reati di maggiore entità.

Il giudice onorario del nostro ordinamento giudiziario è il giudice conciliatore, la cui competenza *ad valorem* abbiamo proposto di allargare con apposito disegno di legge, da tempo presentato alle Camere, che tiene conto sostanzialmente della svalutazione della moneta. Peraltro, ove si volesse effettivamente attribuire al Conciliatore una qualche competenza in materia penale, pur lasciando invariato l'attuale sistema di nomina dall'alto, dovrebbero essere accuratamente riveduti i criteri di scelta sulla base di titoli specifici, che dessero la più ampia garanzia per un adeguato espletamento dei nuovi delicatissimi compiti che verrebbero ad esso demandati.

Ho solo accennato ad un fondamentale problema che riguarda lo spirito e la lettera di tutto l'ordinamento giuridico.

A conclusione del bilancio, desidero rendere omaggio ai magistrati e avvocati di Stato per l'opera che essi compiono a servizio della giustizia. (*Vivi applausi dal centro. Molte congratulazioni.*)

Annuncio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati, approvazione di procedura urgentissima e deferimento all'esame di Commissione permanente

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Modifiche al testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari e la determinazione del contributo per la Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria » (1718).

Questo disegno di legge sarà stampato e distribuito.

S U L L O , *Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

* **S U L L O ,** *Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* Il disegno di legge, che la Camera ha approvato attraverso la sua Commissione del lavoro in un dibattito durato circa tre giorni, è stato oggetto dell'approvazione unanime da parte di tutti i Gruppi politici per molte ragioni ed anche perchè esso prevede prestazioni economiche maggiorate a favore dei dipendenti delle aziende agricole e dei dipendenti delle aziende artigiane. Siamo all'indomani della Conferenza agricola ed è proprio un lieto auspicio che la Camera abbia potuto approvare un provvedimento che attua l'equiparazione totale, ai fini degli assegni familiari, dei dipendenti dell'agricoltura rispetto ai dipendenti dell'industria.

Ora, poichè questo provvedimento è stato esaminato ed approvato pressocchè all'unanimità dal C.N.E.L. e poichè nell'altro ramo del Parlamento tutti i Gruppi politici hanno concorso anche a notevoli modifiche che hanno migliorato il testo già presentato dal Governo, mi permetterei, salvo il giudizio di merito del Senato, di chiedere se sia possibile l'adozione per esso della procedura più urgente consentita dal Regolamento

del Senato, in quanto la sua entrata in vigore come legge, che doveva avvenire il 1° luglio 1961, è stata già ritardata proprio a causa dell'*iter* parlamentare, che si è prolungato per le recenti vacanze. Se il suo *iter*, giunto ormai all'ultimo stadio, potesse essere accelerato, ne deriverebbe un vantaggio per i lavoratori dell'agricoltura. Chiedo perciò la procedura urgentissima.

P R E S I D E N T E . Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti la richiesta di procedura urgentissima. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvata all'unanimità).

Prego il Presidente della 10^a Commissione, alla cui competenza il disegno di legge è stato deferito, di convocare al più presto la Commissione perchè possa riferire sul disegno di legge nella seduta di domani. Lo stesso invito rivolgo alla 5^a Commissione finanze e tesoro per la emissione del parere.

Ripresa della discussione

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ed il Governo ad esprimere il proprio avviso sui vari ordini del giorno.

Il primo ordine del giorno è quello del senatore Picchiotti.

M A G L I A N O . La Commissione è favorevole, anche perchè il Ministro ha già annunciato la presentazione di un disegno di legge in materia.

* **G O N E L L A ,** *Ministro di grazia e giustizia.* Stiamo trattando presso il Ministero con la Commissione che rappresenta questa categoria di dipendenti giudiziari; abbiamo partecipato ai loro congressi e siamo perfettamente a conoscenza delle loro aspirazioni. Sono fiducioso che almeno la parte essenziale di quanto essi chiedono venga veramente riconosciuta. Abbiamo sempre lavorato in questo senso, tanto è vero che la legge che introduce i dattilografi nell'ordinamento giudiziario è una legge recente, di questi anni.

Do quindi assicurazione al senatore Picchiotti, ed anzi mi renderò interprete di questo suo voto presso gli stessi dattilografi.

P I C C H I O T T I . La ringrazio.

P R E S I D E N T E . Segue il primo ordine del giorno del senatore Marazzita. A questo ordine del giorno l'onorevole Ministro ha già risposto nel corso del suo intervento.

M A G L I A N O . La Commissione è favorevole all'accettazione dell'ordine del giorno come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . Segue un secondo ordine del giorno del senatore Marazzita.

M A G L I A N O . Pensiamo che il problema, così grave, debba essere esaminato in sede di riforma generale dei Codici. Comunque, poichè il senatore Marazzita fa voti perchè il problema sia esaminato, la Commissione accetta l'ordine del giorno come raccomandazione.

* G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Ho ricordato anche io l'opportunità di una riforma in tal senso. Accetto l'ordine del giorno come raccomandazione.

M A R A Z Z I T A . Sta bene. Vuol dire che presenterò un disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Segue l'ordine del giorno dei senatori Busoni e Picchiotti.

M A G L I A N O . La Commissione ritiene che l'ordine del giorno, pur sfuggendo alla sua competenza, potrebbe essere accettato come raccomandazione.

* G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Non posso che desiderare che si attui quanto è richiesto nell'ordine del giorno per due ragioni: in primo luogo perchè è interesse storico fondamentale liberare un monumento così importante, egregio ed impressionante, e in secondo luogo perchè riconosciamo, come hanno detto i senatori

Busoni e Picchiotti, che quello in questione non è un ambiente idoneo per ospitare i carcerati. Ciò implica un problema finanziario non piccolo, ma metteremo il massimo impegno per raggiungere l'obiettivo con le disponibilità nuove a favore dell'edilizia giudiziaria. Non sappiamo di chi sia di proprietà l'edificio.

B U S O N I . La nostra richiesta è di liberarlo come carcere penale reclusorio. Ora, mi pare che ciò possa essere fatto senza che occorra alcuna spesa. Anzi si verrebbero ad eliminare certe spese del Ministero perchè esso avrebbe un reclusorio di meno da mantenere.

* G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Ma dobbiamo pensare dove sistemare quei 200 reclusi che si trovano in quel carcere.

B U S O N I . Credo che troverete modo di metterli in tutti gli altri reclusori di Italia, penso che non manchi il posto!

G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Vuole l'affollamento delle altre carceri a causa dei monumenti della Toscana? Non so se tutti sarebbero d'accordo su questo punto. Va bene che la difesa delle belle arti e del paesaggio è un principio importante.

B U S O N I . Voglio che si tolgano i carcerati da un ambiente impossibile.

P R E S I D E N T E . Seguono due ordini del giorno del senatore Boccassi.

M A G L I A N O . La Commissione accetta gli ordini del giorno come raccomandazioni, trattandosi di casi così pretosi.

* G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Ho già detto che in linea di principio quanto si chiede è già ammesso dal regolamento penitenziario. Noi ne abbiamo discusso con l'Istituto della previdenza sociale e con i Ministeri interessati, perchè ci sono altri Ministeri interessati a questo problema; ancora non si è concluso nul-

la, ma posso dare la massima assicurazione su questo punto, perchè si tratta di una richiesta ragionevole. La buona volontà c'è. Parlo però della tubercolosi, perchè per quanto si riferisce agli infortuni la disposizione è già in atto. Si tratterà di rivedere il trattamento, eccetera; ma chi lavora ha la prevenzione.

Accetto pertanto gli ordini del giorno come raccomandazioni.

B O C C A S S I . La ringrazio.

P R E S I D E N T E . Segue l'ordine del giorno dei senatori Leone e Gianquinto.

M A G L I A N O . Faccio osservare che gli agenti di custodia godono già del riposo settimanale. Per quanto concerne le ferie, raccomandiamo l'ordine del giorno all'esame del Ministro.

L E O N E . Mi sembra che il provvedimento sia urgentissimo e indilazionabile perchè in quel mese di riposo costoro si rimettono a posto, con le loro famiglie.

* G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. La mia risposta l'ho già data nel corso della mia lunghissima ed amplissima relazione; cioè si tratta di un vecchio problema di cui tutti sentivamo la gravità dal punto di vista morale e sociale. Gli agenti di custodia non avevano il riposo settimanale, se non quando era possibile. Bisogna tener presente che si tratta spesso di piccole formazioni, per cui non è possibile togliere per un'intera giornata un agente dal servizio quando tutti gli agenti addetti al carcere sono 6, 7, 8 o 10.

Poichè negli ordini del giorno presentati precedentemente al Senato e alla Camera si è giustamente raccomandato di finirla con questo sistema, noi con un decreto del maggio scorso abbiamo dato disposizione a tutti i direttori delle carceri che sia riconosciuto il riposo settimanale agli agenti. Naturalmente sono sorte difficoltà iniziali per l'attuazione di tale decreto e qualche difficoltà esisterà anche attualmente, non lo posso negare. Ma che i direttori delle car-

ceri abbiano fatto il massimo sforzo per garantire il riposo settimanale e che stiano lavorando per eliminare qualche situazione limite ed eccezionale, è indubitabile.

Il sistema del riposo settimanale esiste, come esiste il sistema delle ferie annuali. Anche qui, nei piccoli centri le ferie annuali, talvolta, devono essere frazionate per le esigenze del servizio. I direttori delle carceri però hanno istruzioni di evitare tale frazionamento.

P R E S I D E N T E . Senatore Gianquinto, mantiene l'ordine del giorno?

G I A N Q U I N T O . Ho l'impressione, onorevole Ministro, che i direttori degli istituti di prevenzione e di pena non la informino bene. Che io mi sappia, per esempio, il carcere giudiziario di Venezia non è un carcere che abbia una forza di 7 o 8 persone, ma ne ha una di circa 250-300 persone. Ebbene, io le posso assicurare che gli agenti di custodia del carcere giudiziario di Venezia non godono del riposo ogni settimana.

G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Nessuno?

G I A N Q U I N T O . Nessuno.

G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Mi scusi, ma non posso crederlo. Lei mi dà un dato che non sono in grado di contestare. Ma domani stesso invierò un ispettore a Venezia, per constatare se nessuno degli agenti di custodia del carcere giudiziario di Venezia gode del riposo settimanale.

G I A N Q U I N T O . Sono stato pregato dagli stessi interessati di presentare questo ordine del giorno. Ella non può ignorare che la situazione degli agenti di custodia è così grave che mancano financo i nuovi arruolati, tanto che si dice che la guardia esterna sta per essere affidata alla fanteria.

Si tratta di umili servitori dello Stato, di militari...

P R E S I D E N T E . Senatore Gianquinto, le faccio presente che l'ordine del giorno è già stato illustrato.

G I A N Q U I N T O . Il fatto è, signor Presidente, che una risposta come quella dell'onorevole Ministro, che non coincide con la situazione oggettiva, non è confortante.

* G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Confermo che domani stesso manderò un ispettore della Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena a Venezia. Se risultasse che a Venezia ci fosse una tale mosservanza del sistema del riposo settimanale, le assicuro che noi provvederemo, anche se ci sarà bisogno di rafforzare il numero degli agenti di custodia.

Lei mi cita un caso specifico, ma io penso — mi scusi — non che lei dia un'informazione sbagliata, ma che ella stesso sia stato male informato. Che in tutto il carcere di Venezia non ci sia un solo agente che goda del riposo settimanale mi pare veramente sorprendente.

G I A N Q U I N T O . Per quanto attiene poi alle ferie annuali, che cosa dice il Governo?

P R E S I D E N T E . Il Ministro ha già risposto.

G I A N Q U I N T O . Non insisto per la votazione dell'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Segue l'ordine del giorno dei senatori Mammucari e Gramegna.

M A G L I A N O . Questo ordine del giorno si riferisce a un problema che è collegato all'aumento degli organici, perchè evidentemente per aumentare i giudici alle sezioni speciali del lavoro non credo si possa provvedere altrimenti.

Della materia ci si dovrà occupare quindi in sede di esame del problema degli organici giudiziari.

G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Concordo con la Commissione.

P R E S I D E N T E . Senatore Mammucari, mantiene l'ordine del giorno?

M A M M U C A R I . Non insisto per la votazione, anche se non posso dichiararmi completamente soddisfatto, perchè viene assicurato e garantito che, all'atto in cui verranno aumentati gli organici della Magistratura, si provvederà ad aumentare anche gli organici per le sezioni lavoro.

Il problema, però, urge, perchè vi sono migliaia di vertenze sindacali, che giacciono nelle cancellerie. Si tratta di vedere se non sia almeno possibile, nelle Preture e nei Tribunali dove maggiore è il numero delle vertenze giacenti, rinforzare temporaneamente gli organici, spostando un giudice alle sezioni del lavoro. Ciò favorirebbe i lavoratori, accelerando il disbrigo delle vertenze.

P R E S I D E N T E . Segue l'ordine del giorno del senatore Barbaro, sul quale l'onorevole Ministro ha già espresso largamente il suo pensiero nel corso del suo intervento.

M A G L I A N O . Il problema è stato discusso anche in occasione di altri bilanci. Come raccomandazione lo segnaliamo senz'altro al Ministro.

P R E S I D E N T E . Senatore Barbaro, mantiene l'ordine del giorno?

B A R B A R O . Non insisto, anche perchè si tratta di un problema di assoluta modestia, ed anche di un problema tanto maturo, che non si potrebbe ritardarne ulteriormente la soluzione senza cadere addirittura nel grottesco!

Non parlo dell'arretrato, che tutti conoscono, che i Procuratori generali hanno più volte autorevolmente denunciato e di cui soprattutto soffrono i detenuti, che debbono attendere anni e anni per avere una sentenza, anche se di libertà. Non parlo delle immense, validissime ragioni che impongono la pronta risoluzione del problema e che io stesso ho illustrato ampiamente in altre precedenti e molteplici sedute di questa alta Assemblea! Ma io ho, comunque, troppa

fiducia, onorevole Ministro, nella sua serietà, nella sua probità, nel suo senso di equità, per pensare che lei non sia convinto che si debba fare un atto di giustizia come questo, che sarebbe fecondo di bene per tutta la benemerita popolazione calabrese; anche in considerazione del fatto nuovo, che le accennavo poc'anzi e che potrebbe creare una situazione tale da consentire una soluzione di pieno accordo da parte delle stesse zone interessate.

P R E S I D E N T E . Gli ordini del giorno sono esauriti. Passiamo ora all'esame dei capitoli del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, con l'intesa che la semplice lettura equivarrà ad approvazione qualora nessuno chieda di parlare e non siano presentati emendamenti.

(Senza discussione, sono approvati i capitoli dello stato di previsione con i relativi riassunti per titoli e per categorie. Parimenti senza discussione è approvata l'appendice n. 1 relativa agli stati di previsione dell'entrata e della spesa degli Archivi notarili).

Passiamo infine all'esame degli articoli del disegno di legge. Se ne dia lettura.

R U S S O , Segretario.

Art. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

(È approvato).

Art. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 1).

(È approvato).

Art. 3.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per il personale del Corpo degli agenti medesimi, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio 1961-62, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

(È approvato).

P R E S I D E N T E . Passiamo ora alla votazione del disegno di legge nel suo complesso. Ha chiesto di parlare, per dichiarazione di voto, il senatore Pajetta. Ne ha facoltà.

P A J E T T A . Prendo la parola per dire che darò il mio voto favorevole al bilancio della Giustizia, sia per il suo contenuto, sia perchè dalla discussione che ne è seguita traspare tutta la buona volontà del Ministro di porre rimedio a tante segnalate lacune ed imperfezioni.

La riforma dei Codici penale e civile è un grave compito che il Ministro si è lodevolmente assunto, ma sarà opera di tale mole che non varrebbe certamente la pena di discuterne ora i singoli punti. La discussione si farà quando i progetti saranno presentati al Parlamento.

L'onorevole Ministro vorrà però tener conto di tutte le osservazioni che sono state fatte nei diversi campi, sia dall'una che dall'altra parte. Ma appunto perchè la riforma dei Codici richiede ancora del tempo, mentre vi sono degli istituti che esigono più urgenti provvedimenti per ovviare ai gravi inconvenienti che sono stati riconosciuti da tutti indistintamente, vorrei pregare il signor Ministro, per quanto riguarda il campo civile, di inviare ai presidenti di Corte d'appello una circolare che faccia loro obbligo di richiamare i giudici delle loro circoscrizioni a pronunciare le sentenze entro i trenta giorni stabiliti dal regolamento.

to giudiziario, in modo che non si verificano i non infrequenti casi di sentenze di primo e di secondo grado che siano depositate magari dopo sei, sette, otto, nove mesi dalla messa in decisione della causa. Ne ho avuto un'esperienza personale.

Un defunto primo presidente della Corte di appello di Milano, controllando le date di spedizione e di pubblicazione delle sentenze dei giudici della sua circoscrizione, in breve tempo aveva ottenuto che tutte le sentenze venissero pubblicate entro il trentesimo giorno.

Nel campo penale, ritengo di interpretare il pensiero di parecchi senatori proponendo invece al signor Ministro la presentazione di un'apposita sollecita legge che, in attesa dell'emanazione del nuovo Codice penale:

1) disponga che nel caso d'oltraggio semplice (primo comma dell'articolo 341 del Codice penale) il giudice abbia la facoltà di applicare, alternativamente, o la reclusione o la multa, a seconda dei casi, così come già era stabilito del resto dal vecchio Codice; così facendo si eliminerebbe l'ingiustizia di imputati che vengano condannati a pene detentive della libertà personale solo per aver pronunciato qualche ingiuria nei confronti magari di un operaio che si sia accinto a lavare i vetri di una carrozza ferroviaria;

2) stabilisca che il divieto di concessione della sospensione della condanna sia limitato, così come nel vecchio Codice, ai casi in cui l'imputato abbia in precedenza riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale;

3) disponga che il perdono giudiziale possa, in casi speciali, essere concesso anche a persone di età superiore agli anni 18

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva e pregato di alzarsi.

(È approvato).

Discussione e approvazione con modificazioni del disegno di legge: « Modifiche alla legge 29 dicembre 1956, n. 1433, concernente il trattamento economico della Magistratura, dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato » (1495-Urgenza)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche alla legge 29 dicembre 1956, numero 1433, concernente il trattamento economico della Magistratura, dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato »

Dichiaro aperta la discussione generale.

Poichè nessuno domanda di parlare, la dichiaro chiusa.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

PIOLA, relatore. Mi sembra che questa sia una legge importante, perchè viene a caricare i cittadini italiani di 60 miliardi di nuove imposte, e penso che essa avrebbe giustificato un ampio dibattito dinanzi al Senato.

Comunque, sottolineata l'importanza del disegno di legge, per mio conto mi rimetto alla relazione scritta

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro di grazia e giustizia

GONELLA, Ministro di grazia e giustizia. Mi rimetto alla relazione ministeriale

PRESIDENTE. Passiamo allora all'esame degli articoli nel testo proposto dalla Commissione. Se ne dia lettura.

RUSSO, Segretario:

Art. 1.

Gli stipendi dei magistrati ordinari, distinti per funzioni, sono stabiliti nella seguente misura lorda iniziale:

a) *Funzione di Magistrato di Cassazione*

Primo Presidente della Corte di cassazione lire 6.300.000; Procuratore generale della Corte di cassazione - Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche lire 5.300.000; Presidenti di sezione ed equiparati lire 4.900.000, Consiglieri ed equiparati lire 4.500.000.

b) *Funzione di Magistrato di Corte di appello*

Consiglieri ed equiparati lire 3.500.000.

c) *Funzione di Magistrato di Tribunale*

Giudici ed equiparati lire 2.400.000; Aggiunti giudiziari lire 1.800.000.

Agli uditori giudiziari è corrisposto per i primi sei mesi un assegno di lire 100.000 mensili e per i mesi successivi di lire 120.000 mensili.

(È approvato).

Art. 2.

Gli stipendi dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli Avvocati e procuratori dello Stato sono stabiliti nella seguente misura lorda iniziale:

a) Presidente del Consiglio di Stato, Presidente della Corte dei conti, Avvocato Generale dello Stato lire 5.300.000;

b) Presidenti di sezione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, Procuratore Generale della Corte dei conti, Procuratore generale militare, Vice Avvocati generali dello Stato lire 4.900.000;

c) Consiglieri di Stato e della Corte dei conti, Vice procuratori generali della Corte dei conti, Sostituti procuratori generali militari, Consigliere relatore del Tribunale supremo militare, Sostituti Avvocati generali dello Stato lire 4.500.000;

d) Primi referendari del Consiglio di Stato, Primi referendari *ad personam* della Corte dei conti, anche con funzione di Sostituti procuratori generali, Referendari e Sostituti procuratori generali della Corte dei

conti dopo quattro anni dalla nomina, Procuratori militari, Vice Avvocati dello Stato e Procuratori capo dello Stato dopo quattro anni dalla nomina lire 3.500.000;

e) Referendari del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, Sostituti procuratori generali della Corte dei conti, Vice procuratori militari, Giudici relatori dei Tribunali militari, Sostituti Avvocati dello Stato e Procuratori capo dello Stato lire 2.760.000;

f) Vice Referendari della Corte dei conti dopo quattro anni dalla nomina, Sostituti procuratori e Giudici istruttori militari di I classe, Procuratori dello Stato dopo quattro anni dalla nomina lire 2.520.000,

g) Vice Referendari della Corte dei conti, Sostituti procuratori e Giudici istruttori militari di II classe, Procuratori dello Stato lire 2.400.000;

h) Sostituti procuratori e Giudici istruttori militari di III classe, Sostituti procuratori dello Stato lire 1.800.000;

i) Uditori giudiziari militari, Procuratori aggiunti dello Stato lire 1.440.000.

(È approvato).

Art. 3.

Gli stipendi di cui agli articoli precedenti sono suscettibili di aumenti periodici costanti, in numero illimitato, in ragione del 2,50 per cento per ogni biennio di permanenza nella stessa funzione o qualifica.

In caso di promozione al personale provvisto di stipendio superiore a quello previsto per la nuova funzione o qualifica sono attribuiti gli aumenti periodici necessari per assicurare uno stipendio di importo immediatamente superiore a quello corrisposto nella precedente funzione o qualifica.

Nella prima applicazione della presente legge, ai fini dell'attribuzione degli aumenti biennali di cui al primo comma del presente articolo, si ha riguardo all'anzianità maturata nella categoria, funzione o qualifica rivestita al 1° luglio 1961 o in altra posizione di impiego statale con trattamento equiparato a quello connesso alla funzione nonchè alle altre eventuali particolari circo-

stanze che a termini delle disposizioni in vigore possono determinare l'anticipo dell'aumento biennale in corso di maturazione alla stessa data.

(È approvato).

P R E S I D E N T E . Su questo articolo è stato presentato un emendamento aggiuntivo da parte del senatore Ferretti. Se ne dia lettura.

R U S S O , Segretario:

« Al personale cui nella prima applicazione della presente legge compete nella categoria, funzione o qualifica rivestita al 1° luglio 1961 uno stipendio inferiore a quello che gli sarebbe spettato qualora fosse stato promosso alla stessa categoria, funzione o qualifica soltanto a decorrere dal 2 luglio 1961, è attribuito quest'ultimo stipendio »

P R E S I D E N T E . Il senatore Ferretti ha facoltà di illustrare questo emendamento.

F E R R E T T I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, con questo disegno di legge si vuol provvedere alla eliminazione degli scatti quadriennali di stipendio previsti per i magistrati, nell'ambito di ciascuna funzione, e ciò allo scopo di attuare, anche dal punto di vista economico, il dettato costituzionale in base al quale i magistrati si distinguono secondo le funzioni che esercitano. In conseguenza di tale principio si è portato a unitarietà lo stipendio di ciascuna funzione indicata dalle leggi organiche relative ai personali contemplati nel disegno di legge, abolendosi gli scatti quadriennali e prevedendosi, invece, scatti biennali illimitati nella misura del 2,50 per cento, nell'ambito della stessa funzione.

Io insisto, se permettete, su questa spiegazione, prima di tutto perchè il senatore Piola ha detto che sarebbero stati accettati volentieri, durante la discussione in Aula, nuovi emendamenti; in secondo luogo perchè si tratta di una causa giusta; in terzo luogo infine perchè, se necessario, citerò precedenti nei quali, per non aver voluto ac-

cettare emendamenti, si è dovuto, poi, correggere con altra legge quello che era stato fatto anche poco tempo prima. Quando stiamo facendo delle leggi, impieghiamo magari un'ora di più, ma facciamole in modo da non doverci tornar sopra!

Con l'articolo 3 del disegno di legge in esame vengono dettate norme per gli aumenti periodici costanti, e si regola l'attribuzione di tali aumenti in caso di promozione e per quanto concerne la prima applicazione della legge.

Come è noto, il principio della distinzione tra la progressione economica e quella di carriera per gli impiegati civili dello Stato fu stabilito per la prima volta con decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 1956. Senonchè, nella prima applicazione pratica di tale principio si verificarono delle ingiustizie, nel senso che ad alcuni funzionari con qualifiche superiori fu attribuito uno stipendio inferiore a quello di altri colleghi con pari anzianità complessiva nelle qualifiche inferiori e non ancora promossi a qualifiche superiori. Per ovviare a tale palese ingiustizia, si provvede con la legge 8 agosto 1957, n. 751, recante norme per la « regolazione degli aumenti biennali degli stipendi, delle paghe e delle retribuzioni », nella prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 1956.

Per i magistrati, questo principio fu fissato con il quarto comma dell'articolo 10 della legge 27 maggio 1959, n. 324, in quanto il predetto articolo attribuiva per la prima volta ai magistrati gli scatti biennali illimitati, a partire però dallo stipendio massimo previsto per ciascuna funzione.

La mancanza della ripetizione della norma di cui all'anzidetto quarto comma dell'articolo 10 della legge citata, nell'emananda legge, non solo farebbe sorgere nuovamente l'inconveniente, ma creerebbe inconvenienti ancora più gravi, in quanto abolirebbe implicitamente la norma esistente, con ripercussioni economiche gravissime a danno dei magistrati ai quali tale norma fu applicata.

Ora vorrei prospettare al Senato due chiari esempi, può darsi infatti che, sulle que-

stioni generali, di principio, il Senato possa anche non voler soffermare la sua attenzione ma, di fronte a casi precisi, impossibile sarebbe non vedere il fondamento di quello che sostengo.

P I O L A , *relatore*. Onorevole Ferretti, l'avverto che la Commissione è d'accordo.

F E R R E T T I . Se la Commissione e il Ministro sono d'accordo sull'emendamento (*cenni di assenso dell'onorevole Ministro di grazia e giustizia*), allora non appulcro verbo, aderendo al legittimo desiderio generale e mio di non parlare inutilmente.

P R E S I D E N T E . I senatori Terracini e Gramegna hanno presentato sull'articolo 3 un emendamento di contenuto identico all'emendamento del senatore Ferretti.

Il senatore Gramegna ha facoltà di illustrare tale emendamento.

G R A M E G N A . Signor Presidente, lo emendamento che noi abbiamo presentato mira ad evitare che l'applicazione di questa legge possa portare a degli inconvenienti a carico di coloro i quali ne debbono beneficiare. Il Parlamento già altra volta ha adottato una norma uguale a quella che noi proponiamo con l'emendamento in discussione...

P I O L A , *relatore*. Nella legge n. 324! Siamo tutti d'accordo.

G R A M E G N A . Nella legge n. 324 fu proprio necessario includere uguale emendamento per evitare gli inconvenienti cui io accennavo. Poichè non vi sono preoccupazioni di ordine finanziario per la copertura di queste maggiori spese, penso che il Senato vorrà approvare la nostra richiesta.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ed il Governo ad esprimere il proprio avviso sugli emendamenti in esame.

P I O L A , *relatore*. La Commissione è favorevole.

G O N E L L A , *Ministro di grazia e giustizia*. Anche il Governo è favorevole.

P R E S I D E N T E . Metto allora ai voti l'emendamento aggiuntivo, accettato dalla Commissione e dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Metto quindi ai voti l'articolo 3 nel testo emendato. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Passiamo ora agli articoli successivi. Se ne dia lettura.

R U S S O , *Segretario*:

Art. 4.

La indennità annua per spese di rappresentanza attribuita ai Presidenti di sezione e Avvocati Generali della Corte suprema di cassazione, Presidenti e Procuratori Generali di Corte di appello, Presidenti di sezione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, Procuratore Generale della Corte dei conti, Procuratore Generale militare e Vice Avvocati generali dello Stato, di cui alle tabelle allegate alla legge 24 maggio 1951, numero 392 è stabilita, con decorrenza dal 1° luglio 1961, nella misura lorda di lire 500.000.

(*È approvato*).

Art. 5.

Al personale contemplato dagli articoli precedenti cessato dal servizio anteriormente al 1° luglio 1961, o ai loro aventi diritto, la pensione è riliquidata di ufficio con effetto dalla data predetta, considerando gli stipendi derivanti dall'applicazione delle norme contenute nei precedenti articoli 1, 2 e 3 con riferimento al giorno di cessazione dal servizio.

(*È approvato*).

Art. 6.

Il trattamento economico di cui agli articoli 1 e 2 sostituisce quello di cui alle tabelle allegate alla legge 29 dicembre 1956, n. 1433, a decorrere dal 1° luglio 1961.

(È approvato).

Art. 7.

All'onere derivante dalla presente legge a carico dell'esercizio finanziario 1961-62 in lire 4.450.000.000 si farà fronte per un'aliquota col maggiore gettito derivante dal provvedimento concernente adeguamento di alcune voci della tariffa della legge del bollo e di quella sulle tasse per il pubblico registro automobilistico, e per un'aliquota col maggior gettito derivante dal provvedimento concernente l'aumento a favore dell'erario dell'addizionale istituita col regio decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, e successive modificazioni.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(È approvato).

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso nel testo modificato. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Discussione e approvazione con modificazioni del disegno di legge: « Aumento a favore dell'erario dell'addizionale istituita con regio decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, e successive modificazioni » (1439).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Aumento a favore dell'erario dell'addizionale istituita con regio decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, e successive modificazioni ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

P A R R I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, nei riguardi di questo disegno di legge il Gruppo parlamentare socialista per il quale io parlo ha due motivi di opposizione: uno, di carattere generale, riguarda il merito e l'altro riguarda la decorrenza.

Nella ricerca, ad un certo punto diventata affannosa, di fonti di entrata, alla quale il Ministro delle finanze è stato costretto dalla necessità di far fronte a spese urgenti, non bastano più i piccoli provvedimenti di perequazione e di aggiornamento, nella elaborazione dei quali riconosciamo una certa coerenza, una certa logica, anche se ad un certo punto sopraffatta dalla pressione dei bisogni; quando il Ministro delle finanze è stato costretto a passare ad un campo più vasto, ad un'impostazione di carattere più generale, ha seguito la linea della minore resistenza, scegliendo l'addizionale che sì, è vero, non aggrava molto le incidenze già consolidate, ma tuttavia è contraria ad un indirizzo di politica tributaria, diciamo, democratica, la quale dovrebbe sempre attenersi — fuori del campo della piccola imposizione fiscale e delle tasse sugli affari — al criterio della progressività.

Il criterio della progressività avrebbe potuto essere soddisfatto sufficientemente se lei, onorevole Ministro, si fosse rivolto alle imposizioni che colpiscono i redditi di capitale, e principalmente i redditi alti. Noi non avremmo avuto nulla in contrario, anzi avremmo approvato, se lei ne avesse anche aumentato le aliquote.

T R A B U C C H I , *Ministro delle finanze.* Sarà servito tra poco!

P A R R I . Ecco, ci arriverà tra poco, ma ci poteva arrivare subito. Ci sono i redditi di categoria A che rendono assai poco, e lei lo sa meglio di me; e i redditi di categoria B nei quali le evasioni sono fantastiche; e poiché le evasioni sono in gran parte irraggiungibili, avrei trovato perfettamente giusto che lei avesse elevato le aliquote del 10 per cento, quel tanto che fosse bastato a raggranellare la somma necessaria. E così per l'imposta complementare nei gradini superiori. Sareb-

be stato giustificato che avesse chiesto il 10 per cento in più alla imposta sulle società. Lei dice che sarà costretto ad arrivarci, ma ciò non toglie...

T R A B U C C H I, *Ministro delle finanze*.
Ci arriverò subito...

P A R R I. È un annuncio del quale non so se tutta l'opinione pubblica si rallegherà. Ma per quello che riguarda il giudizio su questo provvedimento, noi dobbiamo tornare a ripetere un motivo di critica abituale, che può dare anche fastidio, tanto è diventato insistente, cioè quello relativo alle scelte. In questo caso è stata scelta la comoda addizionale invece dell'altra via, che poteva presentare difficoltà di carattere generale politico.

Vi è poi un'altra ragione di opposizione nei riguardi della quale, se la maggioranza del Senato ritenesse di dovere approvare questo disegno di legge nella sua impostazione generale attuale, chiedo che vi sia una presa di posizione precisa da parte della Commissione e del Ministro. Essa riguarda la decorrenza dell'imposta, che, nel testo attuale, è rimasta fissa al 1° gennaio 1961, anche per redditi afferenti ad esercizi anteriori, cosa che mi pare assolutamente contraria alle norme generali di diritto tributario.

La legge porta la data di presentazione del febbraio 1961; evidentemente il Ministro sperava che potesse essere approvata durante l'esercizio stesso, e si spiega quindi che potesse parlare dei redditi maturati nel 1961. Siamo arrivati purtroppo, lo deploro anche io, all'ottobre 1961. Come è possibile parlare di tassazione di redditi che i cittadini hanno maturato nell'esercizio precedente? Dove va la certezza delle obbligazioni che deve avere il cittadino nei riguardi dello Stato? È un principio, questo, che a me pare non superabile. Quindi ritengo che la legge dovrebbe essere modificata almeno nell'articolo relativo alla decorrenza e, conseguentemente, nell'articolo successivo.

Se ciò potrà portare delle riduzioni di gettito, non so quanto sensibili, il Ministro vedrà a cos'altro potrà ricorrere, vedrà se potrà posporre l'entrata in vigore delle leggi

che provocano le maggiori spese. E per questo sarebbe stato opportuno che la legge per gli aumenti ai magistrati fosse stata approvata successivamente, poiché il presente provvedimento in parte ne fornisce la copertura.

Mi pare comunque che questo impedimento sia tale da non poter essere superato; pregherei la maggioranza di volere considerare ciò con la dovuta attenzione: questo sarebbe un precedente che, a mio parere, non dobbiamo stabilire. Da ciò esula ogni questione di partito; si tratta semplicemente di una norma di carattere generale, una norma di diritto tributario normale.

Abbiamo un'altra rivendicazione da proporre, che sarà sostenuta tra poco dal collega Terracini al quale mi associo: cioè che il gettito di questa imposta vada, almeno in parte, alla sua destinazione istitutiva originaria, che è quella dell'assistenza.

Per tali ragioni questo disegno di legge, onorevoli colleghi, ci trova contrari.

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

T E R R A C I N I. Signor Presidente, il disegno di legge che stiamo esaminando porta il titolo « Aumento a favore dell'erario dell'addizionale istituita con regio decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, e successive modificazioni ». Ora noi tutti sappiamo, e lo sanno anche i contribuenti, che il decreto-legge n. 2145 porta il titolo: « Istituzione di un'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza ». Destinazione precisa, dunque, incontrovertibile. E si può affermare che, se mai vi fu una legge fiscale che non sollevò malcontento, ma anzi fu accolta con un certo compiacimento, fu proprio questa. Infatti, i contribuenti sapevano che il suo gettito sarebbe andato a un'opera che costituisce un assoluto dovere della collettività nazionale verso i diseredati.

Il titolo del decreto-legge del 1937 fu così felice sia dal punto di vista fiscale che morale che proprio per questo venne poi sfruttato come copertura per imposizioni che più nulla avevano a che fare con lo scopo

primitivo del decreto. Ad esempio, la decisione odierna di aumentare l'addizionale a favore degli E.C.A. si richiama, sì, al decreto del 1937, ma il Consiglio dei ministri, che nel gennaio scorso la prese, mirava in realtà a reperire dei fondi per il finanziamento parziale del piano dei fiumi, del piano di rinascita della Sardegna, delle maggiori spese per le forze di pubblica sicurezza, dei miglioramenti per gli insegnanti ed infine dell'aumento delle remunerazioni dei magistrati. Aggiungo che il Consiglio dei ministri in quel momento si proponeva anche di ottenere un gettito nuovo a compenso del minor gettito dell'imposta sullo zucchero conseguente alla sua diminuzione.

È chiaro che le varie destinazioni del nuovo balzello avranno forse anche una loro giustificazione e potranno magari essere accettate dal Parlamento, ma nulla hanno a che fare con lo scopo primitivo dell'addizionale cui esso si intitola, la quale invece continua di fronte all'opinione pubblica e ai contribuenti a giustificarlo.

Io ricordo che al tempo della Consulta nazionale fu presentato ed anche approvato un disegno di legge che prevedeva anche esso un aumento dell'addizionale in esame da 2 a 5 centesimi con devoluzione dei 3 centesimi in più alle Province.

L'onorevole Einaudi, non ancora Presidente della Repubblica, parlò allora risolutamente contro, richiamandosi al dovere della lealtà fiscale, la quale impone la chiara indicazione dello scopo destinato ai proventi di una nuova imposta o, quanto meno, esige che non si faccia credere ad uno scopo diverso dal vero. Vi furono allora anche delle vive proteste da parte dell'Associazione nazionale degli enti di assistenza, la quale chiese che, sia pure approvandosi l'aumento proposto dell'addizionale sotto finzione della sua destinazione agli E.C.A., altra essendone la reale destinazione, contemporaneamente si deliberasse un ulteriore aumento dal 5 all'8 per cento destinato alle maggiori esigenze degli E.C.A. Ma il Ministro delle finanze rispose che ciò non si poteva fare, perchè si era ormai raggiunto sotto quel titolo il massimo della pres-

sione fiscale e, pure a danno dell'assistenza, non si doveva allarmare il contribuente.

Ed ecco che oggi il Ministro delle finanze ci propone di aumentare l'addizionale non all'8 per cento, ma addirittura al 10 per cento! Non si è dunque osato gravare il contribuente per assicurare maggiori mezzi all'assistenza più pietosa e necessaria, ma si può gravarlo per bisogni che nulla hanno a che fare con il motivo pretestato a giustificazione del nuovo sacrificio impostogli.

Qui bisogna, in aggiunta, denunciare che agli E.C.A. oggi non si corrisponde neanche quanto ad essi spetterebbe in base alla legge originaria del 1937, e cioè il gettito dell'addizionale del 2 per cento. Non soltanto quindi si specula sul buon cuore dei cittadini estorcendo sotto falso titolo delle imposte nuove, ma si froda, in più, nell'applicazione di una legge fiscale formulata in modo inequivocabile.

Mentre infatti l'addizionale del 5 per cento dà un gettito annuo di 46 miliardi, sui quali agli E.C.A., in base alla legge del 1937, dovrebbero spettarne 19, che corrispondono al 2 per cento, agli E.C.A., secondo il bilancio del Ministero dell'interno, non vengono assegnati che 13 miliardi. Si sottraggono, dunque, 6 miliardi agli scopi fondamentali della imposta.

Ora questa scorrettezza verrà ulteriormente aggravata a causa della nuova legge, il che costituisce una deplorabile manifestazione di slealtà fiscale, che non investe il Ministro personalmente, ma il sistema che egli adotta. E ciò, in un Paese dove la pressione fiscale è già tanto pesante, non incita alla rettitudine fiscale i contribuenti. Perchè essere leali verso l'erario quando l'erario è sleale verso i contribuenti?

Ma ho ancora da toccare un altro aspetto della questione. L'attuale disegno di legge stabilisce che l'aumento, come era d'altronde nella struttura della legge primitiva, colpisca anche i tributi locali. Dice infatti il testo che esso si applica su tutti i tributi comunali riscuotibili per ruolo, fatta eccezione per la sovrimposta terreni. Tuttavia il gettito andrà a beneficio esclusivo dell'erario dello Stato. Questa disposizione

ha una gravità eccezionale, tanto che il Comitato esecutivo dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani non ha trascurato di intervenire presso il Ministro per chiedere che, ove si giungesse all'applicazione dell'aumento dell'addizionale anche sui tributi comunali, il relativo gettito, in considerazione delle precarie situazioni finanziarie degli enti locali, fosse devoluto ai Comuni invece che allo Stato.

Ma per gustare di più il diniego opposto a questa onesta richiesta, bisogna sapere che ogni qualvolta, per far fronte ai loro maggiori impegni di spese magari imposte direttamente o indirettamente con provvedimenti legislativi, gli enti locali hanno sollecitato l'autorizzazione ad applicare, con le scelte opportune, delle addizionali ai loro tributi, si è sempre loro risposto di no. Ma oggi si impone una addizionale ai tributi dei Comuni per scopi che nulla hanno a che fare con la vita o l'attività delle amministrazioni comunali. Ciò che non si è voluto concedere ieri ai Comuni, per far fronte ai loro bisogni, oggi è preso dallo Stato.

I contribuenti però, quando vedranno esigere dai Comuni questa addizionale aumentata, penseranno che il gettito andrà a favore di questi, e il malcontento si manifesterà contro i Comuni ridotti nella fattispecie a strumento dello Stato, a lunga mano dell'erario statale.

D'altronde la portata finanziaria del provvedimento è tutt'altro che lieve. Secondo i dati relativi al 1960, i tributi comunali e provinciali iscritti a ruolo, detratta la sovrimposta terreni, hanno raggiunto la cifra di circa 500 miliardi. La nuova addizionale su di essi dovrebbe dunque procurare all'erario circa 25 miliardi, press'a poco l'ammontare del contributo che lo Stato dà ai Comuni e alle Province per l'istruzione pubblica, secondo la legge n. 1014. Così lo Stato si riprenderà con una mano quello che ha dato con l'altra, il che è veramente assurdo.

Lo Stato dovrebbe infatti dare a due mani allorchè si tratta di sostanziare le attività dei Comuni e degli enti locali, secondo le loro necessità!

Per tutti i motivi che ho esposto, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il Gruppo comunista voterà contro il progetto di legge. Tuttavia nell'ipotesi che esso, pur nella sua infelicità e slealtà politica e fiscale, trovi l'approvazione della maggioranza del Senato, noi proponiamo due emendamenti.

Con il primo noi chiediamo che la esclusione dall'aumento dell'addizionale, prevista nel progetto nei confronti dell'imposta sul reddito dominicale dei terreni e delle relative sovrimposte nonchè dell'imposta sul reddito agrario, valga solo per i coltivatori diretti.

È all'ordine del giorno della Nazione in questi tempi la questione agraria con le molte necessità dell'agricoltura e si propongono e votano leggi, abbastanza criticate, per mettere a disposizione di questa i mezzi dei quali essa non può direttamente disporre. Ma sempre noi abbiamo fatto una distinzione che oggi rinnoviamo. Non vi è infatti motivo di esentare i grandi proprietari agrari dal proposto aumento dell'addizionale, mentre ciò è giustificato per i coltivatori diretti.

Il nostro secondo emendamento mira a riportare, per quanto possibile, l'addizionale alla sua origine. Con esso infatti chiediamo che comunque agli E.C.A., cioè alla assistenza comunale, la quale langue e sta estinguendosi per la mancanza di disponibilità, venga garantita la corresponsione dei due quinti del gettito complessivo dell'addizionale stessa nel totale che raggiungerà a legge approvata.

Accettando i nostri emendamenti il Senato renderà meno odioso il provvedimento. In conseguenza potrà avvenire che l'onorevole Ministro non riesca a coprire coi nuovi proventi alcune delle spese per le quali esso sarebbe destinato. Ebbene, si ricerchi altrimenti il fabbisogno, ma riabbia questa legge, sebbene non in tutto, una sua dignità, quella dignità che non avrebbe se la si conservasse con l'attuale mascheratura. (*Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni.*)

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

P I O L A , *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi limiterò a rispondere alle osservazioni interessanti e sotto un certo aspetto anche gravi che hanno fatto i senatori Parri e Terracini.

Il senatore Parri ha osservato che, nella affannosa ricerca di mezzi di copertura, il Ministro delle finanze, anzichè affrontare il problema di fondo di un ammodernamento del nostro sistema tributario, si è valso di quello attuale ritoccano, ora qui ora là, le aliquote e aggiungendo altri tributi.

A questa osservazione, che era già stata fatta durante la discussione nella Commissione, in sede referente, il vostro relatore ha già risposto nella relazione scritta, perchè si era reso conto dell'importanza della osservazione stessa e, pertanto, visto che oggi bisogna essere brevi, leggerò quanto in argomento avevo già risposto, e al senatore Fortunati e al senatore Parri, per quanto concerne l'osservazione ripetuta in Aula: « La maggioranza della Commissione ha opposto e oppone, oltre la pur valida considerazione della necessità di provvedere urgentemente a richieste di copertura susseguitesi con ritmo particolarmente rapido in questi ultimi mesi (anche in relazione a disegni di legge di iniziativa parlamentare), essere doveroso dare atto al Ministro delle finanze che tutti i provvedimenti di ritocchi tributari da lui proposti nei vari settori della imposizione sono valsi a correggere per intanto errori, lacune, anacronismi monetari e imperfezioni, mentre una riforma tributaria generale veramente costruttiva — e che del resto è già allo studio — richiede tempo adeguato e massima prudenza ».

Cioè, il vostro relatore prende atto delle osservazioni che ha fatto il senatore Parri, nel senso che il nostro sistema tributario va rivisto *ab imis*, ma chiede al Senato di dare atto che questa riforma di fondo era assolutamente impossibile nelle contingenze di fronte alle quali si trovava il Ministero delle finanze, sottoposto come era al bom-

bardamento di richieste che gli venivano fatte dai Ministri della spesa.

Il senatore Parri ha poi toccato un'altra questione, e forse questa è ancora più grave, quella cioè della retroattività di questa legge, retroattività che è duplice perchè siamo ora alla fine del 1961 e la legge — salvo quanto riguarda alcuni particolari casi che sono elencati negli articoli della legge stessa — si applica a tutte le imposte del 1961; non solo, ma — e questo è più grave ancora — retroagisce su quelle imposte che verranno a ruolo, ma che si riferiscono ad accertamenti relativi ad anni antecedenti al 1961.

L'osservazione del senatore Parri era stata avanzata anche da me, modestamente, ed anche dai senatori — se la memoria non mi falla — Oliva e Cenini, i quali avevano, anche essi, fatto presente l'abnormità di questa retroattività nel campo tributario. Senonchè, il Ministro delle finanze, che era presente alla discussione, fece rilevare, sostanzialmente, le necessità di bilancio. Questa legge deve provvedere, oltre che alla copertura delle spese per il nuovo trattamento economico dei magistrati — che voi avete già approvato —, anche, se non vado errato, alle spese per la legge sulla Sardegna e per quella concernente il regolamento dei fiumi. « Si tratta di un fabbisogno di una cinquantina di miliardi, almeno, di fronte al quale si è trovato il Governo.

E allora la Commissione, *oborto collo* — lo dico con tutta franchezza —, ha accettato questa retroattività, facendo presente a se stessa che, sostanzialmente, non si commetteva alcun atto nuovo, poichè ci sono degli altri precedenti, nè si commetteva un atto che andasse contro i principi generali del diritto e della Costituzione. Le preleggi, all'articolo 11, se non vado errato, stabiliscono la non retroattività per la legge, ma solo per la legge penale, e non per le leggi diverse dalle penali. Il principio della non retroattività della legge in materia non penale non è mai stato assunto a principio costituzionale. La questione è stata già portata davanti alla Corte costituzionale: mi pare che vi sia una sentenza del 1957 o del 1958.

La Corte costituzionale ha appunto detto che la retroattività nelle leggi non penali è

ammessa, ma ha fatto presente che bisogna considerare i casi di retroattività come casi assolutamente eccezionali, dovuti a eccezionali necessità. Quindi non vi è un qualche cosa che vada sostanzialmente contro un principio costituzionale o un principio generale di diritto; c'è un fatto che sarebbe bene non si verificasse se non in casi di carattere veramente eccezionale. E la Commissione ha ritenuto, almeno a maggioranza che il presente disegno di legge, per la finalità di copertura che ha, potesse considerarsi come un caso di necessità. Resta però fermo il concetto generale.

Ed io credo di rendermi interprete di tutto il Senato ribadendo che a questa forma di retroattività è bene che il Governo e il Parlamento non ricorrano se non in casi veramente gravi, che possono identificarsi anche in questo, ma che assolutamente è bene non siano ripetuti. In questo modo ho risposto almeno alle due osservazioni del senatore Parri. E vengo al senatore Terracini, il quale ha fatto delle osservazioni, come sempre, di fondo e di notevole rilievo. Esse però non possono portare alla conclusione che si tratti di slealtà fiscale.

Fiscus mala bestia! Le necessità del bilancio imponevano, come ho già detto, la ricerca, diciamo pure affrettata, di una somma notevolissima, perchè la cifra si aggira tra i 50 e i 60 miliardi. Si è fatto ricorso a questa addizionale del 1937, nata con una determinata finalità (quella di dare dei fondi speciali agli E.C.A., che in quel momento ne avevano assoluto bisogno) e con una struttura semplice, che è ormai entrata nella prassi degli uffici, sia di quelli comunali, sia di quelli provinciali, sia di quelli erariali, perchè questa forma semplificava grandemente il compito del Ministro delle finanze e rendeva semplice — oggi che dobbiamo anche preoccuparci di diminuire, per quanto possibile, il lavoro degli uffici delle imposte — la procedura, così da non dar adito a questioni, posto che dal 1937 ad oggi (e si è aggiunto anche il 5 per cento per la Calabria) gli uffici sono attrezzati in modo da poter formare i ruoli e distaccare facilmente queste quote dalle altre imposte.

Questa io penso che sia stata la ragione tecnica per la quale il Ministro delle finanze è ricorso a questa addizionale; ed è pertanto giustificato anche il titolo della legge che a quella addizionale del 1937 ha fatto riferimento, mentre si sarebbe potuto anche dire: « creazione di un'addizionale del 5 per cento su tutti i tributi ». È parso molto più semplice invece — e credo che questo dal punto di vista pratico sia stato un bene — far richiamo all'istituto dell'addizionale E.C.A. del 1937.

Il senatore Terracini ha toccato un punto delicatissimo, quello cioè che l'erario si vale dei tributi locali per percepire un qualche cosa che agli enti locali non è destinato.

È questa una questione che ci eravamo sottoposti anche noi della maggioranza perchè è una questione indubbiamente grave; ma non posso pensare nello stesso modo in cui pensa l'onorevole Terracini, che cioè un fatto di questo genere crei una slealtà fiscale per modo che il contribuente non sappia quale è lo scopo di questo nuovo 5 per cento. Basta il titolo della legge ad escluderlo. Ad ogni modo è bene che anche qui in Senato, attraverso la mia modestissima persona, si rivolga al Governo un invito a che i tributi locali non vengano gravati ulteriormente di addizionali il cui fine non è quello di entrare nelle casse degli enti locali stessi. Questa è una legge che pone sulle spalle degli italiani nuovi tributi per 50-60 miliardi; la Commissione finanze e tesoro l'ha approvata, non con letizia perchè ne ha visto e rilevato i difetti, ma per un alto senso dello Stato: quando cioè le finalità per cui il fisco deve premere sui cittadini sono così alte e così impellenti da richiedere i mezzi per raggiungerle, è bene che anche il Parlamento si assuma la responsabilità di approvare delle leggi che ai contribuenti — del resto tutte le leggi fiscali hanno questa natura — possono essere particolarmente antipatiche. E poichè il senatore Terracini nel trattare le questioni a cui brevemente ho risposto ha anche — anticipando — già accennato ai suoi due emendamenti, firmati anche dallo onorevole Parri, espongo, per brevità di tempo, se il Presidente permette, il pensiero della Commissione al riguardo.

L'emendamento all'articolo 1 dice: « L'aumento dell'addizionale di cui al primo comma non si applica sull'imposta sul reddito dominicale dei terreni e relative sovrimposte e sull'imposta sul reddito agrario quando trattasi di coltivatori diretti, nonchè sulla imposta di registro ». Si compone dunque di due parti: l'ultima riguarda l'imposta di registro, ossia il senatore Terracini propone un emendamento con cui l'addizionale non dovrebbe essere estesa all'imposta di registro. La Commissione è nettamente contraria.

TERRACINI. Ma in quest'ultimo punto ho voluto riprendere la dizione originaria del disegno di legge.

PIOLA, relatore. La dizione del disegno di legge nel testo governativo escludeva l'imposta di registro. Il disegno di legge sul trattamento economico dei magistrati aveva la sua copertura non in questa ma in un'altra legge che sarà prossimamente discussa in Aula e per la quale la relazione è già in corso di stampa; in tale legge erano previsti dei tributi, come quelli relativi alle tasse giudiziarie, che la Commissione finanze e tesoro ha previsto che avrebbero ricevuto una falcidia enorme, come effettivamente è avvenuto. Ieri la Commissione finanze e tesoro, su conforme parere dalla Commissione di giustizia, ha addirittura soppresso tutti gli articoli riguardanti la creazione di nuovi balzelli in materia giudiziaria o l'aumento di quelli esistenti. Questi fatti importavano che la legge sul nuovo trattamento economico dei magistrati sarebbe rimasta senza copertura, come del resto si è verificato.

In occasione di questa legge che stiamo discutendo in questo momento il vostro relatore, con il parere favorevole del Governo, ha proposto, e la Commissione ha approvato, che il 5 per cento di addizionale su tutti gli altri tributi fosse esteso anche alla imposta di registro, perchè questo 5 per cento sull'imposta di registro coprirà all'incirca tutto il fabbisogno necessario per il nuovo trattamento dei magistrati. Anzi, io credo di non sbagliare pensando che nella

primitiva stesura del disegno di legge il Ministro delle finanze avesse incluso anche l'imposta di registro, che poi è stata tolta forse per un ripensamento. Ma la Commissione finanze e tesoro ha ritenuto che si trattasse di un'esclusione che non era nemmeno logica in quanto non si sarebbe compreso perchè, ponendo un'addizionale del 5 per cento su tutti i tributi, anche ad esempio sull'imposta di famiglia, non si dovesse estendere anche all'imposta di registro, ed ha così risolto una situazione molto grave, come sarebbe stata quella di trovarsi di fronte alla legge per i magistrati senza copertura.

Ecco perchè la Commissione non può accettare questa esclusione dell'imposta di registro: perchè farebbe saltare la legge che abbiamo testè approvato.

Non può accettare nemmeno la prima parte, quella che riguarda l'esenzione solamente per i terreni coltivati dai coltivatori diretti, perchè siamo in una fase del nostro sistema tributario in cui non si è ancora giunti alla personalizzazione delle imposte. Ci sono già degli studi al riguardo da parte del Ministro delle finanze, che ha fatto anche delle dichiarazioni durante discussioni di carattere generale in cui abbiamo avuto l'onore di averlo presente, ma questo concetto della personalizzazione dell'imposta è un concetto che va studiato con molta prudenza prima di dare l'avvio a un provvedimento di tale genere. Ed è perciò che oggi una discriminazione in rapporto alla persona che è proprietaria dei terreni ci pare non conforme al nostro sistema tributario.

TERRACINI. Sarebbe conforme alla Costituzione.

PIOLA, relatore. Pertanto la Commissione è contraria all'emendamento anche per quanto concerne la prima parte.

Quanto al secondo emendamento, di cui il senatore Terracini ha pure già parlato, esso è perfettamente eguale a quello presentato dal senatore Carelli. Si vorrebbe, cioè, che una parte, i due quinti se non erro, del gettito di questa nuova addizionale andasse agli Enti comunali di assistenza.

Che gli Enti comunali di assistenza giungano ad avere contributi maggiori di quelli che hanno oggi, per poter svolgere in modo meno imperfetto le loro attribuzioni, è una speranza che desidero coltivare; ma se ciò venisse attuato adesso, la legge salterebbe; e salterebbero le coperture cui la legge stessa provvede, qualora togliessimo una parte del gettito all'erario, che ne ha bisogno, e la dessimo agli Enti comunali di assistenza. Possiamo fare un augurio... (*Interruzione del senatore Terracini*). Insomma, viviamo di speranza: la speranza è l'ultima a morire...

G O M B I . I primi a morire sono gli assistiti degli E.C.A.

P I O L A , *relatore*. Non bisogna essere nè tragici nè drastici. Gli Enti comunali di assistenza, se avessero più denaro, potrebbero naturalmente approfondire e allargare la loro benefica attività, ma il dire che essi non funzionano, il dire che non provvedono con una certa, sia pure modesta, larghezza, è assolutamente una bugia...

Voce dalla sinistra. Modesta ristrettezza!

P I O L A , *relatore*. ... che si capisce venga detta da parte dell'opposizione. (*Proteste dalla sinistra*).

Quindi, mentre formula l'augurio che, da altra fonte, si possano incrementare i mezzi di sussistenza degli Enti comunali di assistenza, la Commissione non può accettare l'emendamento in quanto toglierebbe all'erario quelle somme di cui l'erario ha bisogno.

Su questo punto ho così finito, mentre per il resto mi richiamo alla relazione scritta, facendo rilevare al Senato che la Commissione ha tenuto presenti i redditi di lavoro, introducendo un emendamento che è stato accettato dal Ministro, che esenta i redditi fino a 960 mila lire dall'addizionale del 5 per cento.

Di fronte ad una legge non simpatica, la Commissione finanze e tesoro ha dunque fatto tutto quello che ha potuto, ma ha dovuto inchinarsi davanti allo stato di ne-

cessità. Di questo stato di necessità il Senato non può non rendersi conto, ed io penso che esso possa approvare il disegno di legge sottoposto al suo esame. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro delle finanze.

T R A B U C C H I , *Ministro delle finanze*. Anzitutto ringrazio il relatore per il modo ampio ed esauriente con cui ha trattato, prima per iscritto e poi oggi oralmente, di questo disegno di legge. Devo aggiungere, quindi, relativamente poche spiegazioni necessarie per rispondere alle obiezioni principali che sono state avanzate.

Il Governo si è trovato di fronte ad una situazione particolare, dovendo soddisfare bisogni di natura assolutamente generale, come la necessità di provvedere alla parte più urgente della regolamentazione dei fiumi, al primo scaglione di spese per la Sardegna e alle spese per l'aumento delle remunerazioni degli insegnanti. Con ciò si arrivava sostanzialmente alla necessità di disporre di circa 50 miliardi di lire. Il principio che ha seguito il Governo nel provvedere a tali bisogni di carattere assolutamente generale, è stato quello di ripartire l'onere secondo l'attuale distribuzione del carico fiscale sui cittadini. Siccome tale carico fiscale è frazionato in una notevole quantità di tributi, con esclusione di alcune categorie, alle quali questo provvedimento assolutamente non poteva essere applicato, si è pensato al sistema dell'addizionale, per la genericità e la generalità del fabbisogno e la necessità corrispondente di far gravare il nuovo carico non su alcune categorie piuttosto che su altre, ma sulla totalità dei contribuenti, tenendo conto della situazione attuale.

L'onorevole Parri ha osservato che sarebbe stato meglio provvedere contemporaneamente a realizzare il sistema della progressività, con provvedimenti che aumentassero la progressività del carico fiscale in materia di imposte dirette. Ho risposto all'onorevole Parri che anche su questo punto il Ministero delle finanze sta studiando. Ma l'urgenza, che in quel momento c'era e che permane

tuttora, di provvedere a bisogni ai quali disgraziatamente non si è potuto provvedere prima, ma che si manifestano come assolutamente pressanti per la necessità del funzionamento dello Stato, sia per quanto concerne la difesa generale del suo territorio (fiumi), che per quanto concerne l'inizio della realizzazione degli interventi a favore della Sardegna e le remunerazioni degli insegnanti; l'urgenza, dicevo, e la genericità di questi interventi ci hanno consigliato il ricorso all'addizionale.

Ciò non vuol dire che si sia accantonato lo studio sulla progressività. Debbo aggiungere che l'addizionale, per sua natura, si applica alla riscossione e non all'accertamento: è per questo che l'addizionale si manifesta oggi, vorrei dire, non con carattere di retroattività, ma quale necessaria applicazione alle imposte che, all'atto della presentazione della legge, erano ancora da pagare. È accaduto che la discussione della legge si sia trascinata per molto tempo, per cui oggi ci si rappresenta che l'imposta viene a configurarsi come un'imposta retroattiva. Vorrei rispondere al riguardo in due modi: in primo luogo, osservando appunto che il disegno di legge è stato presentato quando neppure la prima rata di imposta era ancora in riscossione; in secondo luogo, se oggi chiediamo l'applicazione di un tributo con effetto dal 1° gennaio 1961, tale tributo si applica, purtroppo, anche a spese che il Parlamento ha determinato con effetto retroattivo.

Oggi stesso abbiamo approvato, tutti insieme, l'aumento a favore dei magistrati con effetto dal 1° luglio, e tutti sapete che anche l'aumento a favore degli insegnanti sarà approvato con decorrenza retroattiva. Sapete, inoltre, che la prima *tranche* di spese per la regolamentazione dei fiumi riguarderà l'esercizio in corso. Altrettanto dicasi per quel che riguarda la Sardegna.

Perchè? Perchè lo stesso criterio adottato nei riguardi della spesa va necessariamente seguito, per il meccanismo dell'articolo 81, anche per la relativa entrata, per cui il periodo di tempo necessario acchè un disegno di legge possa essere approvato va considerato non come periodo, diciamo così, pre-

legge, ma come periodo di tempo per il quale la legge, anche se approvata successivamente, può provvedere. Non volendo ricorrere in casi di questo genere al sistema veramente deprecabile dei decreti-legge, bisogna pensare invece ad un sistema di tollerabile retroattività; altrimenti ci troveremo costantemente nella necessità di sospendere anche le spese retroattive, perchè il parallelismo tra spese ed entrate non può assolutamente essere visto se non in questo senso. Guai se noi dovessimo concepire che alcune spese si facciano con effetto retroattivo, cioè da quando la legge è stata presentata, e invece le entrate si riscuotano solo da quando la legge è approvata. Ci troveremo veramente in una situazione di scardinamento dell'articolo 81.

Ecco perchè sono costretto necessariamente ad insistere su un punto che, per verità, non piace neppure a me di applicare; altrimenti dovrei chiedere all'altro ramo del Parlamento, anche nei riguardi delle spese, che queste decorrano soltanto da quando la legge relativa all'entrata sarà in vigore. Se non si arriva al sistema da noi proposto, veramente non sapremmo mai come poter provvedere, perchè ci troveremo a dover sempre tenere conto di un periodo per la discussione delle leggi che non si sa quanto possa durare, e quindi per quanto tempo sia necessario fare attendere i destinatari della spesa.

Voglio aggiungere, per quel che mi ha osservato il senatore Terracini, che io non ritengo che si possa accusare la legge di slealtà perchè, se è vero che si tratta di aumento dell'addizionale a favore dell'erario, questo però è scritto in modo chiaro. Non possiamo nè vogliamo dire che l'addizionale è a favore degli E.C.A.: è detto chiarissimamente nel titolo, e ripetuto in modo chiaro nel testo, che l'aumento è a favore dell'erario.

Siamo ricorsi al sistema dell'aumento, come bene ha spiegato il relatore, per adottare un sistema che si incardina su operazioni già in atto e che quindi non esige applicazioni sui ruoli nè sui singoli accertamenti, ma richiede solo l'applicazione sul ruolo di riscossione. Ecco perchè siamo ricorsi al sistema dell'aumento dell'addizionale: essen-

do questa già applicata sui ruoli di riscossione, si ottiene che il sistema si attui naturalmente, nel modo più facile e più consono alle operazioni di riscossione che sono in corso, e quindi con la possibilità di una certezza immediata, senza bisogno di ricorrere ad accertamenti, e con questi ad un'infinità di carteggi che certamente protrarrebbero di molto la riscossione e comporterebbero difficoltà notevoli e gravi.

Aggiungo, per quel che riguarda gli emendamenti proposti, che non ritengo di poter aderire agli emendamenti a favore degli E.C.A. o dei Comuni. Ritengo che sia elemento fondamentale quello dell'unità del contribuente. Il contribuente è perseguito in un modo o nell'altro, ma lo è sempre a favore del complesso delle finalità dello Stato ed anche degli organi subordinati.

Ora, se noi applichiamo un'addizionale per una determinata finalità, ciò non vuol dire che domani, trovandoci nella necessità di dover provvedere a favore dei Comuni o degli E.C.A., non possiamo provvedere con altri sistemi, come del resto abbiamo sempre fatto, per esempio devolvendo ai Comuni una parte del gettito dell'imposta sull'entrata. Nessuno ha mai protestato per il fatto che una parte di un tributo essenzialmente governativo sia stata così attribuita ai Comuni.

È il bisogno che va considerato, e in relazione al bisogno si provvede con quel determinato tributo che in quel particolare momento è possibile applicare.

Io non voglio parlare di cose che non sono di mia competenza, ma se nell'ordine della distribuzione generale della spesa il Ministero dell'interno in un certo momento ritenesse assolutamente necessario provvedere per i Comuni o per gli E.C.A., naturalmente non sarebbe il Ministro delle finanze che potrebbe opporre che solo attraverso l'addizionale ai tributi comunali si possa provvedere ai Comuni e agli E.C.A.; nè credo che i miei colleghi di sinistra verrebbero domani a protestare se noi adoperassimo, come abbiamo altre volte adoperato, porzioni di tributi di altro tipo per provvedere ai bisogni dei Comuni o delle Provincie o degli E.C.A.

Altra è la finalità per la quale l'imposta viene applicata, altra la modalità con cui

l'imposta viene applicata. In questo caso, non si tratta di addizionale che debba essere devoluta necessariamente a coloro che sono i destinatari dell'imposta, ma si tratta solo di commisurare su un determinato gettito, cioè su quello che si riscuote attraverso i ruoli, l'addizionale, che è stata fissata in questo caso proprio con concetti di generalità.

Per quello che riguarda l'addizionale sull'imposta di registro è esatto quanto detto dal senatore Piola. L'addizionale sull'imposta di registro, prevista in un primo tempo, era stata successivamente scartata e si era deciso di esonerare dall'addizionale l'imposta di registro, pur riconoscendo che questa si applica normalmente con aliquote molto basse. Ma quando si è pensato che non fosse giusto far gravare, neppure in piccola parte, l'onere della giustizia su coloro che della giustizia si avvalgono; quando cioè si è pensato che anche l'onere delle spese per la giustizia, comunque concepite — e su ciò non ritengo di essere stato d'accordo, e l'ho detto anche stamane — dovesse gravare sulla generalità dei cittadini, allora si è ritenuto necessario provvedere attraverso l'addizionale sull'imposta di registro, cioè ricorrendo ad un tributo che non ha alcuna attinenza particolare col servizio che dalla giustizia è reso.

E finisco con un accenno per quello che riguarda l'esenzione a favore dell'agricoltura. Noi ci troviamo in un momento in cui l'imposta sui terreni è considerata, non dirò un'imposta eccessivamente gravosa, perchè tale non è, ma un'imposta che limita gli interventi che lo Stato fa e ritiene di dover fare per far sì che l'agricoltura, che si trova per ragioni particolari in un momento di crisi, possa superare le difficoltà in cui versa.

È questo il motivo per cui la relativa esenzione è stata concepita genericamente, oltre che per le ragioni tecniche così bene esposte dal senatore Piola; c'è poi da osservare che, allo stato degli atti, noi non abbiamo uno strumento o meglio un accertamento personale sulla base del quale si possa applicare, in un caso positivamente e in un caso negativamente, l'addizionale di cui si tratta.

Noi ci troviamo, infatti, di fronte a ruoli che corrispondono semplicemente a mappali e ad intestazioni che non sono cumulabili, perchè divise Comune per Comune e senza alcuna attinenza, se non per la possidenza materiale, con la titolarità di un cittadino piuttosto che di un altro.

Ciò non toglie che noi, anche ascoltando quello che è stato il voto ieri espresso a conclusione della Conferenza nazionale per l'agricoltura, cerchiamo di accelerare gli studi per la personalizzazione, pur mantenendo in piedi, come la Conferenza per l'agricoltura ha suggerito, il sistema catastale.

Ecco perchè, onorevoli senatori, io sono costretto a chiedervi di approvare il disegno di legge così come la Commissione lo ha modificato, sia pure accettando, non vorrei dire con dispiacere, ma accettando comunque, quelle falciidie che la Commissione ha applicato, come l'esonero — del resto su questo è anche d'accordo il Governo — dell'imposta di categoria C/2 dalla addizionale e la riduzione dell'addizionale sull'imposta globale sulle successioni semplicemente all'1 per cento.

Vorrei dire a coloro che mi hanno fatto presente, poi, che si poteva aumentare l'imposta sulle società, che su questa l'addizionale verrà a gravare col 10 per cento, anzichè col 5 per cento, perchè all'imposta sulle società non si applicava l'addizionale E.C.A. Ecco perchè, anche dal punto di vista di quella progressività che certamente è appena agli inizi della sua applicazione, questo tributo, che grava prevalentemente sui redditi colpiti dalle imposte dirette, che colpisce la generalità dei cittadini in relazione alla generalità del carico delle imposte, per soddisfare bisogni assolutamente generali; questo tributo, io credo, può essere tranquillamente approvato dal Senato nel testo che è stato proposto dalla Commissione. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame degli articoli del testo proposto dalla Commissione. Si dia lettura dell'articolo 1.

R U S S O , Segretario :

Art. 1.

L'addizionale, istituita col regio decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, convertito nella legge 25 aprile 1938, n. 614, già modificata con decreto legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100 è estesa all'imposta sulle società ed è elevata di cinque centesimi per ogni lira di imposta.

L'addizionale medesima per l'imposta sul valore globale netto dell'asse ereditario è aumentata di un centesimo per ogni lira d'imposta.

L'aumento dell'addizionale di cui al primo comma non si applica sulla imposta sul reddito dominicale dei terreni e relative sovrimposte, sulla imposta sul reddito agrario, nonchè sulla imposta di ricchezza mobile a carico dei prestatori di lavoro subordinato, limitatamente alla parte liquidata con l'aliquota del 4 per cento.

P R E S I D E N T E . Su questo articolo è stato presentato un emendamento da parte dei senatori Terracini e Parri. Se ne dia lettura.

R U S S O , Segretario :

Sostituire il terzo comma con il seguente:

« L'aumento dell'addizionale di cui al primo comma non si applica sull'imposta sul reddito dominicale dei terreni e relative sovrimposte e sull'imposta sul reddito agrario quando trattasi di coltivatori diretti, nonchè sulla imposta di registro ».

P R E S I D E N T E . Questo emendamento è già stato svolto. Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvato*).

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo di cui è stata data lettura. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Passiamo all'articolo 2. Se ne dia lettura.

R U S S O , Segretario :

Art. 2.

Le disposizioni dell'articolo 1 si applicano sui tributi esigibili dal 1° gennaio 1961, ancorchè riferentisi a periodi d'imposta anteriori alla data medesima. Le stesse disposizioni si applicano dalla data di entrata in vigore della presente legge sulle imposte di successione ed ipotecarie e sull'imposta sul valore globale netto dell'asse ereditario.

Per l'imposta sul reddito dei fabbricati e relative sovrimposte e per le ritenute di imposta stabilite dagli articoli 126, 127, 128, 143 e 273 del testo unico 29 gennaio 1958, n. 645, l'aumento disposto dall'articolo 1 si applica dal 1° gennaio 1962.

PRESIDENTE. La Commissione ha proposto un emendamento aggiuntivo, tendente ad introdurre, al primo comma, prima delle parole: « di successione ed ipotecarie », le altre « di registro ».

PIOLA, relatore. Si tratta di rimediare ad una omissione materiale; potremmo dire ad un errore di stampa.

PRESIDENTE. Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento della Commissione. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto quindi ai voti l'articolo 2, nel testo emendato. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Il senatore Carelli ha presentato un emendamento aggiuntivo, tendente ad inserire, dopo l'articolo 2, il seguente articolo *2-bis*:

« Il secondo comma dell'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 12 febbraio 1946, n. 100, concernente provvedimenti tributari a favore degli Enti locali è modificato come segue:

” I due quinti del provento sono devoluti a favore delle provincie e i tre quinti a favore degli E.C.A., secondo le modalità che saranno stabilite con decreti del Ministro delle finanze ” ».

Poichè il senatore Carelli non è presente, si intende che abbia rinunciato a questo emendamento.

Si dia lettura degli articoli successivi.

RUSO, Segretario:

Art. 3.

Per la riscossione della addizionale o dell'aumento della addizionale dovuta sui tributi esigibili nell'anno 1961, che siano stati già iscritti a ruolo o versati alle tesorerie provinciali alla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede a mezzo di ruoli speciali, riscuotibili in tre rate bimestrali uguali.

(È approvato).

Art. 4.

Il maggior provento, derivante dall'applicazione della presente legge, è riservato all'Erario.

(È approvato).

PRESIDENTE. I senatori Terracini e Parri hanno proposto un articolo *4-bis*. Se ne dia lettura.

RUSO, Segretario:

Art. 4-bis.

« I due quinti del gettito dell'addizionale quale configurata dal decreto legge 30 novembre 1937, n. 2145, e successive modificazioni, compresa quella disposta dalla presente legge, sono devoluti, senza detrazione ad alcun titolo, per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza ».

PRESIDENTE. Questo emendamento è già stato illustrato. Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso nel testo modificato. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Annunzio di interrogazioni

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

R U S S O , *Segretario*:

Al Ministro del turismo e dello spettacolo, per conoscere quali siano i provvedimenti allo studio per la disciplina delle corse automobilistiche (1251).

CORNAGGIA MEDICI

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

Al Presidente del Consiglio dei ministri ad ai Ministri dell'interno e dei lavori pubblici, per conoscere quali provvedimenti intenda prendere il Governo per riparare urgentemente i danni subiti dalle abitazioni della città di Maddaloni, in provincia di Caserta, in seguito al violentissimo nubifragio del 7 ottobre 1961 (2619).

LOMBARI

Al Ministro dell'interno, per sapere a quale punto sia giunta l'azione della Fondazione Piccolomini affinché, dopo oltre 20 anni dalla morte del conte Silvio Piccolomini, il quale lasciò il suo patrimonio allo Stato perchè fosse devoluto allo scopo precipuo di dar vita in Roma ad una Casa di riposo per artisti drammatici intitolata a sua madre, la volontà dell'Estinto possa essere una buona volta esaudita a sollievo e conforto dei viventi interessati (2620).

BUSONI

Ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, per conoscere se intendano prendere gli opportuni accordi al fine di far svolgere con

le regolari norme di rito la denuncia presentata dal Vice Sindaco di Salcito (Campobasso) contro il vice brigadiere dei carabinieri Loggi Felice.

Ed in particolare se ritengano conforme a legge l'operato del comandante del Gruppo carabinieri di Campobasso in merito alla denuncia stessa e non ritengano che nella vicenda cui si riferisce l'interrogante non si riscontri un senso di parzialità e di politicizzazione da parte dell'Arma dei carabinieri (2621).

SANSONE

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere come intenda provvedere relativamente ai danni alluvionali degli ultimi mesi del 1960 che in alcune zone del nostro Paese sono stati particolarmente rilevanti.

Ad esempio nella zona del Monferrato, in provincia di Alessandria, nei comuni di Alfiano Natta, Cerrina, Conzano, eccetera, in mancanza di appositi provvedimenti di legge non è possibile intervenire, come sarebbe necessario, per assestamento o rifacimento di edifici, per costruzione di muri di sostegno ed altre opere (2622).

DESANA

Ordine del giorno per la seduta di venerdì 13 ottobre 1961

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, venerdì 13 ottobre, alle ore 10, con il seguente ordine del giorno:

I. Svolgimento della interpellanza:

RODA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere se non è finalmente giunto il momento di vietare, nel modo più assoluto e permanente, qualsiasi corsa automobilistica sia che si svolga su strada aperta sia che si effettui in circuiti chiusi, e ciò per la constatata realtà che assai raramente tali competizioni si concludono senza un assurdo quanto tragico tributo di vite umane. D'altra parte è con-

sapevole ipocrisia addebitare alla « fatalità » il continuo ripetersi di catastrofi, strettamente connesse invece con la formula delle gare, con l'incontrollabile potenza e velocità del mezzo meccanico, quando non addirittura con la deprecabile rilassatezza con cui, da parte di enti organizzatori, si predispongono anche le più elementari misure di salvaguardia per gli spettatori, pur chiamati ad assistere alla competizione.

E per conoscere altresì se, per quel che concerne il tragico carosello monzese, non emergano particolari responsabilità pure a carico di coloro che, chiamati a rilasciare i dovuti nullaosta, non si siano curati, con quello scrupolo che tragici fatti del genere intervenuti in passato sulla medesima pista imponeva, di appurare se gli organizzatori abbiano fatto quanto umanamente possibile per salvaguardare la vita degli spettatori, protetti da una semplice rete metallica posta ai bordi di una pista su cui si corre ad oltre duecento chilometri all'ora (479);

e della interrogazione:

CORNAGGIA MEDICI. — *Al Ministro del turismo e dello spettacolo.* — Per conoscere quali siano i provvedimenti allo studio per la disciplina delle corse automobilistiche (1251).

II. Discussione delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il senatore SPEZZANO, per concorso nel reato di diffamazione a mezzo della stampa (articoli 110 e 595, prima parte e primo capoverso, e articolo 596-bis del Codice penale, istituito con l'articolo 4 della legge 4 marzo 1958, n. 127, in relazione agli articoli 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 27). (*Doc. 4*);

contro il senatore GELMINI, per i reati di cui agli articoli 113 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, in relazione all'articolo 663, prima parte del Codice penale e 18 prima parte del testo unico citato (circolazione di car-

telli non autorizzati e riunioni in luogo pubblico senza preavviso). (*Doc. 5*);

contro il senatore GELMINI, per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale (articolo 341, prima parte e terzo capoverso del codice penale). (*Doc. 6*);

contro il senatore MINIO, per il duplice reato di pubblicazione di notizie false, esagerate e tendenziose atte a turbare l'ordine pubblico (articolo 656 del Codice penale in relazione alla legge 8 febbraio 1948, n. 47). (*Doc. 7*);

contro il senatore MONTAGNANI MARELLI, per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare (articolo 570, prima parte, del Codice penale). (*Doc. 8*);

contro il senatore MARCHISIO, per concorso nel reato di omicidio volontario continuato aggravato (articoli 81, 110, 575 e 577, n. 4 del Codice penale). (*Doc. 11*);

contro il senatore CERVELLATI, per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (articolo 341, prima e ultima parte, del Codice penale) e per la contravvenzione prevista dall'articolo 20 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1961, n. 773). (*Doc. 12*);

contro il senatore SPANO, per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (articolo 314 del Codice penale) e per la contravvenzione prevista dall'articolo 24 del regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740. (*Doc. 13*);

contro il senatore BOCCASSI, per il reato di cui all'articolo 18, prima parte, e 4° capoverso, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (promozione di un corteo nonostante il divieto dell'Autorità di pubblica sicurezza). (*Doc. 16*);

contro il senatore MENCARAGLIA, per il reato di cui agli articoli 156 e 17 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773 (raccolte di fondi, collette o questue senza licenza). (*Doc. 17*);

contro il senatore CAPALOZZA, per i reati di ingiurie (articolo 594, prima parte e capoverso 2° e 3° del Codice penale) e

diffamazione aggravata (articoli 595, capoverso 1° e 2° del Codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47). (*Doc.* 21);

contro il senatore DE LEONARDIS, per il reato di promozione di una riunione in luogo pubblico senza preavviso all'Autorità di pubblica sicurezza (articolo 18 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). (*Doc.* 26);

contro il senatore GAIANI, per il reato di pubblicazione di notizie esagerate e tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico (articolo 656 del Codice penale). (*Doc.* 28);

contro il senatore CAPALOZZA, per il reato di ingiuria (articolo 594, 1° e 4° comma, del Codice penale). (*Doc.* 31);

contro il senatore GIANQUINTO, per il reato di bestemmia (articolo 724, 1° comma del Codice penale). (*Doc.* 32);

contro il senatore GIANQUINTO, per concorso nel reato di diffamazione (articoli 112, n. 1 e 595, 1° e 2° comma, del Codice penale). (*Doc.* 33);

contro il senatore SCAPPINI, per il reato previsto dall'articolo 18 del testo unico sulle leggi di pubblica sicurezza. (*Doc.* 35);

contro il senatore TOLLOY, per il reato di vilipendio continuato e aggravato alle Forze armate dello Stato e di diffamazione militare continuata e aggravata per il mezzo della stampa (articoli 81, 227, 47 n. 2 del Codice penale militare di pace e articolo 81 del Codice penale). (*Doc.* 40);

contro il senatore MANCINO, per i reati di vilipendio al Governo (articolo 290 del Codice penale e articolo 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317) e di apologia di delitti (articolo 414, ultima parte, del Codice penale). (*Doc.* 41);

contro il senatore CARUSO, per il reato di violenza privata, continuata e aggravata (articoli 81 capoverso, 610 e 339 del Codice penale). (*Doc.* 44);

contro il senatore MARABINI, per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale (articolo

341, ultima parte, del Codice penale). (*Doc.* 45);

contro il senatore CERVELLATI, per i reati di cui agli articoli 18, prima parte e secondo capoverso, 22 e 24 ultimo capoverso, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773 (promozione di riunione in luogo pubblico senza preavviso all'autorità di pubblica sicurezza e rifiuto di obbedire all'ordine di scioglimento). (*Doc.* 46).

contro il signor DI SAVIO Enrico Tommaso, per il reato di vilipendio alle Assemblee legislative (articolo 290 del Codice penale). (*Doc.* 48);

contro il senatore DE LEONARDIS, per il reato di vilipendio alle Forze armate dello Stato (articolo 290 capoverso del Codice penale) con recidiva generica reiterata infraquinquennale (articolo 99, ultimo capoverso, del Codice penale). (*Doc.* 50);

contro il senatore RAGNO, per la contravvenzione prevista dall'articolo 33 del Codice della Strada approvato con regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740. (*Doc.* 56);

contro il senatore BOSI, per il reato di oltraggio aggravato a pubblico ufficiale (articolo 341, primo comma, secondo e terzo capoverso del Codice penale). (*Doc.* 57);

contro il senatore DE UNTERRICHTER, per la contravvenzione prevista dall'articolo 102, settimo comma, del Codice della strada. (*Doc.* 59);

contro il senatore GATTO, per i reati di oltraggio a pubblico ufficiale ed istigazione a delinquere (articoli 341, primo e quarto comma, e articolo 414, n. 2 del Codice penale) e per la contravvenzione all'articolo 24 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. (*Doc.* 61);

contro il senatore MARAZZITA, per la contravvenzione prevista dall'articolo 4 del testo unico 15 giugno 1959, n. 393 (sosta con auto in luogo di divieto regolarmente segnalato). (*Doc.* 64);

contro il senatore BATTISTA, per il reato previsto dagli articoli 14 e 22 della legge 3 giugno 1950, n. 375 (mancata assunzione del prescritto numero di invalidi di guerra). (*Doc. 66*);

contro il senatore VERGANI, per il reato di promozione di una riunione in luogo pubblico senza preavviso dell'Autorità di pubblica sicurezza (articolo 18 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (*Doc. 67*);

contro il signor TOCCOFONDO Vincenzo, per il reato di vilipendio alle Assemblee legislative (articolo 290 del Codice penale). (*Doc. 70*);

contro il senatore GELMINI, per il reato previsto dall'articolo 85 della legge 5 aprile 1951, n. 203 (ingresso senza averne diritto alla sala delle elezioni durante le operazioni elettorali). (*Doc. 71*);

contro i signori COLLO Paolo e DURANDO Giovanni, per il reato di vilipendio alle Assemblee legislative (articolo 290 del Codice penale). (*Doc. 72*);

contro il senatore DE LUCA Luca, per il reato di promozione di una riunione in luogo pubblico senza preavviso all'autorità di pubblica sicurezza (articolo 18 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). (*Doc. 78*).

III. Discussione dei disegni di legge:

1. Modifiche al testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari e la determinazione del contributo per la Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria (1718) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. Revisione dei films e dei lavori teatrali (478) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (ore 21,40).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari