

587^a SEDUTA

GIOVEDÌ 24 OTTOBRE 1957

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente MERZAGORA

e del Vice Presidente DE PIETRO

INDICE

Disegni di legge:	
Deferimento all'approvazione di Commissioni permanenti	Pag. 24523
Deferimento all'esame di Commissioni permanenti	24523
Trasmissione	24523
« Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 » (2177) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Seguito della discussione e approvazione):	
BOSIA	24548
CERABONA	Pag. 24549
CERUTTI	24550
FERRETTI	24548
GONELLA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	24532 e <i>passim</i>
MAGLIANO	24547 e <i>passim</i>
MERLIN Angelina	24548
ROMANO Antonio, <i>relatore</i>	24524
RUSSO Salvatore.	24549
TIBALDI	24549

Presidenza del Presidente MERZAGORA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 11).
Si dia lettura del processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

RUSSO LUIGI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale si intende approvato.

Annunzio di trasmissione di disegni di legge.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Nuove disposizioni sulle pensioni ordinarie a carico dello Stato » (2210), di iniziativa dei deputati Colitto, Cappugi ed altri, Scalia, Dal Canton Maria Pia ed altri e Berlinguer ed altri;

« Legittimazione di alcune concessioni di contributi statali effettuate per la riparazione o la ricostruzione di fabbricati danneggiati o distrutti dagli eventi bellici » (2211), di iniziativa del deputato Camangi;

« Classifica tra le strade statali della strada di allacciamento tra la statale n. 35 e il Monumento della Certosa di Pavia » (2212), di iniziativa del deputato Ferreri.

Questi disegni di legge saranno stampati, distribuiti ed assegnati alle Commissioni competenti.

Annunzio di deferimento di disegni di legge all'approvazione di Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. Comunico che, valendomi della facoltà conferitami dal Regolamento, ho deferito i seguenti disegni di legge all'esame ed all'approvazione:

della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Mantenimento del trattamento previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 31 luglio 1954, n. 533, convertito, con modificazioni, nella legge 26 settembre 1954, n. 869, al personale che già ne gode e viene trasferito alle dipendenze di altre amministrazioni » (2197), di iniziativa del senatore Trabucchi, previo parere della 1ª Commissione;

« Aumento del fondo speciale di riserva della "Sezione speciale di credito fondiario del Banco di Sicilia" » (2198);

« Aumento del contributo dello Stato a favore dell'Opera nazionale per i ciechi civili » (2199), previo parere della 1ª Commissione;

della 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti);

« Istituzione di un Centro di studi sull'alto medioevo » (1090-B), di iniziativa del senatore Salari, previo parere della 5ª Commissione;

della 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Disposizioni per il potenziamento economico delle ferrovie Arezzo-Stia e Arezzo-Sinalunga » (2196), previo parere della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegni di legge all'esame di Commissione permanente.

PRESIDENTE. Comunico che, valendomi della facoltà conferitami dal Regolamento, ho deferito i seguenti disegni di legge all'esame:

della 3ª Commissione permanente (Affari esteri e colonie):

« Adesione alla Convenzione sui privilegi e

le immunità delle Nazioni Unite approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 febbraio 1946 » (2191);

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù, firmata a Ginevra il 7 settembre 1956 » (2192), previo parere della 2ª Commissione;

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra l'Italia e la Svizzera relativa alla regolazione del lago di Lugano con Protocollo addizionale, conclusa a Lugano il 17 settembre 1955 » (2193), previ pareri della 5ª e della 7ª Commissione.

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 1º luglio 1957 al 30 giugno 1958 » (2177) (Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. 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 1º luglio 1957 al 30 giugno 1958 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, i senatori intervenuti nell'esame del bilancio della Giustizia, in questa discussione piuttosto rapida ma alquanto sostanziosa ed anche elevata, hanno concordemente richiamato l'attenzione del Governo sul funzionamento dell'amministrazione della giustizia. Alcuni, presi da un certo scetticismo, hanno parlato di crisi della giustizia, come i senatori Papalia, Salari, Marzola, Saggio, Palermo ed in qualche modo anche il collega ed amico Lepore; altri invece hanno parlato di difficoltà in cui si svolge il servizio giudiziario: di questo avviso è stato il senatore Monni, il quale ha sostenuto saggiamente l'adeguamento degli strumenti e dei mezzi alle crescenti esigenze dei tempi nuovi.

Quali sono gli strumenti della giustizia? Il giudice e il Codice; strumenti ausiliari: il cancelliere e l'ufficiale giudiziario. Questi uomini però per svolgere la loro attività, hanno bisogno delle cose e le cose sono l'edilizia giudiziaria, l'attrezzatura degli uffici giudiziari. Tutti gli oratori sono stati concordi nella richiesta di un aumento dell'organico, della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, della migliore distribuzione del personale, in modo che l'organico, attribuito ai singoli uffici, corrisponda alle esigenze del numero di affari civili e penali di ogni singolo ufficio. Come vedete, la diagnosi è unica, pur contenendo una pluralità di suggerimenti diversi.

A questi suggerimenti noi riteniamo di aggiungere un altro e cioè l'adeguamento della competenza per valore. Esaminando distintamente le varie cause, constateremo che non è esatto parlare di inerzia assoluta del Governo e del legislatore nella soluzione del delicatissimo problema che interessa l'amministrazione della giustizia.

Cominciamo dall'organico dei magistrati. Non si può negare che in questi dieci anni il numero dei magistrati è stato aumentato una prima volta con la legge Piccioni, del 24 maggio 1951, conosciuta come legge dello sganciamento, e una seconda volta con la legge del 26 dicembre 1956. Così l'organico dei magistrati da 4.020 unità è salito a 5.783. Dunque in questi ultimi dieci anni non si è rimasti inattivi: infatti il problema dell'organico ben due volte è stato preso in esame dal legislatore, tanto che è stato aumentato di ben 1.663 unità.

L'esperienza però ha dimostrato che, nonostante i due aumenti del 1951 e del 1956, l'organico non ancora risponde alle esigenze dell'amministrazione della giustizia. È vero che dall'Unità in poi, nonostante il raddoppio della popolazione, si è avuto un aumento di affari civili che in media raggiunge il 12 per cento, e che in materia penale l'aumento è stato del 50 per cento; è vero anche che l'aumento del penale è dovuto in gran parte ad infrazioni contravvenzionali previste da leggi speciali, punite con sanzioni penali. Tutto questo potrebbe far ritenere sufficiente il duplice aumento d'organico disposto nel 1951 e nel 1956.

Ma come ho detto nella relazione scritta, se si tiene conto delle numerose incombenze che oggi sempre più gravano sul magistrato, si delinea subito l'opportunità di un ulteriore aumento di organico che risponda adeguatamente alle mutate esigenze. Voi ricorderete il decreto legislativo luogotenenziale del 19 ottobre 1944, n. 279, con il quale il magistrato fu chiamato a presiedere le Commissioni provinciali per le terre incolte, il decreto legislativo luogotenenziale del 27 maggio 1947, numero 595, con il quale fu istituita presso ogni capoluogo di provincia una commissione arbitrale per risolvere questioni derivanti dai contratti di mezzadria; ricorderete l'altra legge con la quale il Presidente del tribunale e due giudici sono stati chiamati a far parte della commissione specializzata per decidere le controversie derivanti da contratti di affitto di fondi rustici. Nella relazione scritta mi sono limitato a citare questi casi, ma oggi, per completezza di esame, è opportuno ricordarne altri in cui il magistrato è chiamato a dare il suo giudizio. Sapete che il magistrato è chiamato a far parte delle commissioni tributarie provinciali e distrettuali per le imposte dirette ed indirette, che è chiamato a presiedere la commissione dell'I.N.A.-Casa in ogni capoluogo di provincia, che è chiamato a far parte della commissione per l'assegnazione delle case dell'I.N.C.I.S.?

È tutta una manifestazione di fiducia che il legislatore ripone nel magistrato, ma a questa fiducia corrisponde l'adempimento del dovere con la conseguente sottrazione di tempo alla funzione vera e propria dell'amministrazione della giustizia. A tutto questo si aggiunge un complesso di attribuzioni che oggi non si possono chiamare né giudiziarie, né amministrative e che alcuni chiamano paragiudiziarie, attribuzioni destinate sempre ad aumentare con il moltiplicarsi delle attività che richiedono un controllo per l'accertamento del rispetto della legge. Questo dimostra che la funzione del giudice si allarga nella rinnovata concezione della vita dello Stato.

Vi è infine il nuovo codice di procedura civile che, come in seguito dirò, presuppone un maggior numero di magistrati e tutta una attrezzatura che non richiedeva il vecchio co-

dice di rito. Tutto questo dimostra che l'organico dei magistrati deve essere aggiornato.

Infatti, ricordo a me stesso, che qualche settimana fa, a Catania, incontrai un valoroso civilista che, parlando del nuovo palazzo di giustizia che si è inaugurato da qualche anno in quella città, ebbe a dire testualmente così: finalmente è entrato in vigore il Codice di procedura civile. E perchè? Perchè vi è un palazzo di giustizia e tutta un'attrezzatura che risponde alle esigenze dell'applicazione pratica del Codice.

E veniamo al secondo suggerimento: revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Voi ben sapete che da decine di anni non si è più provveduto ad una revisione delle circoscrizioni giudiziarie, se si fa qualche eccezione per ritocchi di organici in questa o in quella sede. Intanto, onorevoli colleghi, il mondo cammina, l'economia, il commercio si sviluppano, le condizioni di vita mutano, è tutto un rinnovamento che esercita la sua influenza e incide nelle multiformi manifestazioni della società e tutto si riflette in un modo o nell'altro sulla litigiosità e sulla criminalità delle popolazioni.

E così, per questa mancata revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ci siamo trovati di fronte ad inconvenienti di questo genere: vi sono preture dove vi sono magistrati che scrivono in un anno una diecina di sentenze ed hanno la possibilità di darsi a letture o a studi particolari; vi sono invece preture oberate di lavoro; vi sono dei tribunali in cui cinque giudici svolgono un'attività di gran lunga superiore a quella che in altri tribunali svolgono dieci giudici. Tutto questo importa disordine nella distribuzione del lavoro. Ed ecco perchè si è arrivati, per iniziativa del Governo, alla legge 27 novembre 1956, n. 1423, con cui il Ministro della giustizia è stato delegato a rivedere le circoscrizioni giudiziarie ed i vari organici.

Per quanto mi consta il lavoro è inoltrato, gli elementi sono stati raccolti in tutte le varie circoscrizioni del Paese; e quindi si attende questo riordinamento della distribuzione del personale, che contribuirà a migliorare il servizio giudiziario.

PICCHIOTTI. Speriamo che non si attenda come per il codice penale. Sono passati dodici anni.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Senatore Picchiotti, siamo nelle mani di Dio. A questo punto una raccomandazione vorrei rivolgere all'onorevole Ministro: nell'applicazione, nella esecuzione di questa legge sarà opportuno procedere prima all'adeguamento della competenza, in quanto che attraverso l'adeguamento della competenza per valore potrà verificarsi che preture oggi con pochi affari civili potranno divenire più vitali.

È stato detto dal senatore Bosia dell'opportunità di armonizzare le circoscrizioni giudiziarie con le circoscrizioni amministrative. È un rilievo indubbiamente esatto; penso che nell'applicazione della legge delega di revisione delle circoscrizioni giudiziarie sorgeranno delle difficoltà; invero se più preture, che dipendono da un tribunale, che ha sede nel territorio di una provincia vengono attribuite ad altro tribunale, la cui sede è nella provincia viciniera, attribuzione dipendente dal fatto che quelle preture sono comprese nella provincia limitofra, il primo tribunale verrà a trovarsi, senza territorio, e ciò potrebbe fare sorgere la necessità della soppressione; intanto la legge delega prevede l'eventuale soppressione di preture, non di tribunali. Questo è un problema che potrà presentarsi.

E veniamo all'altro suggerimento: adeguamento della competenza. Anche in questo settore il Governo non è rimasto inattivo: dai dati statistici raccolti risulta accertato che in questi ultimi anni tre persone su mille vengono in giudizio civile, altre tre persone sempre per questioni il cui valore è di competenza inferiore a quella dei tribunali. È un punto questo che spiega l'opportunità, anzi la necessità, di un adeguamento della competenza per valore.

Voi sapete che la competenza per valore del conciliatore e del pretore è stata sottoposta a revisione tre volte, una prima volta nel 1946, una seconda volta nel 1949, una terza volta nel 1956. Come vedete il Governo ha seguito questo problema dell'adeguamento della competenza agli effetti del buon andamento

del servizio giudiziario; si è agito con prudenza, in considerazione della delicatezza della materia ed anche perchè è sorta la preoccupazione che alcuni tribunali, in regioni ad economia depressa, potessero rimanere senza lavoro giudiziario, in considerazione appunto di questo spostamento di competenza. Ma la condizione particolare di alcuni tribunali non deve arrestare la soluzione del problema dell'adeguamento della competenza che ha carattere generale. Affidando ai conciliatori le cause il cui valore potrebbe giungere fino alle 50.000 lire e ai pretori quelle fino al valore di 500.000 lire di molte controversie verrebbero alleggeriti i tribunali. Si impone però la riorganizzazione degli uffici di conciliazione, attribuendo a questi magistrati popolari la decisione delle piccole liti, per le quali non è necessaria tutta la pompa e la procedura propria della magistratura togata. Bisogna precisare il titolo di studio da richiedersi al giudice conciliatore e riconoscere a questo giudice del popolo il diritto ad un compenso modesto, che, senza gravare sul bilancio dello Stato, potrebbe consistere su una tassa sui verbali di conciliazione o sulle sentenze.

Abbiamo detto che due sono gli strumenti dell'amministrazione della giustizia: il giudice e il codice. Cosa chiede il giudice oggi? Il giudice oggi chiede l'applicazione della Costituzione, cioè il Consiglio superiore della magistratura e l'ordinamento giudiziario.

Ho accennato nella relazione scritta alla opportunità che i due disegni di legge fossero stati esaminati contemporaneamente, in considerazione della loro interdipendenza; ma, per soddisfare l'attesa ansiosa del funzionamento del nuovo organo costituzionale, è stata data la precedenza al Consiglio superiore della magistratura. Il relativo disegno di legge è stato approvato dal Senato e quindi non siamo tenuti ad occuparcene, anche per rispetto all'altro ramo del Parlamento, che dovrà prossimamente esaminarlo. Solo vorrei dire al collega senatore Palermo che non può ravvisarsi una lesione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura nel semplice fatto che, a comporre una delle sezioni del Consiglio superiore della magistratura, vengano chiamati in numero maggiore i magistrati di Cassa-

zione, che nell'organico sono di numero inferiore ai magistrati di Appello e di Tribunale.

PALERMO. L'undecima parte.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Onorevole Palermo, San Tommaso diceva che ogni giorno si impara qualche cosa. Francamente chi partecipa ad un concorso per la Cassazione vuole essere giudicato da magistrati di una certa maturità, di una certa esperienza e non può sentirsi tranquillo nel sapersi giudicato dal giovane collega. Con questo non si intacca l'indipendenza, l'autonomia della Magistratura: è una questione che riguarda l'*interna corporis*, sono tutti magistrati, anche se con funzioni diverse, ma è interesse di tutti assicurare la maturità, la maggiore esperienza e la più profonda cultura degli esaminatori. Tutta qui è la questione, e la soluzione adottata rispetta l'autonomia della Magistratura. (*Interruzione del senatore Palermo*).

Ripeto, non sorge alcun pericolo per l'indipendenza del giudice. Chiamati a comporre le sezioni previste nel disegno di legge sono magistrati con funzioni diverse (Cassazione, Corte d'Appello e Tribunale); la prevalenza numerica dei magistrati di Cassazione è giustificata dal fatto che essi con la loro esperienza, con la loro cultura, insomma con i loro capelli bianchi recheranno una nota di equilibrio nel giudizio, equilibrio che non sempre si può attendere dal magistrato da poco entrato in carriera. (*Commenti. Approvazioni*).

Il punto difficile, onorevole Palermo, del funzionamento del Consiglio superiore e nel coordinamento di questo nuovo organo con il Parlamento, che, come espressione della volontà popolare, è il vero detentore del potere. Questo coordinamento non fu previsto dalla Costituzione e quindi neppure dal disegno di legge del Senato approvato ed oggi pendente avanti la Camera dei deputati.

La difficoltà del coordinamento è una conseguenza del fatto che alla Costituente, nella formulazione del titolo IV si scese a troppi dettagli; quando il costituente scende ai particolari, rende difficile al legislatore ordinario tradurre in norme giuridiche il principio costituzionale.

Intanto un coordinamento si impone perchè, dovendo un membro del Parlamento chiedere spiegazioni in ordine al funzionamento della giustizia, se a quel banco (*indica il banco del Governo*) non vi sarà più nessuno che possa rispondere dell'amministrazione della giustizia, noi avremo creato un piccolo Stato nello Stato. Non dico che dobbiamo preoccuparci di uno strapotere perchè il magistrato è chiamato ad applicare la legge, ma dobbiamo fare in modo che il Consiglio superiore possa funzionare senza creare una Magistratura avulsa dal ritmo statale. (*Commenti. Approvazioni*).

Altra aspirazione dei magistrati, come ho detto, riguarda l'ordinamento giudiziario. L'ordinamento giudiziario, onorevoli colleghi, significa carriera. Il magistrato è un uomo come tutti gli altri ed ha le sue legittime aspettative, le sue mete da conseguire ed anche i suoi bisogni da soddisfare, sulla base di un prestigio che gli viene dalla funzione delicatissima, tanto che Lamennais dichiara che quando pensava che un uomo deve giudicare un altro uomo, gli venivano i brividi.

Una legittima aspettativa del magistrato è la carriera, che anche oggi esiste, pur avendo la legge del 1951 escluso che i magistrati si distinguano per gradi. L'articolo 107 della Costituzione stabilisce che i magistrati si distinguono per funzioni, ma sia con la legge del 1951, sia con l'articolo 107 della Costituzione, il passaggio di funzione significa ugualmente promozione. Ecco l'importanza dell'ordinamento giudiziario.

Si può dire che l'attuale ordinamento giudiziario, con il sistema seguito fino ad oggi per le promozioni, abbia sempre valorizzato i migliori? Si dice purtroppo che qualche volta è avvenuto il contrario. Il metodo è stato duplice, cioè il concorso e lo scrutinio, entrambi basati sull'esame di dieci sentenze redatte in un determinato bimestre e dieci scelte dal candidato. Deve subito rilevarsi che la commissione giudicatrice, la quale ha in mano solo le sentenze, non è in possesso delle carte processuali e quindi è nella impossibilità di stabilire se con le sentenze che si producono sia stata resa giustizia.

Il sistema è assai meschino, non è serio, è aleatorio, quasi un gioco di bussolotti.

Non starò ad esaminare — perchè ne ho parlato nella relazione scritta — i due sistemi dello scrutinio e del concorso. Dico solo che non si giudica un uomo, un magistrato sulla base di dieci sentenze! Bisogna conoscere il candidato inquadrato in lungo spazio di tempo, pesarne la sua personalità, la sua cultura giuridica e generale, la sua moralità. (*Approvazioni*).

È stata ventilata l'idea di sostituire ai predetti sistemi il concorso per esami e pare che vi sia stato un disegno di legge che però non ha avuto seguito, perchè neppure presentato al Parlamento. L'esame indubbiamente potrebbe offrire maggiori garanzie, ma siamo pratici: a 40, a 50 anni, quando si hanno tante preoccupazioni, non si possono sostenere ancora esami. (*Commenti*). Certo è che il giudizio ha bisogno di un respiro più ampio, deve investire tutto il passato del magistrato.

Vengo all'altro punto: ho detto che il magistrato è un uomo, e come tale ha le sue preoccupazioni economiche. Nella relazione scritta mi sono già occupato del trattamento economico. Con la legge del 1951 si voleva risolvere l'annoso problema; purtroppo le buone intenzioni del Ministro Piccioni si affievolirono nel nascere. Alcuni credettero che i magistrati con quella legge fossero diventati dei milionari ed invece sono rimasti quelli che sono stati sempre. (*Commenti*). Sono rimasti in condizioni certo non rispondenti a quelle cui mirava l'originario disegno di legge, le cui tabelle di stipendio furono notevolmente ridotte.

Ho sentito lo svolgimento dell'ordine del giorno del collega Ferretti il quale ha sostenuto che venga corrisposta la 13ª mensilità anche ai magistrati. La 13ª mensilità nacque come una gratificazione; successivamente gli altri emolumenti vennero assorbiti, ma la 13ª mensilità mantenne la sua caratteristica autonoma. Mentre a tutti gli altri funzionari dello Stato viene riconosciuta questa gratificazione autonoma, compresi i magistrati in pensione, a quelli in attività di servizio è negata. Viene quasi da pensare che la legge del 1951 sia stata di nocumento; anteriormente, di ogni miglioramento economico si avvantaggiavano tutti. Dopo lo sganciamento gli amministra-

tivi hanno continuato a camminare per loro conto ed i magistrati sono rimasti fermi perchè sganciati.

FERRETTI. E continuano ad avere molti compensi extra tabellari. Per tanti funzionari, che si oppongono alla 13ª ai magistrati, accerteremo quel che guadagnano extrastipendio.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Io ritengo che l'onorevole Ministro sia favorevolissimo al riconoscimento di questa legittima aspettativa dei magistrati e voglio augurarmi che anche il Ministro del tesoro si persuada.

Poichè abbiamo parlato di promozioni, vorrei rivolgere una raccomandazione all'onorevole Ministro. Voi sapete che i concorsi si svolgono, per ragioni diverse, alquanto disordinatamente. Sarebbe più opportuno che le Commissioni ultimassero i loro lavori prima del mese di giugno, in modo da poter attuare gli spostamenti e le promozioni nel periodo feriale, quando cioè non ferve l'attività giudiziaria.

Esaurito l'argomento riguardante i magistrati, debbo dire qualcosa degli ausiliari della giustizia: cancellieri, ufficiali giudiziari.

Con la legge delega i cancellieri ed i segretari sono venuti a trovarsi in una posizione poco soddisfacente perchè non hanno più un vero e proprio loro ordinamento; onde la necessità di un nuovo ordinamento che, risalendo a quello del 1924, si riallacci alla legge delega. Gli ufficiali giudiziari hanno il loro ordinamento alquanto recente che risale al 1951, modificato con la legge del 19 dicembre 1956 n. 391. Vorrei dire però qualcosa per la classe più umile: i messi giudiziari, che una volta si chiamavano uscieri di conciliazione. Essi provvedono alla notifica di migliaia di atti che provengono dai vari uffici finanziari e non percepiscono nessun compenso. Sarebbe giusto che a questa povera gente fosse riconosciuto il diritto ad una piccola indennità per questo lavoro, non fosse altro per le scarpe che consumano. (*Approvazioni*).

Ho parlato di giudici e codici. Ebbene, diciamo qualcosa del Codice di procedura penale. Onorevoli colleghi, sono tuttora attuali i rilievi

che si fanno alla legge del 1955, rihevi messi anche in evidenza, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario dai procuratori generali. Ve ne cito alcuni: il fermo di polizia giudiziaria, la inammissibilità dell'impugnazione del Pubblico Ministero in caso di mancata notifica all'imputato, il deposito di atti anche nell'istruzione sommaria e l'istituto della scarcerazione automatica.

Primo rilievo: il fermo di polizia, con la legge del 1955, è stato subordinato all'obbligatorietà del mandato di cattura; come sapete, la obbligatorietà del mandato di cattura è stata ridotta, tanto che non è più obbligatorio il mandato di cattura contro il rapinatore, lo stupratore, contro colui che commette estorsioni. Questa nuova disciplina del fermo di polizia ha scosso la fiducia dei cittadini nella funzione punitiva dello Stato ed ha inoculato negli organi di polizia preoccupazione e disorientamento, onde la necessità di svincolare il fermo di polizia dall'obbligatorietà del mandato di cattura.

Secondo rilievo: la inammissibilità della impugnazione del Pubblico Ministero quando non viene provveduto tempestivamente alla notifica all'imputato.

Con detta inammissibilità si creano intralci all'attività del Pubblico Ministero che agisce unicamente nell'interesse della giustizia.

Terzo rilievo:

il deposito della perizia, nell'istruzione sommaria, contrasta con la speditezza di questa forma di istruzione del processo. Ritengo quindi che anche questo istituto vada riveduto nel riesame della legge del 1955.

L'ultimo rilievo riguarda la scarcerazione automatica. Se, attraverso i vari depositi di atti, si prolunga il periodo dell'istruzione, si impone un ampliamento dei termini della pena di prevenzione della carcerazione preventiva nella fase istruttoria.

Questi sono i quattro punti sui quali desideravo richiamare l'attenzione dell'onorevole Ministro. (*Commenti*).

Voce dalla sinistra. Così si torna indietro.

DE MARSICO. Bisogna assicurare il buon rendimento dell'istruttoria e non un eccesso di velocità.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Non si torna indietro, si eliminano inconvenienti nell'interesse della giustizia; onorevole De Marsico, non bisogna dimenticare che troppo si parla di lentezza della giustizia. E poi ricordiamo che nel Paese si è detto che con la legge del 1955 sono state tolte le manette ai delinquenti e sono state messe alla polizia.

E vengo al Codice di procedura civile. Questo codice non gode la simpatia di una parte del foro, dico di una parte perchè in più congressi forensi l'orientamento è stato diverso.

Contrario alla revisione del Codice di procedura civile è stato il congresso di Napoli del 1949, contrario è stato il congresso di Milano del giugno 1955, tenuto nella sala stampa a Milano, contrario alla revisione è stato il congresso di Trieste del settembre 1956, contrario è stato anche il congresso di Firenze nel 1957. Perciò non si può dire che tutto il Foro sia favorevole alla revisione del Codice di procedura civile. Vi sono degli avvocati che non hanno simpatie per questo Codice, ma la stragrande maggioranza del Foro diversamente ha parlato nei vari congressi.

DE LUCA CARLO. Ed allora andiamo avanti così!

LEPORE. Ma non è esatto!

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Un momento, onorevole De Luca, io non dico che, semplicemente perchè il Foro in più congressi si è dichiarato contrario ad una revisione del Codice di procedura civile, questo sia perfetto; a questo mondo non vi è nulla di perfetto, ma bisogna riconoscere che i difetti sono apparsi più grossi e più numerosi di quelli che sono effettivamente per il semplice fatto che questo Codice ha avuto la ventura di entrare in vigore in un momento in cui mancava tutta l'attrezzatura e come personale e come arredamento degli uffici.

L'istituto aggredito è stato il giudice istruttore, che è considerato il cardine del processo civile. Intanto, si è voluto ravvisare nel giudice istruttore il despota, il dittatore, come ha detto l'altro ieri il collega Lepore richiamando un'invettiva dell'onorevole Giovanni Porzio. Ora se si avesse cura di leggere gli scrit-

ti processuali di Giuseppe Chiovenda, al cui nome questo Codice è legato, si rilevarebbe subito che il Codice tanto censurato da pochi costituisce un progresso scientifico nel diritto processuale italiano.

Quando Giuseppe Chiovenda parlò di *dominus* del processo, non intese parlare di *dominus* come padrone del processo; la parola « padrone » deve essere interpretata come padronanza della materia processuale per arrivare a stabilire la verità processuale... (*Vivaci commenti e interruzioni*).

MARZOLA. Che non ha fino alla sentenza.

DE LUCA CARLO. Com'è che gli avvocati senatori sono tutti contrari ?

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Il collega Monni, valoroso avvocato della Sardegna, è invece favorevole.

SALARI. Monni non ha mai fatto una causa civile.

MONNI. La principale colpa è degli avvocati.

DE LUCA CARLO. È del sistema.

MONNI. Non è del sistema, è degli avvocati. (*Vivaci commenti*).

MARZOLA. Trecento fascicoli sul tavolo di un giudice!

PRESIDENTE. Signori avvocati, facciamo silenzio. (*ilarità*). Prosegua, onorevole Romano.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Mi consentano di completare il mio pensiero su questo punto. Si è detto che con questo Codice di procedura civile si è costretti a correre da una stanza all'altra degli uffici giudiziari. Vorrei dire: applichiamo per qualche mese il procedimento sommario del 1901 (*approvazioni*) e invece di correre da una stanza all'altra dei giudici istruttori si correrebbe da una

sala di udienza all'altra, da questo a quel presidente.

Si è detto che è un Codice fascista. Onorevoli colleghi, il fatto che sia stato pubblicato nel 1942 è stato occasionale. Quando Giuseppe Chiovenda e i suoi collaboratori preparavano questo Codice si era ben lontani dall'avvento del fascismo.

LEPORE. Nessuno si lagna del Codice civile, ma del Codice di procedura civile.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Ma perchè questa vostra tesi non è prevalsa negli ultimi quattro grandi congressi nazionali forensi, ove hanno partecipato processualisti come Calamandrei, Satta, Carnelutti? I risultati di questi congressi, non possono cadere nel nulla solo perchè pochi avvocati senatori la pensano diversamente.

Voglia considerare, senatore Lepore, che ogni riforma crea delle incertezze, dei dubbi, delle insoddisfazioni. A tutte le riforme, a breve distanza, seguono ritocchi; così abbiamo avuto la « novella » del 1950, che ha ridotto i poteri del giudice istruttore ma ha anche eliminato la unicità della decisione, con risultati per niente soddisfacenti.

Non intendo dare suggerimenti; manteniamo fermo il sistema apportando quelle modifiche necessarie che la pratica suggerisce, tenendo presenti i risultati dei congressi, i pareri delle università, pareri tutti contrari ad una revisione generale del codice di rito. (*Interruzione del senatore De Luca Carlo*).

Senatore De Luca, lei è stato avvocato con il vecchio Codice, ed allora non conosce il nuovo Codice e non può parlare.

DE LUCA CARLO. Sono stato avvocato e sono iscritto tuttora negli albi.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Ma non esercita la professione! Ho detto quali sono gli strumenti, diciamo qualche cosa dell'edilizia, problema gravissimo, mai affrontato in modo decisivo, nè per gli uffici giudiziari, nè per gli stabilimenti carcerari. Ben sapete che, per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, la legge del 24 aprile 1941, n. 392, ha demandato la costruzione e la riparazione degli edifici

giudiziari ai comuni. Sapete anche in quali condizioni vivono i comuni, ragione per cui bisogna augurarsi che con la riforma della finanza locale si precisi la competenza in quanto non è giusto far gravare sui comuni delle spese che derivano da una funzione prettamente statale. Lo Stato corrisponde un contributo notevole per le spese di gestione e con la legge del 25 luglio 1956, n. 702, ha consentito ai comuni di utilizzare per costruzioni parte del contributo di gestione. In considerazione della insufficienza dei mezzi, con altra legge del 15 febbraio 1957, n. 26, è stato disposto lo stanziamento in bilancio della somma annua di un miliardo di lire per la concessione di contributi integrativi a favore dei comuni che intendono utilizzare il contributo di gestione per provvedere a nuove costruzioni e ampliamenti di uffici giudiziari.

Sempre vivo è il problema dell'attrezzatura degli uffici giudiziari, che sono in condizioni di inferiorità rispetto agli uffici di altre amministrazioni. Le prefetture hanno automezzi a disposizione, lo stesso dicasi per le questure e per il genio civile; nulla ai tribunali, ove sono pure procuratori della Repubblica e giudici istruttori, che devono spesso muoversi nell'ambito della propria circoscrizione.

PICCHIOTTI. L'ufficio giudiziario di Pisa attende dal 1938.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Connessa all'edilizia giudiziaria è l'edilizia carceraria: il problema è molto più serio sia dal punto di vista della sicurezza, sia dal punto di vista dell'espiazione della pena. Numerosi stabilimenti sono dei vecchi conventi che non si prestano ad alcuna modifica; molti sono nel centro dell'abitato ed è opportuno trasferirli alla periferia.

Per la deficienza dell'edilizia carceraria si verifica una promiscuità tra detenuti sani e detenuti infermi, tra detenuti sani ed infermi psichici. Si è dovuti ricorrere a case di cura particolari per i detenuti tubercolotici; per la deficienza delle case di correzione, l'amministrazione è stata costretta a convenzionarsi con istituti privati. Sono mille le difficoltà in cui si svolge il servizio carcerario. Oppor-

tunamente l'onorevole Ministro ha preso la iniziativa per lo stanziamento di alcuni miliardi annui in modo da risolvere il grave problema dell'edilizia carceraria in un decennio.

PICCHIOTTI. Più di 35 istituti carcerari hanno ancora il bugliolo. Eppure l'espiazione della pena dovrebbe essere uguale in tutti gli istituti.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. L'onorevole Salari si è occupato della delinquenza minorile. È un problema grosso che non riguarda solo il nostro Paese ma anche gli altri Paesi. È una piaga che affligge un po' tutti: è stata fatta una inchiesta in Gran Bretagna il cui risultato è stato ritenuto allarmante, tanto impressionante è il numero di crimini commessi da minori e particolarmente dalle squadre di ragazzi denominati « Teddy Boys ».

La stessa America, nel dopo-guerra ha avuto un aumento del 45 per cento della criminalità infantile; un milione all'anno di minori hanno a che fare con la polizia e i tremila tribunali per minorenni hanno dovuto lavorare senza soste. Anche la Svezia, Paese che non conosce lotte politiche e sociali, ha registrato episodi di teppismo collettivo. (*Interruzioni dalla sinistra*). Purtroppo il Governo fa quello che può. Onorevole Picchiotti, la stampa, la radio, la televisione avvelenano tutti, ma la responsabilità è anche della famiglia, dei genitori, del padre e della madre.

Voce dal centro. Della stampa, della radio, della televisione. È ora di finirli.

ROMANO ANTONIO, *relatore*. Onorevoli colleghi, vi prego di farmi concludere il mio pensiero. Avete perfettamente ragione ma, come dicevo, la responsabilità è pure dei genitori, della famiglia, di questa grande malattia che nel materialismo si va sgretolando (*interruzioni a sinistra*), di questa grande malattia, rosa nella sua sanità morale da mille tentazioni, della famiglia che ogni giorno va perdendo la sua unità affettiva che ha fatto per secoli del focolare domestico il piedistallo sacro della civiltà cristiana. (*Interruzioni dalla sinistra*).

Si spiega così come giovani di buona famiglia sparano contro i professori, come giovani di famiglie agiate prendono parte a rapine, a delitti gravissimi. La verità è che in questi ragazzi si è inculcato il desiderio del successo immediato, essi tutto vogliono raggiungere immediatamente, non conoscono limiti, non hanno alcuna capacità di autocritica, non sanno più riconoscere le loro reali possibilità e nel cozzo tra i desideri impossibili e le deboli forze nasce la tragedia che porta i più morbosamente sensibili ad uccidere ed uccidersi e tutti ad uccidere in sé stessi quel poco che vi è di buono, diventando cinici, brutali, egoisti, ribelli, capaci di calpestare tutto e tutti pur di ottenere il successo.

È vengo all'ultimo punto. si è detto che si va a rilento nell'applicazione della Carta Costituzionale ed è stata richiamata la mia relazione scritta. Questo punto deve essere chiarito. È stato applicato l'articolo 134 della Costituzione con le leggi del 9 febbraio 1948, n. 1, e 11 marzo 1953, n. 87; infatti già da tempo la Corte costituzionale funziona. Ha ricevuto esecuzione l'articolo 102 della Costituzione con la istituzione delle Corti d'Assise in virtù della legge 10 aprile 1951, n. 287; sono stati creati nuclei di polizia giudiziaria alle dipendenze dell'Autorità giudiziaria. Con la legge del 27 dicembre 1956 n. 1423 sono state apportate innovazioni alle leggi di pubblica sicurezza. Infatti i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza sono limitati alla diffida ed al rimpatrio col foglio di via obbligatorio. Sono invece di competenza dell'autorità giudiziaria l'applicazione della sorveglianza speciale ed il soggiorno obbligatorio in un determinato comune. Se non si ha ancora una legge sindacale bisogna ricordare che vi è stato il progetto Rubinacci e quello Vigorelli; trattasi di una legge difficile, perchè non è facile armonizzare la libertà sindacale con il contratto collettivo valido verso tutti. Lo stesso progetto di Codice penale è tutto improntato ai principi della Costituzione essendo prevalsa la scuola penale umanistica sul principio seguito dalla preponderante dottrina ufficiale italiana legata alla pena retribuzione. Sono state ridotte le pene, è stata eliminata la cosiddetta responsabilità obiettiva, in base al

principio della valutazione unitaria delle responsabilità è stato sostituito il cumulo giuridico delle pene a quello materiale, è stata allargata la garanzia giurisdizionale in quanto che con il nuovo codice non sarà più il pubblico ministero a fare il cumulo delle pene pecuniarie ma il giudice, non sarà più il Ministro a concedere la liberazione condizionale, ma il giudice; la revocazione anticipata della misura di sicurezza sarà disposta dal giudice non più dal Ministro. E tutta la Costituzione che cammina verso l'integrale applicazione. Anche lo schema del nuovo regolamento carcerario è ispirato al principio educativo fissato nell'articolo 27 della Costituzione: individualizzazione della pena, cartella biografica, specializzazione degli stabilimenti, lavoro, istruzione, assistenza religiosa.

Come vedete, tutta la legislazione cammina sul binario della Costituzione. È una rivoluzione pacifica che gradualmente si compie senza violenza e senza spargimento di sangue. È la rivoluzione dei popoli che hanno nel sangue la forza del diritto. Il popolo italiano, liberatosi dalla dittatura, sopravvissuto alla sconfitta ha liberamente orientato la sua nuova vita alla Costituzione repubblicana. (*Interruzione del senatore Picchiotti*).

Custode di questa carta fondamentale è il popolo italiano, il Parlamento, che è espressione della volontà popolare, ma custode diretto è il Guardasigilli, siete voi onorevole Ministro.

Tutta la nostra fiducia, onorevole Gonella. Vi sappiamo un profondo cultore della filosofia del diritto e Giambattista Vico diceva che la filosofia del diritto è tutto il diritto. Questo è garanzia per tutti. Rispettando la Costituzione la giustizia è fra noi, è dentro di noi, e con la giustizia la libertà. Senza giustizia non vi è libertà, senza libertà non vi è giustizia.

Onorevoli colleghi, la giustizia è la grande nutrice delle cose che assicura la felicità delle anime nella grande anima dell'umanità! (*Vivi applausi dal centro. Molte congratulazioni*).

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

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, compio

anzitutto il gradito dovere di ringraziare l'illustre relatore per la relazione scritta e per il suo discorso di stamane, in cui egli ha riflesso profonda dottrina e larga esperienza di magistrato. Ringrazio poi tutti gli onorevoli senatori intervenuti nel dibattito, giustamente definito stamane dal relatore rapido e sostanzioso. Infatti, la serenità, l'obiettività, l'assenza di passionalità — alludo alla passionalità di parte e non alla passionalità suscitata dall'importanza degli argomenti — hanno assicurato alla discussione del nostro bilancio un equilibrio veramente esemplare.

Onorevoli senatori, come qualcuno di voi ha opportunamente sottolineato, questo è un bilancio di fine legislatura (se possiamo usare il termine « legislatura », costituzionalmente improprio). È un programma di lavoro che, se si volesse sintetizzare con poche parole, si propone *non multa sed multum*.

Non possiamo venir qui con una congerie di proposte: è preferibile che ci limitiamo ad alcune cose essenziali. Ma per quelle cose che consideriamo essenziali dobbiamo impegnare la nostra decisa volontà ad arrivare a conclusioni positive nel solco dell'opera svolta dai miei illustri predecessori, opera di cui stiamo raccogliendo i frutti, mentre, da parte nostra, ci proponiamo di porre nuovi semi di iniziative che domani potranno essere attuate.

Permettete che incominci la mia esposizione partendo dalle questioni di fondo.

Ricordo che un Ministro della giustizia di tempi lontani, parlando qui in Senato, faceva questo giusto rilievo: « Nei tempi duri e difficili è fatale che la discussione del bilancio della Giustizia — il quale non dovrebbe essere altro che l'immagine del normale andamento dell'Amministrazione — si trasformi in un largo dibattito di idee sopra il concetto dello Stato, della sua missione, della sua costituzione ». Anch'io desidero anzitutto prendere in esame alcune affermazioni che l'altro giorno sono state fatte qui circa i problemi fondamentali di impostazione della nostra politica nel quadro generale della nostra dottrina dello Stato.

Il senatore Marzola ha giustamente affermato che « il problema della giustizia è connesso con i grandi problemi di fondo della

politica italiana ». Bisogna ritornare sopra questi problemi essenziali e lo spunto mi è offerto da quanto ebbe a dichiarare, nel suo intervento, il senatore Palermo. Riconosco che il senatore Palermo è stato un combattente generoso nella lotta contro il regime dell'assolutismo, e non posso quindi che contraccambiare le cortesi parole che egli ha detto nei riguardi della mia persona e della lotta che abbiamo combattuto. Ma qui il problema trascende le nostre individualità personali ed io ho il dovere, come rappresentante del Governo, non solo di difendere le idee per le quali abbiamo combattuto, ma anche e soprattutto le idee per le quali, oggi, intendiamo combattere.

Il senatore Palermo ha lanciato contro il Governo due accuse gravi e infondate. Egli ha detto: « La vostra opera è diretta ad impedire che si possa costituire lo Stato di diritto, per chè — questa è la seconda accusa — volete consolidare il vecchio Stato di polizia ».

Penso che le parole siano andate oltre il pensiero. Comunque verrei meno al mio dovere se non dicessi, non precisassi e non dimostrassi che la nostra opera è diretta nel senso diametralmente opposto a quello indicato dal senatore Palermo. Cioè, noi vogliamo — e tutta la nostra vita è lì a confermarlo — realizzare proprio e solo lo Stato di diritto, che consideriamo l'equivalente giuridico della democrazia politica. Quindi il primo obiettivo della politica della Giustizia di un governo democratico deve essere ed è la garanzia dei diritti individuali e la difesa dell'ordine giuridico contro ogni tentativo di imporre la forza o l'arbitrio nei rapporti tra gli uomini.

La nostra concezione è molto chiara e precisa: noi non intendiamo, secondo il vecchio schema individualistico, sacrificare lo Stato all'individuo, ma neppure intendiamo, secondo gli schemi dello statalismo, sacrificare l'individuo allo Stato. Il nostro problema è il problema di ogni democrazia moderna, al di sopra della distinzione dei partiti. Vogliamo trovare la sintesi tra la personalità dell'individuo e la personalità dello Stato, la quale ha un valore umano come la personalità dell'individuo, perchè lo Stato non è che società di uomini. Come giuristi siamo impegnati a determinare il giusto limite tra i diritti dell'individuo e la potestà dello Stato, tra la libertà e l'autori-

tà, perchè non solo la nostra dottrina, ma anche l'esperienza storica che tutti abbiamo vissuto dal 1922 ad oggi ci rivelano e confermano che ad ogni crisi della libertà fa riscontro una crisi dell'autorità e ad ogni crisi dell'autorità una crisi della libertà. I due valori sono intimamente connessi, come dimostra non solo la dialettica astratta ma anche la dialettica storica.

Noi intendiamo la libertà come la coscienza che rispetta la legge, ed in tal modo affermiamo i valori della persona ponendo nel contempo un limite contro tutte le forme di individualismo; noi intendiamo l'autorità come la legge che rispetta la coscienza e quindi non può degenerare nell'arbitrio o nella sopraffazione, avendo il suo limite nel rispetto della coscienza individuale. Appunto perchè abbiamo una solida coscienza di questi valori e dei limiti intrinseci — tali valori, per cui vogliamo una libertà non anarchica ed un'autorità non dispotica — lo Stato di diritto è il logico obiettivo della nostra politica. Vogliamo lavorare per irrobustire lo Stato di diritto perchè vogliamo opporci, come ci siamo opposti in passato, ad ogni forma di regime assoluto, ad ogni tentativo di rinascita di regime assoluto e ad ogni pericolo di contagio dell'assolutismo di altri Paesi.

In termini molto semplici, ci siamo opposti, ci opponiamo e ci opporremo ad ogni esperienza dello Stato basato sulla forza, dello Stato che identifica il diritto con la forza, che considera la maggior forza come l'equivalente di un maggiore diritto, che intende la forza non quale capacità di far valere realmente ed efficacemente il diritto e di restaurarne la violazione, bensì quale capacità di costituire di per sé il diritto violando ogni razionalità del diritto. Niente vi è di legittimo perchè si fa valere con la forza, e non vi è volontà di principe o volontà di classe che possa identificare la forza con il diritto. Come è possibile negare che quello che si chiama il diritto del più forte non è altro che la maggior forza del più forte? Lo stesso comando non è il diritto, ma il modo di farsi valere del diritto.

Contro ogni pericolo di rinascita dello Stato assoluto dobbiamo proclamare e riaffermare il valore morale del diritto. È mio dovere ri-

badire, come Ministro della Giustizia, il valore morale della norma giuridica, il suo fondamento morale, in quanto ogni norma giuridica ha la sua radice nei valori morali dell'individuo o della società, la quale è pure un soggetto etico, un'associazione di soggetti etici, cioè di uomini.

A proposito della sua seconda accusa, senatore Palermo, devo dire che è ugualmente indeclinabile la nostra lotta contro lo Stato di polizia, il quale non è tanto lo Stato assoluto basato sulla forza, quanto lo Stato basato sull'arbitrio legalizzato.

Anche lo Stato di polizia contrasta con la nostra concezione dello Stato di diritto perchè nello Stato di polizia l'autorità amministrativa può prendere qualsiasi misura contro il cittadino senza che il cittadino abbia la capacità di opporsi legittimamente alla volontà degli organi dello Stato. Lo Stato di polizia è in un certo senso peggiore dello Stato assoluto, perchè mentre quest'ultimo si presenta scoperto nella sua nequizia, quello invece si presenta come lo Stato della legalizzazione dell'ingiustizia; cerca di realizzare ciò che il Machiavelli chiamava la « colorazione » dell'ingiustizia, che evidentemente è peggiore dell'ingiustizia scolorita.

Per noi, gli stessi poteri discrezionali dell'Amministrazione sono legittimi solo in quanto si esercitano entro i limiti fissati per legge, e quindi tutelati dalla legge.

Ora, se vi è un punto incontestabile in tutta la nostra esperienza politica — e mi augurerei che il senatore Palermo non lo mettesse in dubbio almeno per quanto riguarda la fermezza dei propositi individuali — è che tutto il nostro impegno di uomini politici intende essere dedicato a questo: la difesa del diritto dell'uomo, in quanto sentiamo il valore fondamentale della persona umana e quindi della sua libertà, e sentiamo pertanto la necessità di garantire il rispetto di quei limiti che devono essere posti dalla legge per impedire che l'arbitrio del potere o l'arbitrio dell'individuo possano ledere i diritti o le libertà dell'uomo.

PALERMO. Mi permetta, onorevole Ministro: in teoria siamo d'accordo; è nella pratica che non siamo d'accordo!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Partiamo dalla teoria ed arriviamo alla pratica. Temo però, caro senatore, che non siamo d'accordo neppure in teoria. (*Commenti da tutti i settori*).

PICCHIOTTI. Non è come nelle sentenze, in cui si parte dal fatto per arrivare al diritto!

PALERMO. Sulla tutela del diritto del cittadino siamo d'accordo; ma secondo la legge!

DE LUCA CARLO. Ne tireremo le conseguenze!

AGOSTINO. Sono verità acquisite queste!

DE LUCA CARLO. Non lo so, caro Agostino! (*Commenti*).

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Le dico subito, senatore Palermo, che c'è già un motivo di dissenso da una pur nobile esperienza passata, che ha conferito prestigio della politica risorgimentale. Proprio nello spirito della nostra Costituzione — di cui per voi è facile ricordare le inadempienze applicative, mentre è ancora più facile dimenticarne i principi — noi non affermiamo soltanto, come affermò l'individualismo del secolo scorso, l'esclusiva difesa del diritto individuale. Lo spirito della nostra Costituzione va oltre, ed in questo spirito noi intendiamo lo Stato di diritto non solo come lo Stato che ha per fine il diritto. Il nostro Stato, come è architettato dalla nostra Costituzione, ha fini più ampi di quelli che possano essere i fini puramente formali dell'ordine giuridico. Lo Stato si muove sempre nei limiti del diritto, e quindi deve operare secondo il diritto, ma la sua finalità non è solo la disciplina giuridica: ha dei fini di natura culturale, economica e soprattutto sociale, che esprimono veramente la vocazione del nostro secolo. È per questa vocazione sociale che la nostra civiltà si distingue dalla civiltà che l'ha preceduta, non per negarla — perchè sarebbe ridicolo che venissimo qui a negare la fondamentale esigenza di difendere quei diritti individuali che sono addirittura lo alfabeto di una vita politica democratica — ma per integrare, completare, presidiare la di-

fesa dei diritti individuali. Infatti sappiamo che una maggiore coscienza dei doveri sociali non solo è necessaria per interpretare quella che è una profonda vocazione dello spirito umano, cioè la solidarietà e fraternità fra gli uomini, ma è anche utile per consolidare quei diritti individuali che senza la solidarietà sociale non sarebbero validamente presidiati. Stiamo facendo analoga esperienza anche nei rapporti tra le Nazioni, poichè non basta affermare l'individualità statale, la sovranità e la indipendenza nazionale per garantire l'esistenza di uno Stato. Il tema dei nostri giorni è questo: come si presidia questa individualità e questa indipendenza? Ora abbiamo appreso che la si presidia soltanto attraverso le forze della solidarietà, le quali comportano sacrifici di potestà in quanto comportano limitazioni dello stesso principio della sovranità assoluta dello Stato; ma abbiamo pure appreso per esperienza che queste limitazioni sono ripagate in un aumento di garanzie di sicurezza che la solidarietà può offrire, mentre nulla può assicurare lo splendido e tronfio isolamento.

Anche nella vita interna dello Stato è l'attuazione della giustizia nei rapporti fra individui e classi che può offrire più larga garanzia di effettivo esercizio delle libertà, che altrimenti resterebbe puramente nominale. Il nostro è il secolo dei diritti sociali in quanto è il secolo della solidarietà, e l'articolo 2 della Costituzione parla di « adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale ». In rapporto a questo precetto la nostra politica intende saldare sempre più i diritti di libertà con i doveri di solidarietà.

A questi principi si ispira la nostra attività in materia di attuazione costituzionale, cioè la nostra politica concreta.

Lo Stato di diritto è — se vogliamo parlare non solo in termini di dottrina ma in termini di politica storica — il nostro Stato costituzionale. Noi non abbiamo alla base della nostra vita politica un trattato di filosofia del diritto; abbiamo una legge, la legge fondamentale dello Stato, cioè la Costituzione, la quale non solo dichiara i diritti e doveri del cittadino e della comunità, ma anche struttura lo Stato, predisponendo, come voi ben sapete, le istituzioni

necessarie al funzionamento dell'organismo statale.

Ora vorrei domandare a tutti coloro che sono intervenuti in questo dibattito, e che hanno trattato il tema delle inadempienze in materia di attuazione della Costituzione, se ritengono di fare sufficientemente attenzione ai due distinti tipi di norme della nostra Costituzione.

Malgrado le molteplici controversie a proposito della ripartizione, si ravvisano nella Costituzione norme precettive, le quali per la categoricità del loro comando e per la completezza del loro dettato sono di per sé operanti e possono essere applicate senza alcun intervento di attività legislativa, ma vi sono anche le norme programmatiche, di natura diversa, le quali, o per la genericità dell'imperativo o per l'incompletezza del dettato, hanno bisogno di uno strumento per divenire operanti nella vita dello Stato; e lo strumento è la legge, la nostra legge che permise l'istituzione e l'ordinamento di quegli organi che la Costituzione prevede, sì, ma che di per sé non avrebbe potuto rendere funzionanti senza l'intervento della nostra attività legislativa.

PICCHIOTTI. Distinzione questa, tra norme precettive e programmatiche, soggettiva a seconda dei gusti. (*Commenti e interruzioni dal centro*).

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi permetta di ricordarle, senatore Picchiotti, che il compianto professor Calamandrei, in un volume ispirato ad una netta opposizione al Governo e pubblicato dall'editore Laterza, trattando delle inadempienze governative in materia costituzionale ed elencando tutto ciò che il Governo avrebbe dovuto fare e non ha fatto, ha dedicato alcune pagine importanti proprio a precisare questa distinzione fra norme precettive e programmatiche, distinzione che lo stesso Calamandrei riconosce. Ora, si può dissentire da questa distinzione, specie dopo le pronuncie della Corte costituzionale, ma dissentendo bisogna cercare come sostituire questa bussola necessaria per orientarsi in materia di obblighi e di facoltà costituzionali, di attuazioni dirette o mediate delle norme della Costituzione.

In tale materia, anche la sinistra del Senato è stata pessimista. È logico che sia così. Il senatore Marzola ha detto: « L'adempimento costituzionale è un vuoto, un niente di fatto » e poi ha accennato alla Corte costituzionale per ricordare le numerose inadempienze del Parlamento o del Governo che la Corte rileverebbe nelle sue sentenze. Ma almeno, senatore Marzola, riconosca che abbiamo istituito quella Corte costituzionale che è utile a rilevare queste inadempienze. (*Interruzione del senatore Marzola*). La Corte costituzionale è la realizzazione di un impegno della Costituzione; abbiamo quindi realizzato almeno l'istituto che serve all'onorevole Marzola per mettere in risalto le inadempienze! (*Commenti dalla sinistra*).

MARZOLA. È l'unica realizzazione positiva.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. La ringrazio. Io direi che la Costituzione, come mi sembra rilevare lo stesso Calamandrei, è un fatto, ma è anche un fare. Se non si accettasse questo principio si verrebbe a porre in dubbio l'esistenza di un progresso giuridico continuo. Quindi non si tratta, senatore De Marsico, di ridurre l'opera del Governo ad una « custodia astratta », come lei ha detto. Più che custodire astrattamente la Costituzione si deve radicarla nell'animo degli italiani, si deve perseverare nel grande e difficile impegno di realizzarla, sotto l'impulso che un governo democratico ha il dovere di dare al progresso giuridico nel senso indicato dalla Costituzione.

Non vorrei far perdere tempo al Senato sul tema delle responsabilità per la lentezza nell'adempimento costituzionale. Il senatore Palermo ha detto che il Governo è il solo responsabile. Gli potrei chiedere: è responsabile sempre, anche quando i suoi progetti dormono anni interi nelle assemblee legislative? (*Interruzione del senatore Palermo*) Io parlo del Governo, non della maggioranza parlamentare, e desidererei che queste due responsabilità non fossero confuse. Voglio ammettere che esistano casi in cui vi è stata l'inadempienza; ma ci furono le iniziative parlamentari che hanno supplito a questa inadempienza e, malgrado ciò, vediamo impor-

tanti vostre proposte di legge che non vanno innanzi. Cito un caso di particolare importanza: l'inadempienza in materia di leggi sulla obbligatorietà dei contratti di lavoro, sul riconoscimento giuridico dei sindacati e sulla disciplina dello sciopero. Non possiamo dimenticare che su questa materia, che sommamente deve stare a cuore a noi tutti che sentiamo la urgenza del rinnovamento sociale dello Stato, esistono più progetti elaborati da partiti di tutti i settori: un progetto Di Vittorio, un progetto Pastore, un progetto Roberti. Tali progetti di legge giacciono alla Camera dei deputati da vari anni, e non procedono innanzi per ragioni che possono anche essere giustificabili. Non voglio entrare proprio ora nel merito di queste delicatissime ragioni, ma mi sia permesso rilevare che la stasi legislativa in questo importante settore non è certamente imputabile all'indolenza o all'insensibilità del Governo. Si ammetta per lo meno la corresponsabilità del Parlamento.

Invece di rinfiarci le responsabilità, vediamo di unirci in uno sforzo comune, perchè le nostre considerazioni dimostrano che le difficoltà sono veramente obiettive e non dipendono da volontà indolenti o retrograde, ma dipendono dalla complessità e delicatezza oggettiva della materia che tocca la struttura storica della società italiana. Ai critici di sinistra devo dire che intanto bisognerebbe cominciare ad avere maggiore rispetto delle istituzioni esistenti, e bisognerebbe partire dal rispetto di queste istituzioni per cooperare alla realizzazione delle istituzioni nuove.

Passo ad un'altra questione di fondo, di natura costituzionale: il Consiglio superiore della magistratura, trattando del quale ci avviciniamo rapidamente ai nostri problemi specifici. Devo rettificare anche qui ciò che hanno detto i senatori Palermo e Papalia. Mi pare che il senatore Papalia abbia affermato che il Ministro ha posto delle condizioni tali da impedire che sia approvata la legge sul Consiglio superiore della magistratura. Semmai è vero il contrario. Io ho detto alla Camera dei deputati che il Governo vuole che questo organo sia istituito al più presto ed ho informato che l'Associazione nazionale dei magistrati — alla cui lealtà, al cui spirito di democrazia ed alla cui coscienza dei propri doveri devo rendere

omaggio in questa pubblica Assemblea, come l'ho reso nell'altro ramo del Parlamento — nel suo Congresso recente di Napoli e nella successiva Assemblea di Bologna ha proposto emendamenti sostanziali al progetto che è stato approvato dal Senato.

LUSSU. Dalla maggioranza!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Dalla maggioranza del Senato, come ogni legge. È eccezionale che vi siano leggi che ottengono l'unanimità dei consensi, e talora non sono le migliori quelle che conseguono l'unanimità.

MARZOLA. Ma quella approvata ieri, per i contadini, non è una legge antipatica.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Escluso che una legge sia approvata dalla minoranza e ritenuto difficile che sia approvata dalla totalità, non resta che la via normale, quella della maggioranza. Ma la responsabilità dell'approvazione deve attribuirsi non alla maggioranza, ma al Parlamento come organo legiferante.

Ora, sul Consiglio superiore desidererei fare delle chiare precisazioni, data l'estrema delicatezza della materia.

A noi sta a cuore, in maniera vivissima, condurre in porto, nel corso di questa legislatura, l'approvazione della legge sul Consiglio superiore, anche perchè, malgrado tutte le nostre cosiddette inadempienze di cui si parla a destra e a sinistra, dopo l'istituzione della Corte costituzionale e del Consiglio nazionale della economia e del lavoro, per il quale sono già sul punto di concludersi le procedure per la scelta dei membri, questo terzo organo, il Consiglio superiore della Magistratura, completerebbe veramente l'opera che in questo quinquennio è stata svolta per dar vita concreta agli istituti costituzionali.

Convinti di ciò, mi sia permesso insistere su tre punti.

Primo: malgrado molti autorevoli pareri contrari il Governo considera indilazionabile l'istituzione di questo organo.

Secondo: vogliamo questo organo perchè serve a garantire anche esteriormente, e pure isti-

tuzionalmente, ciò che deve particolarmente stare a cuore ad uno Stato democratico, cioè la indipendenza della Magistratura. Invero, se dicessimo che oggi l'indipendenza non esiste, faremmo torto più ai magistrati che al Governo. L'indipendenza c'è, esiste, è goduta dal magistrato, e nessuno può denunciare il contrario, ma istituendo il Consiglio superiore vogliamo che questa indipendenza sia anche visibile permanentemente e istituzionalmente assicurata.

Tranquillizzo il senatore Saggio ricordando che il Governo ha sempre ritenuto questa indipendenza un bene supremo: se fatti documentati vengono denunciati, si può essere certi che il Governo è pronto ad intervenire per eliminare ogni causa di turbamento dell'obiettività e indipendenza dei giudici.

Terzo: l'indipendenza della Magistratura deve essere duplice, cioè deve esservi indipendenza dall'esterno, e perciò indipendenza da ogni altro potere dello Stato, ma anche — e questo è un principio che si evince dal complesso delle nuove proposte presentate dalla Associazione nazionale dei magistrati — deve esservi indipendenza all'interno.

DE PIETRO. La Magistratura deve essere indipendente anche dall'Associazione nazionale dei magistrati. Perché o l'Associazione nazionale dei magistrati è la Magistratura, e allora non si sa quali sarebbero le conseguenze, o non è la Magistratura, e allora andiamo avanti con la Magistratura e non con l'Associazione nazionale.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Penso che quella dell'Associazione nazionale magistrati sia una funzione opportuna: esprimere in maniera organica il pensiero dei magistrati.

DE PIETRO. Faccia un referendum, orevole Ministro.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. L'Associazione ha avuto il senso di responsabilità civica di rettificare a Bologna le decisioni di Napoli, essendo queste apparse come non opportune.

Ma l'indipendenza non deve significare separazione dell'Ordine giudiziario dagli altri po-

teri dello Stato, bensì specificazione e coordinamento nel quadro dello Stato che vuole essere Stato organico. Il senatore Monni ha ben detto che la Magistratura non deve essere uno Stato nello Stato. Sì, non deve esserlo e non lo è, e non vuole esserlo.

Il cimento di noi costituzionalisti consiste nello sforzo per trovare la forma e i modi del coordinamento tra i poteri, senza togliere a ciascun potere la sua autonomia e indipendenza.

In ciò la Costituzione ci è di guida suprema, perchè, quando dichiara che il magistrato dipende solo dalla legge, afferma evidentemente il principio dell'indipendenza da tutto ciò che non sia legge, ma nello stesso tempo afferma anche il principio della dipendenza dalle leggi, cioè della sovranità della legge, della priorità del potere legislativo. E questa esigenza nasce dalla natura stessa dello Stato democratico, nel quale vi sono organi che dipendono soltanto dalla legge, come vi sono organi che dipendono anche da altri organi.

DE PIETRO. Sì, come se gli altri cittadini fossero soggetti ad altro, oltre che alla legge!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Senato, è chiaro, ha compiuto il suo dovere approvando il disegno di legge istitutivo del Consiglio superiore, disegno che ora è all'esame dell'altro ramo del Parlamento, nel quale ho già ampiamente parlato su questo tema.

Infatti alla Camera ho precisato che faccio miei i punti fondamentali presentati dai magistrati: ma nello stesso tempo devo avvisare il Senato, come ho avvisato la Camera, che non si tratta di semplici ritocchi. Si tratta di proposte che incidono abbastanza profondamente nel sistema, quale è stato inteso dal Senato. E questo sia ben chiaro anche per ciò che riguarda le responsabilità, nel deprecato caso che si corra il pericolo, ed io farò del tutto per impedirlo, di un arenamento del progetto che già è stato approvato dal Senato. Arenamento che può essere provocato sia dal carattere radicale degli emendamenti proposti, sia dalla ristrettezza del tempo di cui disponiamo essendo prossimo il termine della legislatura.

La codificazione è un altro fondamentale tema che ha appassionato il Senato e sul quale ha già parlato il relatore. Permettete che io aggiunga solo alcune precisazioni sommarie, come purtroppo l'ora tarda impone.

È comprensibile la nostra passione per il codice. Il codice è il sistema del diritto ordinato, compendiato, logicamente e storicamente concretato, ed è anche comprensibile la nostra passione per favorire sempre più alla certezza del diritto, anche attraverso la codificazione e il perfezionamento della codificazione.

Se noi ascoltiamo l'opinione pubblica; se ascoltiamo i cittadini, sentiamo che una delle principali istanze che espressamente e chiaramente si dirigono ai legislatori è questa: il cittadino desidera la certezza del diritto. Ha diritto a questa certezza, ha diritto di conoscere il diritto. Eppure sembra che si faccia il possibile per impedirglielo. Per attingere questa agognata certezza bisogna anzitutto, e questo è uno dei compiti che spettano all'opera di coordinamento e di controllo del Dicastero della giustizia, che si elaborino leggi chiare, logiche, organiche e comprensibili. Bisogna che cooperiamo tutti, sia il legislativo che l'esecutivo per combattere la disastrosa disorganicità e contraddittorietà delle leggi, che stanno alla base della sistematica incertezza del diritto. Bisogna che noi ci preoccupiamo di questa decadenza del nostro sistema nel quale leggi nuove vengono a sostituirsi a leggi vecchie, il che può essere progresso giuridico, ma nel quale anche e troppo spesso si aggiungono leggi nuove a leggi vecchie senza coordinamento logico e tecnico. Trattandosi di leggi talora contraddittorie, si finisce con il sovrapporre un sistema ad un altro sistema, nonostante che i sistemi siano ispirati a principi talora completamente opposti, creando nella vita del diritto e nell'attività della Magistratura e del Foro insormontabili difficoltà di interpretazione e di applicazione e quindi moltiplicando le cause del contendere davanti ad una magistratura già troppo gravata di contese.

Oltre l'incertezza del diritto dobbiamo combattere l'illusione della onnipotenza della legge. Si tratta dell'illusione, che è comune al legislatore e all'uomo di governo, di poter disciplinare tutto con la legge. Ne è conseguenza il numero sterminato di leggi, l'ingi-

gantirsi del deleterio fenomeno dell'inflazione legislativa, oppure l'aggravarsi del fenomeno della minuziosa specificazione delle leggi, che si ritiene utile al fine di far rispettare la norma, mentre l'eccessiva specificazione finisce con il frantumare la norma stessa e con il renderla inoperante, favorendo proprio coloro che vogliono frodarla e violarla.

La certezza del diritto non è solo una vaga idealità ma una concreta realtà quando lo Stato sa quello che vuole e lo vuole con coerenza, senza contraddizioni, con organicità, perciò in maniera non frammentaria quando lo Stato sente il problema della certezza del diritto non semplicemente come un problema esteriore, di metodo formale o di tecnica giuridica, ma come un problema interiore, un problema morale di coerenza del sistema legislativo, di coscienza e consapevolezza dei fini, di rispetto della *ratio legis*. Lo Stato in quanto volontà costante e coerente non può cercare il mutare per il mutare. Sono la consapevolezza e la coerenza che permettono di combattere le ambiguità, le oscurità, l'eccessivo mutare e rimutare, sono la consapevolezza e la coerenza che possono conferire un carattere veramente organico e costruttivo a tutto il sistema giuridico.

Dopo questa premessa cercherò di fornire informazioni sulla revisione dei Codici. Il senatore Papalia ha detto: « Sono passati 12 anni di inattività ». E il senatore Palermo ha aggiunto: « Oggi abbiamo gli stessi codici fascisti ».

Ora è inutile che io ricordi anche al Senato le due tesi contrastanti circa la revisione dei Codici. La prima, quella radicale, emersa fin dai primi tempi dopo la liberazione, propugna la sostituzione integrale dei Codici. Si disse: sono codici ispirati ad una ideologia politica e devono essere immediatamente sostituiti con codici ispirati, evidentemente, ad una ideologia politica o statutale completamente opposta alla precedente. Io non vi faccio il torto di confutare questa tesi; mi basta rilevare che quasi nessuno oggi la sostiene. Il giudizio è dato.

E allora consideriamo la seconda tesi.

I Codici, evidentemente, sono corpi secolari; hanno una robusta consistenza e resisten-

za interiore e sono, come è stato anche osservato, impermeabili perfino alla prepotenza delle ideologie politiche, talmente esprimono essi in sintesi la duratura saggezza giuridica dei popoli. È vero che nel regime che ci ha preceduto (come ha ricordato il senatore Salari) si andava affermando che l'individuo è nulla e che lo Stato è tutto; ma questa singolare filosofia, pur avendo riflesso in qualche articolo del Codice che è stato nell'immediato dopoguerra prontamente abrogato, riguardava prevalentemente le impostazioni programmatiche, le relazioni introduttive dei Codici più che la sostanza della codificazione.

Partendo da questa constatazione, la seconda tesi, che mi sembra più ragionevole, indica una strada su cui è giusto marciare. È la strada della revisione. La revisione si deve basare su un duplice criterio: il primo concerne l'adeguazione dei Codici alle norme della Costituzione (ed è questo il nostro dovere primo); il secondo, invece concerne, in base a considerazioni di altra natura, la adeguazione dei Codici al progresso della dottrina giuridica. Il diritto deve progredire, alla stessa maniera che progredisce la scienza giuridica, la tecnica e l'esperienza giuridica. Se il migliore istituto giuridico, quale ce lo può delineare la scienza del diritto, messo alla prova, si dimostra inefficiente, oppure se la sua efficienza è condizionata all'impiego di uomini o di mezzi di cui lo Stato non arriva a disporre, è evidente che, alla luce di questa esperienza, o di queste considerazioni, si impone al legislatore una revisione delle norme codificate.

Per riassumere molto sinteticamente quanto è stato detto in questo dibattito e quanto ha ben precisato stamane il relatore, sembra che i difetti della nostra codificazione riguardino non tanto l'ispirazione statualista o individualista, l'efficienza o deficienza nel difendere i diritti della persona. Riguardano forse anche ciò, ma non prevalentemente o più sentitamente, mentre riguardano soprattutto certi aspetti dei sistemi tecnici procedurali che la esperienza ci suggerisce di mutare, riguarda no la distribuzione e l'impiego di magistrati, l'esiguità delle attrezzature tecniche.

Mi sia permesso di ricordare al Senato, con una certa amarezza nell'animo, che proprio

per alcuni punti fondamentali del Codice civile (compendio della sapienza giuridica) Governo e Parlamento hanno compiuto assieme tentativi senza riuscire a concludere. Ci siamo tutti trovati di fronte a difficoltà intrinseche, abbiamo sentito questioni tormentate e che si appalesano di difficile soluzione non solo per il giurista, ma anche per l'economista ed il politico.

Potrei citare istituti fundamentalissimi, che sono alla base del Codice civile stesso, sui quali si attendono le innovazioni, mentre per altri istituti, ad esempio quello della paternità, si è riusciti a legiferare. Pensiamo che cosa significhi toccare il Codice in materia di riforma fondiaria o di patti agrari. Abbiamo visto che questo è stato il tormento della nostra legislatura. Diciamolo con obiettività: è stato il tormento politico di tutti i partiti, il tormento dei Governi, il tormento delle Camere, perchè vi è una obiettiva, intrinseca difficoltà nel conciliare quello che tutti noi desideriamo, cioè il progresso sociale, l'ammissione sempre maggiore delle forze del lavoro nella proprietà che non può essere che il frutto del lavoro con le esigenze della produzione che può imporre soluzioni diverse per assicurare investimenti di capitali nella terra ed il massimo sviluppo della tecnica coltivatrice. Il dubbio sorge sul timore di finire per nuocere proprio a coloro ai quali vogliamo essere utili. Analoghe argomentazioni possono valere per l'obbligatorietà dei contratti di lavoro e per la disciplina sindacale.

La riforma del Codice di procedura civile ha appassionato in maniera particolare l'Assemblea, ed io ho ben inteso le critiche dei senatori Lepore, Salari ed altri. A tutti rispondo informando che oggi ci troviamo di fronte a due importanti elaborazioni, in attesa di una conclusione definitiva che solo il Parlamento può decidere. La prima elaborazione è quella del Congresso nazionale forense, tenutosi a Bologna circa un mese fa; il quale ha affrontato in una pregevole relazione il problema arrivando a formulare proposte di modifica per un centinaio di articoli circa. La seconda elaborazione è quella della commissione Acampora, incaricata proprio della revisione del Codice

Ho l'impressione che le conclusioni del Congresso degli avvocati possano in gran parte

coincidere con quelle della Commissione ministeriale, che ho avuto il piacere di interpellare direttamente, Commissione nella quale sono presenti, accanto ad illustri magistrati, anche rappresentanti della scuola universitaria e degli ordini forensi.

Generalmente si rileva: 1) la lentezza dei procedimenti; 2) il dispendio di tempo e di attività dei difensori; 3) il ritardo nell'emanazione dei provvedimenti del giudice istruttore e del collegio; 4) la imperfetta organizzazione del rito giudiziario. Vi è quasi un consenso unanime nel riconoscere che il nostro sistema soffre di queste malattie tecniche prima di soffrire delle anzidette storture ideologiche o delle influenze politiche dalle quali è stato appena scalfito. Anch'io sono stato modesto discepolo del professor Chiovenda, che teneva le sue magnifiche lezioni nel palazzo accanto a quello del Senato, e so quanta parte del suo insegnamento è vivo e presente nella rinnovata codificazione.

Ma i difetti che si denunciano sono reali, obiettivi e lamentati proprio da coloro che vivono la vita del diritto, a contatto con la realizzazione del diritto.

Sono pochi oggi a chiedere che si faccia un passo indietro con l'eliminazione, solo in passato propugnata in qualche congresso degli avvocati, del giudice istruttore. Ora, anche il Congresso nazionale forense di Bologna ha concluso a favore della conservazione del giudice istruttore, e con ciò resta l'anima del sistema nuovo. Si chiede però: 1) maggior potere dispositivo delle parti; 2) riduzione dei poteri che sono riconosciuti al giudice istruttore; 3) più personale giudiziario e migliore distribuzione; 4) maggiore e migliore attiezzatura tecnica.

A qualcun potrà sembrare che si denunciino gravi difetti e malattie del Codice e poi si finisca per indicare medicine molto modeste. Non è così. Ad esempio, sappiamo bene che la semplice insufficienza di locali e di attrezzature tecniche può incidere sopra le sorti del rito. Quindi eliminando queste deficienze, già si offre un contributo alla soluzione del problema.

In conclusione si cercherà, entro qualche mese, io spero, di presentare concrete propo-

ste di riforma del Codice di procedura civile in base ai criteri che ho poc'anzi sintetizzato. Saranno emendati vari articoli, e naturalmente poi s'imporrà un'opera di coordinamento. Con ciò credo che possa essere soddisfatto anche il senatore Lepore che con tanto calore sostiene questa nobile causa, e penso che in tal modo si potrà considerare attuato il voto espresso dal Senato per la revisione del Codice. Rilevo che questo voto è stato un argomento per il Ministero, in quanto ha servito a dare un impulso a questa fase finale degli studi per la revisione del Codice di procedura civile. E quando sento il senatore Lepore che dice di aver votato contro la « novella » del 1950 — così ha affermato ieri — riconoscere che la situazione va migliorando, posso augurarmi che, con le nuove proposte che saranno presentate alle Assemblee legislative, ci si possa mettere su una strada buona.

Circa la riforma del Codice penale, il senatore Papalia ha mostrato di non conoscere i lavori della commissione Giocoli. Sono molto onorato di offrire questo volume recante il progetto che è stato pubblicato.

PICCHIOTTI. Nella Rivista penale c'è già dal dicembre.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi dispiace ricordarlo, ma rispondo a chi non ne conosceva l'esistenza. Ora, se mi permette, desidererei fare un po' di pubblicità, e perciò gliene faccio omaggio. (*ilarità*).

PICCHIOTTI. Se ne ha un paio di copie me ne dia una, per vedere se è uguale all'altro.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Modificazioni non sono intervenute. Faccio semplicemente opera di divulgazione di un onesto ed intelligente lavoro.

PICCHIOTTI. È peggiore di quello del 1950!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Basta sentire queste avvisaglie per capire quanto potrà essere ardente il dibattito su questo argomento.

Ma mi sia permesso ora riassumere la conclusione sulla riforma del Codice penale. Che

cosa ha concluso questa Commissione? Mi pare che essa insista su 12 punti essenziali: 1) diversa disciplina dei reati commessi a mezzo della stampa: almeno su questo, senatore Picchiotti, converrà!

PICCHIOTTI. Ma questa è roba vecchia, già digerita!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma la legge non l'abbiamo ancora. È in discussione alla Camera e solo dopo l'approvazione sarà trasmessa al Senato. Si vuole sostituire al criterio della responsabilità obiettiva il criterio della responsabilità personale, che è sancito in maniera così esplicita dalla nostra Costituzione; 2) modifiche delle norme relative al « reato politico »; 3) diversa disciplina dell'estradiizione; 4) diversa disciplina del concorso di cause (si propone, fra l'altro, di ristabilire le concause), del concorso di persone, della valutazione delle circostanze del reato.

PICCHIOTTI. Non come il codice Zanardelli però!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Avrò sentito che il senatore De Marsico ha fatto grandi elogi del codice Zanardelli, ma poi per qualificare il processo penale ha usato una parola molto dura...

PICCHIOTTI. Sapeva che il Codice del 1867 aveva un'altra edizione preesistente! (*Interruzione del senatore De Marsico*).

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il senatore De Marsico ha detto che il processo penale è un'« anticaglia ».

DE MARSICO. Ma ho detto che il Codice penale è un codice di avanguardia, alla testa di tutti!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Parlo di quello di procedura penale. Ora, vedete che anche sui testi, diciamo, sacri c'è non poca disparità di pareri. Desidero continuare l'enumerazione delle principali proposte della commissione Gocoli: 5) modifica della disciplina dei reati commessi in stato di ubriachezza; 6) considerazione delle lesioni preterintenzionali (fra l'altro, è uno dei punti su cui si è insistito in questa discussione; mi pare che sia stato il senatore Monni a chiarire questa esigenza); 7) maggiore larghezza nella concessione della sospensione condizionale della pena; 8) maggiore larghezza delle norme sul perdono giudiziario; 9) beneficio della liberazione condizionale esteso agli ergastolani (altro problema su cui si è insistito in questo dibattito); 10) soppressione di alcune ipotesi di reato, specialmente in materia associativa; 11) assunzione di nuove ipotesi di reato, specialmente in materia di pubblico servizio; 12) revisione delle pene comminate per molti reati, in relazione alla soppressione della pena di morte.

Io faccio torto a questo progetto di riforma ricordando solo l'argomento delle proposte, ma il tempo non mi permette di più.

E vengo al tema dell'ergastolo, di cui ha parlato con tanto fervore e competenza il senatore De Marsico che ringrazio per le acute ed appassionante considerazioni. È giusto: bisogna che il diritto guardi all'uomo, ma bisogna che guardi anche alla società, che si deve difendere dall'uomo ingiusto. Quindi comprendo la sua preoccupazione: toccando l'ergastolo si finisce per toccare tutte le corde del sistema.

Presidenza del Vice Presidente DE PIETRO

(Segue GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*). Ora il progetto che ho ricordato non tocca l'ergastolo; non lo sopprime, anzi lo conserva. L'esistenza di pene massime, che

consistono o nella privazione della vita (pena di morte) o nella privazione perpetua della libertà (ergastolo), non contrasta con principi generalmente ammessi e risponde anche ad

esigenze della stessa coscienza popolare che da fronte a delitti particolarmente efferati chiede sanzioni particolarmente gravi, malgrado che, come ha detto il senatore De Marsico, si possono avere dei gravi danni sull'efficacia intimidatoria della pene e sulla loro esemplarità ai fini della sicurezza sociale. Ma resta insoluto un problema di natura morale, mi scusi, senatore De Marsico: è il problema della rieducazione del condannato, prevista dall'articolo 27 della Costituzione. È vero che si osserva che la rieducazione avviene in carcere. Ma, con l'ergastolo, la rieducazione non porta alla possibilità di vivere in una società libera, e difficile è la possibilità della riabilitazione piena senza lo stato di libertà, senza una qualche possibilità di riacquistare la libertà. Non parlo dal punto di vista giuridico o politico, parlo da un punto di vista morale, anzi, più precisamente, dal punto di vista della coscienza religiosa e devo dire che mi sembra che l'ergastolo privi l'individuo della possibilità di una piena redenzione, di un riscatto finale, di una riparazione totale che si può attuare solo nel consorzio degli uomini liberi, con la prospettiva di poter ritornare in tale consorzio.

Comunque c'è la possibilità della grazia, e le statistiche ci dicono che soltanto negli ultimi 18 mesi ben 25 ergastolani sono stati graziati. Naturalmente debbono essere riviste tutte le condanne all'ergastolo, e la revisione viene fatta, e sarà sempre meglio fatta, per le condanne inflitte quando non esisteva il giudizio d'appello delle Corti di assise, o quando non erano ancora ripristinate le circostanze attenuanti generiche mancando le quali si ebbe un maggior numero di condanne all'ergastolo. Inoltre è criterio direttivo dell'attività dell'Amministrazione della giustizia favorire l'ottenimento della grazia quando 30 anni sono già stati espiati, considerando una medicina ben efficace 30 anni di reclusione, oppure — considerazione anche questa giustificata, perchè la pena deve essere rapportata all'età del condannato — quando sia stato superato il settantesimo anno di età. Infine devo ricordare che la commissione Giocoli ha proposto di estendere agli ergastolani la liberazione condizionale, oggi evidentemente non prevista, non potendo ricorrere per l'ergastolano la condizione della metà della pena scontata e di un residuo di pena non superiore a cinque anni.

Una parola al senatore Monni sul tema della responsabilità ai sensi dell'articolo 116 del Codice penale.

Non mancano le dispute circa l'affermazione del senatore Monni: infatti vi è chi sostiene che è personale anche la responsabilità dell'articolo 116, in quanto riguarda non un fatto altrui, ma un fatto proprio. Io però sono dell'opinione del senatore Monni che ritiene non essere l'articolo 116 in armonia con la Costituzione. Comunque, informo il senatore Monni che nel progetto di revisione del Codice penale si propone questa formula: « Quando il reato commesso sia diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti, anche questi ne risponde se l'evento è conseguenza della sua azione od omissione. Tuttavia, se il reato commesso è più grave di quello voluto, le pene sono ridotte fino alla metà ».

Desidero anche assicurare al senatore Cera-bona ed altri che condivido in pieno quanto è stato detto circa la necessità della riparazione degli errori giudiziari, trattandosi di adempimento di un obbligo costituzionale. Però, come ho precisato all'altro ramo del Parlamento, anche su tale materia dobbiamo essere molto precisi. Non si può parlare di errori, evidentemente, nella fase del processo, perchè il processo è ricerca, non è certezza. Errore da riparare ci può essere soltanto in rapporto ad una sentenza definitiva, poichè la Costituzione stessa dice: « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva » (articolo 27). Quindi, errore nella condanna, non errore nel procedimento.

Al senatore Palermo, che ha parlato dello articolo 16 del Codice di procedura penale, devo dire che non lo ritengo, contrariamente a quanto egli pensa, viziato di illegalità costituzionale. Infatti, non è necessaria l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia per procedere in ordine ad atti commessi da appartenenti alla polizia o all'esercito in servizio di polizia, con abuso di pubbliche funzioni, « in violazione di diritti ». Vi è una giurisprudenza consolidata che riconosce non necessaria l'autorizzazione in questi casi, autorizzazione che, invece, è necessaria per atti compiuti in servizio, ma non con abuso di funzioni (*Interruzione del senatore Palermo*). Mi permetto di insistere su questa distinzione, confi-

dando che anche lei possa convenire. (*Interruzione del senatore Picchiotti*). Comunque, la giurisprudenza è chiara: se vi è violazione di diritti, abuso di pubbliche funzioni, non è necessaria la autorizzazione del Ministro.

Nell'ultima parte di questa mia esposizione tratterò del lavoro giudiziario e dell'ordinamento giudiziario.

Il lavoro giudiziario è aumentato anche a causa dell'aumento della popolazione e l'aumento delle norme penali. Infatti lo Stato legifera su mille materie per le quali in passato non legiferava stabilendo nuove sanzioni penali.

Dobbiamo purtroppo constatare — come dissi alla Camera — che i magistrati non sono aumentati proporzionalmente all'aumento delle controversie e della criminalità e che non tutti i posti sono coperti, nè tutti sono razionalmente distribuiti. E, allora, che cosa ci proponiamo di fare? Forse potremo trovarci d'accordo su questi punti: 1) contribuire, come certamente voi vorrete contribuire, allo sforzo, che deve essere comune al Governo e al Parlamento, per deflazionare la legislazione penale, e quindi per evitare di intervenire con sanzioni penali anche là dove queste non sono necessarie, bastando sanzioni di altro genere. (*Approvazioni dal centro*). 2) Aumentare progressivamente gli organici dei magistrati, ma in maniera da non ledere la severità della selezione e quindi la qualità nella scelta dei magistrati, essendo cosa delicata l'accesso a questa nobile e difficile funzione. 3) Ridistribuire i magistrati aiutando i centri maggiori e, possiamo dirlo fin da questo momento, non coprendo le vacanze di quelle sedi nelle quali il lavoro è ridotto ai minimi termini. 4) Adeguare i limiti di competenza per valore tra i vari rami della giurisdizione. Mi sono trattenuto a lungo su questo delicatissimo tema nell'altro ramo del Parlamento, e condivido le idee espresse qui dal vostro relatore. Si cercherà di portare il limite massimo di competenza dei giudici conciliatori a lire 50.000 ed a lire 500.000 per i pretori. Inoltre, dovrà essere meglio utilizzata la giurisdizione onoraria. Ritengo che abbia ragione il senatore Papalia quando suggerisce di trasferire le liti di minore importanza ai conciliatori. Occorre però curare la qualità dei conciliatori e non deformare la natura della giurisdizione onoraria.

Nel corso di questa discussione più senatori, e particolarmente il senatore Gavina, hanno trattato della revisione delle circoscrizioni. Sopra questo tema, che vedo stare a cuore a parecchi di voi, mi sia permesso di essere più circostanziato, anche perchè nel corso delle discussioni di ieri e nel testo degli ordini del giorno ho sentito riferimenti che non mi sembrano esatti.

Come sapete, la Commissione per la revisione delle circoscrizioni è una commissione consultiva, ma non è una commissione parlamentare, perchè, pur essendo composta da deputati e senatori, comprende anche i magistrati. Inoltre, mi sembra che sia corretto dire che la Commissione è convocata sì dal suo Presidente, ma su richiesta del Ministro, perchè è il Ministro che, in funzione della legge delega, chiede il parere, sottoponendo alla Commissione l'oggetto sul quale essa deve esprimere il suo avviso.

Ora si attende che tale Commissione si metta rapidamente al lavoro, e questo è vivo desiderio anche del Ministero. I primi decreti, secondo il mio punto di vista, dovrebbero riguardare la modifica delle circoscrizioni esistenti, per farle quanto più è possibile coincidere con le circoscrizioni amministrative ed adeguarle alle situazioni e alle esigenze locali, secondo quanto dispone la delega. In secondo luogo, si dovrebbero affrontare le proposte relative alla soppressione o alla istituzione di preture, materia che voi sapete ben scottante, sulla quale si può procedere solo a condizione di non fare questioni esclusivamente di prestigio o di campanilismo, ma guardando obiettivamente in faccia alla realtà, in rapporto alle esigenze ed alle situazioni delle popolazioni. Il Ministero ha ormai raccolto il materiale necessario e si può quindi iniziare subito il lavoro.

Qualche parola anche sul tema delle attrezzature degli uffici. I parlamentari, prima di chiedere allo Stato che provveda tavolini, sedie, sgabelli, penne e calamai per gli uffici della giustizia che ne hanno bisogno, dovrebbero, anche, per correttezza amministrativa, incominciare col chiedere ai comuni quel materiale che essi devono fornire per obbligo di legge. Però il senatore Papalia obietta: « Gli oneri

dei comuni è come non esistessero». Ciò è vero da un certo punto di vista, ma da un altro punto di vista questo rilievo può essere offensivo per quei comuni, e non sono pochi, che provvedono decorosamente ai loro uffici di giustizia e che curano il prestigio anche esteriore dell'amministrazione della giustizia.

Comunque, sappiamo che i bisogni sono infiniti, che lo Stato ha, nel bilancio che vi è sottoposto, la previsione di un miliardo e 765 milioni di spese e che, con una nuova legge, 400 milioni sono stati stanziati per la fornitura dei mobili.

Infine, circa le delicate questioni del personale, devo ricordare — e non so se darò un altro dispiacere al senatore De Pietro — le richieste dell'Associazione nazionale dei magistrati.

Sono state presentate delle richieste sulle quali convengo, e insisterò con il massimo delle mie possibilità presso il Ministero del tesoro e presso il Governo.

La prima riguarda la tredicesima mensilità di cui tratta anche l'ordine del giorno del senatore Ferretti che io accetto come raccomandazione, perchè senza l'assenso del Tesoro non la posso considerare di sicuro accoglimento e di rapida attuazione. Considero questa come la richiesta fondamentale, e lavorerò attivamente per il suo accoglimento.

Vi è poi il problema degli scatti biennali, dei posti fuori ruolo, dell'abolizione dei concorsi per titoli sulla quale concordare, ma senza avere, senatore Palermo, quella fede e quell'ottimismo così pieno che lei ha manifestato nell'utilità, nell'obiettività e nell'infallibilità degli scrutini. Per esperienza di oltre cinque anni di amministrazione al ministero della Pubblica Istruzione, so che gli scrutini hanno le loro luci, ma anche le loro ombre. Comunque, questo sistema dei concorsi per titoli ha incontrato critiche che sono obiettive, e mi sembra perciò che bisogna rivedere questa materia.

Altro punto che stiamo esaminando è la concentrazione dei trasferimenti. Se sarà possibile si prenderà un provvedimento per stabilire che i tramutamenti avvengano solo durante il periodo delle ferie estive, in modo da interrompere il meno possibile l'opera del-

la Magistratura con l'avvicinarsi continuo dei magistrati nelle varie sedi.

Ed infine faremo il possibile per accogliere le principali richieste del personale di cancelleria e di segreteria, degli assistenti sociali, degli ufficiali giudiziari e degli amanuensi.

Quanto al modo di assumere i magistrati, dissento in pieno dall'ordine del giorno presentato dal senatore Lussu, relativo all'ingresso in carriera dei semplici idonei nei concorsi.

Quando diciamo che non vi è un forte numero di aspiranti fra i quali poter fare una seria selezione qualitativa non diciamo che siano pochi i partecipanti ai concorsi. Per esempio, nell'ultimo concorso le cui prove sono iniziate da pochi giorni, per 288 posti sono state presentate 3.700 domande. Ma i 3.700 aspiranti non si sono poi effettivamente presentati alle prove del concorso; il loro numero diminuisce sensibilmente nel corso delle prime prove scritte essendo noti i rigorosi criteri di selezione. Convengo che più si vuole selezionare e più si ha bisogno di avere a disposizione larghe possibilità nelle quali effettuare la scelta.

Sono d'accordo con il senatore Salari sulla opportunità di prendere iniziative per la preparazione dei magistrati, ed a questo proposito debbo dire che nello scorso anno è stato istituito un corso speciale per gli uditori, i quali hanno partecipato ad un ciclo di lezioni a Roma, ed hanno potuto far visita alla Cassazione, all'Università, al Tribunale ed alle carceri concludendo poi, proprio al Ministero della giustizia, il loro corso di cui sono apparsi particolarmente soddisfatti.

Aggiungo al senatore Salari che sono nettamente contrario all'assunzione in carriera dei vice pretori onorari con un solo concorso per titoli.

Concludo trattando, onorevoli senatori, dell'ordinamento carcerario.

Noi vogliamo metterci finalmente nel solco dell'inchiesta compiuta dalla nota Commissione parlamentare Persico, accettando le conclusioni alle quali essa è arrivata. La relazione conclusiva è ricca di elementi vivi, e chiunque vada a rileggerla troverà suggerimenti utilissimi per dare un nuovo ordinamento alla vita dei nostri istituti di pena.

È ovvio, e qui mi rivolgo specialmente al senatore De Marsico, che nel nostro dibattito ha trattato con grande eloquenza questo tema, che noi conveniamo sulla necessità di umanizzare la pena ai fini della rieducazione del carcerato, intendendo basare tutto il nostro sistema penale sul principio del rispetto della personalità del condannato, di cui bisogna studiare le carenze morali e sociali per dare ad esso un trattamento più idoneo. E tutto ciò in vista di un fine: ricuperare l'individuo alla vita sociale.

Faremo il massimo sforzo in questo senso. Accolgo le proposte che in tale materia sono state presentate: quella della senatrice Merlin circa la libertà condizionata alle partorienti, quella del senatore Alberti circa il trattamento dei medici delle carceri.

La vita delle carceri deve essere vita di espiazione sì, ma anche di rieducazione, e questa si può ottenere attraverso il lavoro (metà dei carcerati attualmente già lavora), attraverso la istruzione (sono state già istituite nelle nostre carceri scuole che vanno dai primi gradi fino agli istituti tecnici per ragionieri), e attraverso l'assistenza morale e l'assistenza religiosa per i credenti.

Mi permetta il Senato di sottolineare le nobili parole dette dal senatore De Marsico su questo tema dell'umanizzazione delle pene, rilevando che torna certamente a suo onore l'aver sostenuto non da oggi ma da 30 anni questa esigenza, e l'aver proposto l'abolizione della intollerabile segregazione cellulare. Mi auguro anch'io, come egli ha detto, che all'obbligo del lavoro si sostituisca il diritto soggettivo del carcerato al lavoro (mi pare che questo fosse il suo pensiero), il diritto al lavoro come diritto alla redenzione.

Ed anch'io desidero rendere omaggio alla scuola criminologica italiana. Pur non condividendo i presupposti positivistici e deterministici di tale scuola, non posso non riconoscere che le conclusioni alle quali è arrivata sono state conclusioni benefiche per la riforma dei nostri ordinamenti penali e per il loro perfezionamento. Noi oggi sappiamo meglio di ieri che, accanto allo studio del delitto, si impone lo studio del delinquente. Uno Stato che voglia essere conscio dei suoi doveri comprende che accanto alla responsabilità individuale per

il crimine vi sono sempre le operanti responsabilità sociali, che accanto alle cause individuali vi sono le condizioni sociali che operano nella diffusione della criminalità. Il senatore Marzola ha ricordato un importante studio del Turati su « Il delitto e la questione sociale ». Anche del Turati non condivido le conclusioni, ma ognuno può vedere in questi ed in altri studi dell'epoca lo sforzo vivo di connettere sempre la responsabilità individuale alla responsabilità sociale. Ho già detto che non condivido affatto le tesi deterministiche che, secondo me, oscurano le nozioni di responsabilità, di imputabilità e di pena, ma ciò non significa che si debba dimenticare che l'uomo nasce e respira nella società, e che la redenzione dell'uomo viene anche attraverso la redenzione della società stessa.

Ringrazio quanti hanno parlato invitando il Governo a perseverare sulla giusta via nella lotta contro la delinquenza minorile, che è indubbiamente frutto della carenza del sistema educativo, e non solo — come si dice — della miseria, poichè la delinquenza minorile è attiva anche nelle alte classi borghesi. Ci troviamo evidentemente di fronte ad un fallimento del sistema educativo che non riesce a formare la gioventù, ad abituarla all'esercizio della volontà mibitoria, ad impedirle di incamminarsi sulla via della rovina. E così vogliamo continuare a favorire le molteplici iniziative per la rieducazione dei minorenni, la assistenza ai figli dei carcerati e l'assistenza ai dimessi dal carcere.

Faremo anche tutti gli sforzi per impostare un piano decennale di rinnovamento di tutta l'edilizia carceraria.

Ho già detto all'altro ramo del Parlamento che per avere carceri completamente rinnovate bastano 6 miliardi all'anno per un periodo di 10 anni. Infatti, colcolando 2 milioni per ogni posto di carcerato, e dovendosi provvedere ad un contingente basilare di circa 30 mila carcerati, noi saremmo in grado, nel corso di un decennio, di rinnovare tutte le attrezzature edilizie delle nostre carceri, aggiornando sistemi e metodi tecnici, non dico per portare la comodità nelle carceri, poichè il carcere deve restare evidentemente un luogo di pena, ma per creare un ambiente moralmente più idoneo e

scientificamente più attrezzato per la redenzione del colpevole.

E a questo proposito desidero ricordare che intendiamo ricostruire, in seno all'amministrazione della giustizia, quello specializzato ufficio tecnico dell'edilizia carceraria che esisteva fin dal 1888, e che è stato soppresso dalla legge del 1931. Con tale legge il Ministero dei lavori pubblici opportunamente assorbì varie attività edilizie di diverse amministrazioni, ma non mantenne in vita, — sia pure nel proprio seno — il nostro ufficio già tecnicamente attrezzato per le esigenze specifiche dell'edilizia carceraria. Questo ufficio tecnico è stato abolito ed ora vedremo come potremo ricostituirlo, in modo da avere un organo che predisponga e vigili affinché le nuove costruzioni siano ispirate ai criteri più moderni dell'edilizia carceraria.

Onorevoli senatori, concludo. Avete visto che il nostro bilancio dispone, invece dei 53 miliardi dell'anno scorso, di 62 miliardi. L'aumento è di 9 miliardi, il che significa un aumento del 17 per cento delle spese precedenti.

Il senatore Papalia ed altri hanno detto che il bilancio non è dinamico. Evidentemente il bilancio ha quella dinamica che è compatibile con la dinamica del contribuente, che ha idee diverse dallo Stato sulla dinamica delle spese.

Comunque, sono stati stanziati altri 9 miliardi, e non è poca cosa. Il Senato mi permetta di rilevare che, negli aumenti annuali dell'ultimo decennio, l'attuale aumento di 9 miliardi è l'aumento annuale massimo finora registrato nei bilanci della Giustizia. Infatti, tali aumenti sono stati globalmente: di 6 miliardi nel 1949-1950; di 5 miliardi nel 1950-1951; di 2 miliardi nel 1951-1952; di 3 miliardi nel 1952-1953; di 5 miliardi nel 1953-1954. Nel 1954-1955 si è avuta una riduzione; nel 1955-1956 si è avuto un aumento di 1 miliardo; nel 1956-1957 di 2 miliardi; e nel 1957-1958 l'aumento è quello che conoscete: oltre 9 miliardi. Ripeto: siamo di fronte al massimo degli incrementi annuali delle spese per la Giustizia.

Inoltre teniamo presente un rapporto essenziale: mentre nei confronti del 1948 l'ammontare di tutte le spese dello Stato è triplicato, arrivando a superare i 3 mila miliardi, le spe-

se attuali della Giustizia, raffrontate con quelle di un decennio fa, risultano sestuplicate. Si è quindi avuto un notevole incremento di spese rispetto a quelle delle altre amministrazioni dello Stato.

Mi sia però consentito fare un'obiezione al sistema di rapportare — come qui ho inteso da molti — la percentuale delle spese della Giustizia al complesso delle spese dello Stato. Si fa questo rapporto, per poi concludere criticamente: alla Giustizia è destinato il 2 per cento delle spese dello Stato, cioè quasi nulla. Questa proporzione è tecnicamente di scarso significato, se non senza significato.

Infatti facciamo, per esempio, l'ipotesi di un massiccio aumento delle spese per la Pubblica Istruzione o di un considerevole sviluppo della politica di investimenti da parte della Cassa del Mezzogiorno, pensando che essa arrivi ad investire 200, 300 o 400 miliardi all'anno. Si avrebbe evidentemente un considerevole aumento delle spese dello Stato, ma non per questo si dovrebbe avere di conseguenza un maggior onere per le spese della Giustizia. Semmai l'opposto: le spese per istruire i giovani o per occupare i disoccupati dovrebbero alleggerire le spese per ricoverare le vittime del disordine morale ed economico della società.

Quindi escludo che il rapporto con le altre spese offra un criterio indicatore. Abbiamo avuto 9 miliardi di aumento e con questo aumento, destinato in gran parte al personale, confidiamo che possano essere migliorati i servizi della Giustizia.

Onorevoli senatori, a questi principi intendiamo ispirare la nostra politica, con questi criteri intendiamo realizzarla, sorretti, come speriamo, non solo dal vostro voto di fiducia, ma anche dalla vostra fattiva collaborazione. *(Vivissimi applausi dal centro. Molte congratulazioni).*

PRESIDENTE Invito la Commissione ed il Governo ad esprimere il proprio avviso sui vari ordini del giorno.

Il primo ordine del giorno è quello dei senatori Ferretti e Menghi.

MAGLIANO. La Commissione è favorevole.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo accetto come raccomandazione.

FERRETTI. Onorevole Ministro, conferma quanto ha già detto nel suo discorso cioè che è una raccomandazione che ha solo un limite: la disponibilità da parte del Tesoro? E cercherà di ottenerla, questa disponibilità?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Farò il possibile.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno dell'onorevole Merlin Angelina.

MAGLIANO. La Commissione è favorevole, però vorrei pregare l'onorevole Merlin di accettare una modifica formale: la libertà condizionata è regolata dal Codice, non dal regolamento carcerario.

MERLIN ANGELINA. Accetto senz'altro.

PRESIDENTE. Non credo che sia necessario modificare la forma, perchè è evidente che il regolamento carcerario non può modificare il Codice.

L'onorevole Merlin Angelina invita il Governo a provvedere; vedrà il Governo quel che deve fare.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Nulla vieta che, in sede di riforma, si muti lo articolo 283 del vigente regolamento. Quindi, siccome siamo d'accordo sulla sostanza, e l'ho già detto nelle mie dichiarazioni, per quanto riguarda le forme strumentali io penso che la senatrice Merlin possa rimettersi a noi, per vedere di risolvere anche la difficoltà che proviene dal fatto che esiste anche un articolo del Codice che complica le cose. Ma penso si possa arrivare ad una soluzione molto semplice: che cioè, attraverso i regolamenti, si possa ottenere il fine che si propone la senatrice Merlin.

PRESIDENTE. Senatrice Merlin, mantiene il suo ordine del giorno?

MERLIN ANGELINA. Mi rimetto all'onorevole Ministro, come Ministro e come padre. (*Approvazioni e ilarità*).

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarato di accettarlo come raccomandazione.

Segue l'ordine del giorno del senatore Bosia.

MAGLIANO. La Commissione fa osservare quello che ha già detto il Ministro: che cioè questi argomenti sono delegati al Governo attraverso la legge e la Commissione consultativa. Ad ogni modo, la Commissione lo accetta come raccomandazione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. L'ordine del giorno Bosia come gli altri che riguardano questa materia, li accetto tutti come raccomandazione, e saranno inseriti negli atti che trasmetteremo alla Commissione consultiva.

PRESIDENTE. Senatore Bosia, mantiene il suo ordine del giorno?

BOSIA. Io mi dichiaro soddisfatto a metà, signor Ministro. Ella, nel suo discorso, già ha detto ampiamente che intende adeguare le circoscrizioni giudiziarie a quelle amministrative, del che la ringrazio. Se però, il signor Ministro può assicurarmi che questo suo intendimento non sarà diluito nel tempo, ma troverà pratica applicazione in un prossimo ed immediato futuro, avrò allora il conforto di considerarmi soddisfatto appieno delle sue dichiarazioni.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Certamente dobbiamo far presto, perchè la delega scade; sarà quindi nostra cura attuare questo proposito quanto prima possibile.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno dei senatori Russo Salvatore e Grammatico.

MAGLIANO. La Commissione non può accettare questo ordine del giorno, perchè il Ministro non può aumentare i posti già messi a concorso: può avvalersi solo della facoltà di aumentarli di un decimo, e non so se se ne avvarrà. Comunque esprimo il parere della maggioranza della Commissione. Si verrebbe a modificare con questa proposta tutto il sistema dei concorsi, che specialmente per la Magistratura debbono essere rigorosi.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo è della stessa idea della Commissione, come ho già avuto occasione di precisare nelle mie dichiarazioni.

PRESIDENTE. Senatore Russo, mantiene il suo ordine del giorno?

RUSSO SALVATORE. Non lo mantengo.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno del senatore Petti, il quale però non è presente in Aula ...

CERABONA. Faccio mio l'ordine del giorno.

MAGLIANO. È la stessa questione del precedente ordine del giorno, presentato dall'onorevole Bosia.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo ha dichiarato che accetta questi ordini del giorno come raccomandazione, come ha fatto per quello del senatore Bosia.

PRESIDENTE. Senatore Cerabona, mantiene l'ordine del giorno?

CERABONA. Non insisto.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno del senatore Alberti, che però non è presente.

TIBALDI. Faccio mio l'ordine del giorno.

MAGLIANO. La Commissione è favorevole.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche il Governo è favorevole.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno del senatore Ragno.

MAGLIANO. La Commissione è favorevole ad accettarlo solo come raccomandazione, perchè è una cosa che richiede uno studio attento e non facile.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo lo accetta.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno del senatore Cemmi.

MAGLIANO. La Commissione è favorevole.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo, che lo accetta, ha già studiato il problema e ritiene di poter rapidamente concludere su questo tema. Il Governo si associa inoltre al senatore Cemmi nel saluto all'opera del notariato.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno dei senatori Cerabona, Russo Salvatore, Petti, Picchiotti e Agostino.

MAGLIANO. La Commissione è favorevole soltanto al terzo punto dell'ordine del giorno e non può accettare i primi due punti perchè fanno supporre che la funzione della Giustizia non sia nè elevata e non sia degnamente rappresentata. (*Commenti*). Certamente non è questo il pensiero dell'onorevole Cerabona e perciò occorrerebbe una diversa formulazione dell'ordine del giorno.

CERABONA. Mi sorprende l'interpretazione del senatore Magliano. Credo di avere con il mio ordine del giorno pensato a tutelare la dignità della giustizia.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo accetta tutti e tre i punti dell'ordine del giorno come raccomandazione poichè non vede nulla (mi dispiace di dissentire dal senatore Magliano) di offensivo per la giustizia.

PRESIDENTE. Senatore Cerabona, mantiene il suo ordine del giorno?

CERABONA. Vorrei far presente al Ministro che è insufficiente la legge del 1923 per quanto riguarda la difesa, specialmente in materia penale.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Esaminiamo la questione. Non posso dire nulla su come potremo concludere circa il problema in esame.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno del senatore Gavina.

MAGLIANO. La Commissione lo accetta come raccomandazione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo accetto come raccomandazione. Naturalmente anche il Consiglio superiore è in un certo senso parte, introduzione all'Ordinamento e vi è anche un articolo che specifica i poteri per adeguare la legislazione ai nuovi principi del Consiglio superiore stesso. Quindi ci riferiamo al nuovo Ordinamento già con la legge sul Consiglio superiore. È logico che cercheremo al più presto di attuare anche le altre leggi.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno dei senatori De Marsico, Condorelli e Ragno.

MAGLIANO. Anche quest'ordine del giorno, come l'altro, deve essere trasmesso alla Commissione consultiva.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo accetto.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno del senatore Cerutti.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo accetto come raccomandazione.

PRESIDENTE. Senatore Cerutti, mantiene il suo ordine del giorno?

CERUTTI. Lo trasformo in raccomandazione. Ringrazio l'onorevole Ministro e lo prego solo di ricordarsi che oggetto dell'ordine del giorno, così formulato per ragioni di forma, era quello di rammentare l'urgente necessità di ripristinare la pretura di Mirano.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'esame dei capitoli di 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 riasunti per titoli e per categorie. Parimenti, senza discussione, sono inoltre approvati gli articoli degli annessi bilanci degli Archivi notarili e del fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena).

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

RUSSO LUIGI, *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 1957 al 30 giugno 1958, 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 1957 al 30 giugno 1958 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 1).

(È approvato).

Art. 3.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 2)

(È approvato).

Art. 4.

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 1957-58, 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).

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

(È approvato).

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30.

La seduta è tolta (ore 13,30).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore dell'Ufficio dei Resoconti