# XCII SEDUTA

# MARTEDÌ 23 MARZO 1954

(Pomeridiana)

**Presidenza del Presidente MERZAGORA**

**e del Vice Presidente BO**

## INDICE

**Disegni di legge:**

Annunzio di presentazione . . . . . *Pag.* 3601

Approvazione da parte di Commissioni permanenti . . . . . 3601

« Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954 al 30 giugno 1955 » (366) (Discussione):

AGOSTINO . . . . . 3617
DE MARSICO . . . . . 3602
PANNULLO . . . . . 3627
PIOLA . . . . . 3623
ROMANO Antonio . . . . . 3608

**Interrogazioni:**

Annunzio . . . . . 3631

---

*La seduta è aperta alle ore 16,30.*

MERLIN ANGELINA, *Segretaria, dà lettura del processo verbale della seduta del 17 marzo, che è approvato.*

**Annunzio di presentazione di disegni di legge.**

PRESIDENTE. Comunico che sono stati presentati i seguenti disegni di legge, d'iniziativa del senatore Boccassi:

« Estensione dell'indennità profilassi antitubercolare ai dipendenti degli Istituti e case di cura private per infermi di tubercolosi » (427);

« Permanenza in servizio di personale femminile coniugato o in stato di gravidanza e puerperio, dipendente da ospedali psichiatrici e brefotrofi pubblici e privati » (428).

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

**Approvazione di disegni di legge da parte di Commissione permanente.**

PRESIDENTE. Comunico che la 3ª Commissione permanente (Affari esteri e colonie), nella riunione di stamane, ha esaminato ed approvato i seguenti disegni di legge:

« Modifica dell'articolo 2 della legge 1° agosto 1949, n. 770, concernente la destinazione

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

all'estero del personale d'ordine del Ministero degli affari esteri » (122);

« Autorizzazione al Ministero degli affari esteri a procedere all'acquisto di un immobile da adibire a sede della Legazione d'Italia in Djakarta » (267).

**Discussione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954 al 30 giugno 1955 » (366).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954 al 30 giugno 1955 ». Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore De Marsico. Ne ha facoltà.

DE MARSICO. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, conto di essere brevissimo. Pochi mesi fa, da questo stesso posto, mi occupai ampiamente di problemi tecnici; questa volta non potrò occuparmi semplicemente di essi; forse, non potrò che lambirli: da allora l'atmosfera nella quale la discussione di questo bilancio avviene è alquanto mutata. Se la discussione fosse cominciata ieri, o se oggi il processo che ha attratto intorno a sè l'attenzione nazionale durasse ancora, io mi sarei limitato a chiedere se fosse tempestiva e possibile la discussione di questo bilancio. Ma da ieri quel processo, come pubblico dibattito, è sospeso, è rientrato nel segreto istruttorio, ed il Senato può occuparsi dei problemi della giustizia, tenendosi lontano dal pericolo di influire con le sue discussioni sulla serenità del magistrato giudicante, ma compiendo nel tempo stesso il dovere di non limitarle a questioni del tutto staccate dal particolare momento in cui esse si svolgono.

Io prendo la parola per riaffermare il mio antico convincimento che pochi bilanci come quello della giustizia sono autenticamente ed essenzialmente politici. Politico è il bilancio del Ministero dell'interno, ma sarei per dire la sua è la pulsazione della politica del giorno. Politici sono soprattutto, a mio parere, i bilanci della giustizia e dell'istruzione, perchè in essi è la politica dell'avvenire, da essi nasce lo stile di una Nazione e il volto morale di uno Stato. Oggi specialmente noi sentiamo che della giustizia non si può nè si deve parlare come nell'aria condizionata necessaria a fabbricare i congegni degli orologi di perfezione.

L'atmosfera odierna, riconosciamolo, è rovente: in essa dobbiamo avere il coraggio di entrare, anzichè la pavida prudenza di allontanarcene; di entrarvi, per constatare qualche aspetto del male e studiare i mezzi per evitare il suo aggravarsi o il suo perdurare, solo così, col proposito di nulla nascondere a noi stessi e di agire, potendosi placare le pubbliche passioni, che diverrebbero altrimenti funeste.

Il processo cui accenno, ed al quale è stata rivolta l'attenzione febbrile del popolo, ha dato luogo a numerose interpellanze ed interrogazioni, di cui fin d'ora è utile tener conto. In una interpellanza del senatore Lussu al Presidente del Consiglio si pone l'origine delle denunciate corruzioni, come fissandone la precisa data di nascita, in un periodo non lontano della nostra politica, in un regime da poco scomparso. Felice semplicismo — vorrei permettermi di osservare al senatore Lussu — che gli consente di potere stabilire l'inizio di certi mali collettivi che dilagano purtroppo con la velocità e l'espansione dei fiumi in piena o filtrano nelle basi della società e le corrodono! Se questo magistero della cronologia fosse possibile, se le cause del male si potessero isolare in questo o quel periodo del passato, in una classe o in una ideologia, ci sarebbe da confortarsi, perchè la lotta contro il male sarebbe assai più agevole.

Ma è facile quanto triste disingannarci, consultando la storia. Esattamente sessanta anni fa l'Italia era scossa, da un capo all'altro, da uno scandalo che sembrò di dimensioni nuove, insuperabili: quello che si chiamò della Banca romana. Per la prima volta fu respinto un bilancio della giustizia con la maggioranza di soli cinque voti, ciò che costò le dimissioni del ministro Bonacci e, all'indomani, dell'intero Gabinetto Giolitti. Quello scandalo esplose alquanto prima che si aprisse l'epoca, che secondo l'onorevole Lussu. « di ogni mal fu matre », e della cui prole il recente episodio giudiziario, il caso Montesi, sarebbe l'ultimo nato.

Che anzi la corruzione sembrava, già sin d'allora, così avanzata, da strappare a un grande scrittore politico un grido di pessimismo, per fortuna smentito dagli avvenimenti. Fu in quella occasione che Rastignac scrisse infatti che tra la vita politica e l'onestà non esiste via di conciliazione. Egli ebbe torto.

Si credette allora di poter intonare l'epicedio della democrazia, della libertà e perfino della giustizia; eppure, nè la democrazia nè la libertà nè la giustizia morirono.

Limitiamoci a riconoscere che la vita politica è, in ogni tempo, un banco di prova dei valori morali, ed in ogni tempo, in ogni regime, il Paese ha sempre potuto vedere e vedrà fra coloro che vi si alternano i corrotti e gli incorruttibili, e serenamente convincersi che la corruzione è inevitabile ma come l'ombra che segue l'uomo alle calcagna, perchè uomo, non perchè unità di un ceto sociale o gruppo politico. Le epoche si distinguono dalla prevalenza degli uni sugli altri, dalla fermezza nel condannare i corrotti o dall'indulgenza nel dimenticarne o coprirne le colpe.

Neppure oggi l'ora dell'Apocalisse è suonata! Io vorrei anzi subito permettermi una rettifica di valutazione. A che cosa è dovuto questo sussulto dell'anima nazionale intorno a quelle che anche il comunicato 17 marzo del Consiglio dei ministri chiama le « vicende giudiziarie in corso » se non alla presenza e alla vitalità, nel fondo dell'anima nazionale, di un sentimento di giustizia che supera ogni distinzione di parte? Più che sentimento, è un anelito, che nessun partito ha il diritto di monopolizzare, che nessun partito avrebbe avuto la dignità e il tempo di suscitare. I giornali che vi dedicano tutte le loro colonne, lo rispecchiano, non lo creano: esso è nel popolo, non nelle *linotypes!* Solo se ciò non fosse, vi sarebbe da disperare, ma la giustizia vive quando sovrasta i partiti; quando, come ora in Italia, è una esigenza tale che, anche se i partiti non esistessero, le sue istanze sarebbero ugualmente perentorie. E noi di questa parte sentiamo di raccogliere la tradizione liberale, che qui, da questa parte, precisamente rifiorisce, affermando il nostro diritto alle segnalazioni necessarie ed esercitandolo come un dovere improrogabile. Noi intendiamo così collaborare ed operare perchè si chiuda fruttuosamente questo momento di crisi caratterizzato da un fatto solo: dall'essere contemporaneamente, come in una esplosione improvvisa, diventare, vorrei dire, più visibili, più tangibili, alcune deficienze dei nostri strumenti legislativi e giudiziari. Piuttosto che gridare allo scandalo, cerchiamo trarne incitamento ed ispirazione per allacciare la discussione politica alla diagnosi della legislazione e degli ordinamenti giudiziari, per allargare politicamente il cerchio delle conclusioni cui perviene la pregevole relazione del senatore Magliano.

Con questa impersonalità di visione, dunque, di quella che ho chiamata e ritengo una crisi giudiziaria, mi si consenta fissare i punti su cui mi sembra che l'esperienza recente ci offre sintomi e suggerimenti notevoli, così come mi appaiono dopo le poche ore dalla lettura dei giornali di stamane nelle quali li ho meditati.

Primo punto: necessità di riconoscere piena, assoluta indipendenza all'organo della giurisdizione che è stato investito dell'indagine. Sarà necessario che, nella sovranità della sua opera, egli non subisca influenze di sorta e neppure l'impressione di poterne subire. Non aggiungo altro su ciò, ma le poche parole in cui racchiudo il mio pensiero mi sembrano sufficienti ad esprimerlo tutto, in tutta la sua portata.

Secondo: la lezione di esperienza che abbiamo vissuta, non deve andare perduta: ciò che da essa è risultato irrevocabilmente, difetti di strutture o indici di inconvenienti politici, deve diventare fermento di avvenire, seme di miglioramento. A che cosa alludo?

Anzitutto, il momento è giunto di definire, senza indugio e senza perplessità, nettamente la figura e i limiti dell'attività del pubblico ministero. È, questa, una materia fluida che deve essere consolidata in linee precise. Anche questa volta nella relazione della Commissione permanente si parla, e sicuramente nelle nostre discussioni si parlerà, del Congresso di Bellagio, degli ordini del giorno dell'Associazione dei magistrati in proposito. Quei voti mi sembrano al di sotto delle esigenze concrete. Su questo tema, bisogna confessarlo, noi ondeggiamo fra la spinta che viene, sempre più vigorosa, dai magistrati del pubblico ministero, per ottenere il riconoscimento della

stessa autonomia già riconosciuta dalla Costituzione ai giudici, e la convinzione radicata almeno in molti di noi che tale equiparazione non è istituzionalmente possibile e creerebbe dei pericoli. Non perdiamo di vista la realtà!

Perchè appaia nella sua interezza la necessità di una finalmente decisa, coraggiosa presa di posizione, non si dimentichi da che cosa la discussione attuale prende il suo abbrivo: da un provvedimento di archiviazione (userò questa frase breve e chiara per dire il decreto di non doversi procedere) in un caso che ci ha dimostrato di quale importanza un provvedimento simile possa essere e quale potere, chiedendolo, eserciti il pubblico ministero. Tutti, credo, abbiamo a un certo istante pensato che a un decreto di archiviazione non si possa arrivare nè dopo indagini frettolose per semplice virtù di intuizione o semplice forza di personale convincimento, nè quando, siano pure state profonde le indagini, un dubbio anche minimo persista che altre indagini occorrano. Quanto più sollecito è il provvedimento di archiviazione come mezzo di chiusura di una inchiesta giudiziaria, tanto più oculata deve essere l'investigazione che lo determina e lo giustifica. Esso deve attingere la sua legittimità nell'evidenza dell'infondatezza della accusa, ed il magistrato deve nella sua coscienza trovare la capacità critica di formulare a se stesso anche quelle ipotesi che egli crede potere personalmente respingere, ma che non è certo siano respinte da alcun altro; deve trovare la forza di argomentare e dubitare persino contro se stesso. Solo quando da questo dibattito interiore, che dev'essere non meno completo di un dibattito pubblico, egli esce con la certezza che ogni diversa ipotesi sarebbe temeraria e destinata al naufragio, solo allora egli potrà archiviare. Solo quando egli ne sarà uscito con la certezza che nessuno potrebbe pensarla diversamente da lui, solo allora egli avrà rettamente archiviato.

Il caso Montesi non mi offre che l'occasione ad additare, fra un complesso di quesiti che ne nascerebbero, questi due: la nostra attrezzatura giudiziaria è tale oggi da fissare, se non garantire, l'attuazione di un postulato simile? Se così vasto e pericoloso è il potere dell'archiviazione, è con esso conciliabile quella piena autonomia che il pubblico ministero intende rivendicare?

Sul primo interrogativo mi si consenta un ricordo. Per venti anni, ho spesso partecipato alla discussione dei bilanci della giustizia. Un motivo è stato funestamente ricorrente nei discorsi miei ed altrui: la deficienza dei mezzi dedicati a questo bilancio. Passano gli anni e la situazione non muta. Ora è bene mettersi in mente che negare mezzi alla giustizia è alimentare il pericolo di scosse che da un istante all'altro possono percorrere il Paese e sconvolgerlo. La storia ci parla di rivoluzioni nate solo da episodi di denegata giustizia. Ma, senza incomodare la storia delle rivoluzioni, i casi di divario fra ciò che il bisogno di giustizia esige e ciò che la realtà arcigna offre sono continui, e non giovano alla fiducia del popolo nello Stato. Questa non è colpa di magistrati, ma problema di Governo. Proprio l'altro ieri, onorevole De Pietro, mi accadeva di chiedere l'autopsia del cadavere di un giovane fulminato dopo un minuto da una iniezione di penicillina, e vi fu qualche difficoltà ad ottenerla: il magistrato oscillava fra i riguardi alla giustizia e il riguardo al bilancio.

Non urli la piazza, non urlino i partiti di estrema sinistra quando la giustizia procede con passi così lenti ed incerti, se la strada alla verità è spesso sbarrata dalla penuria dei mezzi.

Nel mio discorso del 23 ottobre io additai nello sviluppo e nell'intervento immediato ed adeguato della tecnica, per gran parte, il segreto del successo istruttorio. Dopo sei mesi, non avremmo potuto operare l'attuazione di un programma che è complesso ed irto di ostacoli, ma sarà egualmente lecito ripeterne l'urgenza imprescindibile.

Ho l'impressione che anche nel caso Montesi i riguardi al bilancio abbiano contribuito alla rapidità della iniziale decisione.

Del secondo quesito mi occuperò più tardi, perchè desidero toccare subito un altro punto, che concorrerà a rivelarne l'importanza. Indubbiamente, una inchiesta finita con archiviazione può essere riaperta. Ma da chi e come? Noi siamo unanimi nell'affermare che il nostro è uno Stato di diritto, ma uno Stato è veramente tale quando la legge non resta, nei suoi princìpi essenziali, affidata alle incertezze ed ai contrasti dell'interpretazione. Qui io non valuto ciò che è avvenuto; qui, io intendo do-

mandare che cosa, in casi analoghi, dovrebbe avvenire. Se voi credete che gli atti compiuti siano coperti dalla insindacabilità, ciò non può soffocare l'elaborazione del principio *de jure condendo*.

Mi domando se una indagine chiusa con archiviazione possa essere riaperta per una nuova inchiesta preliminare, cioè di polizia, e finire con una seconda archiviazione. È urgente che in sede di diforma del Codice di procedura penale, una norma espressa provveda.

La riapertura delle indagini non può essere che un controllo, e normalmente, per sua natura, il controllo è devoluzione dell'opera da svolgere ad un organo, se non superiore, diverso da quello la cui opera si vuol controllare nei suoi risultati. Un magistrato che torna sulla materia già da lui esplorata, vi torna per le stesse vie, vincolato allo stesso orientamento, disposto più a confermare il proprio pensiero che a modificarlo o negarlo. Proprio perchè l'archiviazione è come un rifiuto, motivato quanto si voglia, della coscienza del magistrato a vedere in un fatto il reato, ha un carattere di definitività che rende oltremodo improbabile un diverso, posteriore atteggiarsi di quella medesima coscienza. Tanto è vero che neppure il dover provvedere a una seconda serie di indagini può bastare ad avvertirlo che l'infondatezza dell'accusa manca dell'evidenza necessaria. Ciò è umano, e tutto ciò che è umano è anche del magistrato: siamo noi a metterci fuori dalla realtà, e danneggiamo la giustizia, ostinandoci quasi a disumanare il magistrato.

Terzo punto: bisogna evitare l'inconveniente gravissimo, che io già altra volta segnalavo, della inserzione dell'attività del pubblico ministero nella attività dell'organo della giurisdizione quando questa è già in cammino. Se potessi arrogarmi la possibilità di rileggere qualche periodo del mio discorso del 23 ottobre, pregherei il Senato di ascoltare ciò che dicevo. Allora del caso Montesi si era ben lontani dal parlare, ed io, raccogliendo il frutto di altre, numerose e dolorose esperienze, avvertivo:

« Agli inconvenienti della fretta, altri, e maggiori forse, bisogna aggiungere, che indicano il soverchiare della funzione del pubblico ministero anche oltre il limite consentito dal sistema attuale, che è già di prevalenza per esso, di sospetto per la difesa. Nessuno ignora, credo, la quasi invalsa ed illegalissima abitudine che il pubblico ministero continui a svolgere indagini per conto suo in processi di cui già è investito il giudice di cognizione, per gettare nel miglior momento tattico sulla bilancia della valutazione il peso imprevisto dei suoi accertamenti unilaterali, sempre che la difesa siasi potuta opporre fin là e spesso senza che sia ammessa a contrastarli o che possa riuscire a contrastarli validamente. È qui la manifestazione aperta di un regime processuale, parte derivante dalla legge, parte dalle deviazioni e dagli eccessi dell'applicazione, e quindi da un abito psicologico guasto, nel quale la difesa appare compressa e relegata in una situazione inferiore a cui almeno lo spirito dei tempi è augurabile che la sottragga ».

La violazione dei limiti fra le due funzioni è causa di pericoli esiziali. Allora denunciavo quelli di cui è vittima spesso la difesa; oggi abbiamo visto che può esserne vittima la funzione di accertamento in se stessa.

Fenomeno anomalo ed inammissibile, che qui ha assunto una fisonomia diversa, non meno grave e preoccupante, perchè, e pongo solo una domanda, non volendo giudicare chicchessia, nè presumere di risolvere su due piedi un arduo problema, ma non volendo neppure rinunziare ad un bisogno della mia coscienza: è ammissibile che, quando il magistrato di cognizione è già investito della trattazione di una causa, possa alla vigilia del suo lavoro ricevere i risultati di una seconda inchiesta preliminare e di una seconda archiviazione sull'oggetto del procedimento, o sul presupposto di questo? Che cosa avrà voluto essere questa attività di prevenzione del pubblico ministero rispetto all'ufficio del giudice di cognizione? Impulso o barriera? Non vado oltre sull'interrogativo inquietante. Forse possono scapitarne tutti: il pubblico ministero, che crede poter fissare i binari al giudice, e può rischiare di esserne contradetto; il giudice, la cui libertà di direttiva e di investigazione non può non soffrirne qualche incertezza. E ne resta smarrita la pubblica opinione, ossia il bisogno collettivo di obiettività, temendo che

queste interferenze tra funzioni diverse non siano appropriate a soddisfarla.

La giustizia, è bene ricordarlo, è un meccanismo così delicato che, se il suo più minuscolo elemento vien forzato o contorto, tutto l'insieme svia o si sfascia.

Ma io ho creduto soltanto utile indicare qualche aspetto di una materia dubbia e incandescente, che vuol essere sagomata con precisione definitiva nelle leggi. Le crisi devono servire a ciò, non a spandere il vento degli scandali. Ed è a questo punto che posso riprendere il quesito sulle rivendicazioni che il pubblico ministero chiede, e rispondere.

Leggevo un momento fa nell'articolo di fondo dell'« Avanti! » di oggi che i problemi giuridici e legislativi che solleva il processo Montesi sono infinitamente più alti del processo stesso. Aderisco con pieno convincimento a questo giudizio ed anzi ne traggo l'augurio che non si deformi la natura e la finalità di questo nostro dibattito, ma che esso si innalzi verso il suo obbiettivo finale: provvedere al domani, non indugiare nelle recriminazioni infeconde.

Tra l'altro, anche l'« Avanti! » afferma che bisogna decidere della posizione del pubblico ministero, citando un ordine del giorno in cui si rivendica la piena autonomia di questo organo. Mi si consenta: io ascrivo questo orientamento a ciò che chiamerei tendenza al romanticismo giudiziario; ma il romanticismo nel diritto, spinto oltre un certo segno, non è meno dannoso del romanticismo nell'arte. Bisogna sapere compulsare con criterio gelido la realtà e ad essa adeguarci negli ordinamenti legislativi.

Infatti, che cosa rivendica il pubblico ministero? Una posizione già negata dalla Costituzione, perchè solo parlando del giudice la Costituzione proclama che egli dipende dalla legge; ma il giudice non è tecnicamente il pubblico ministero, che è magistrato e non giudice. Forse qui si annida un equivoco, scambiandosi il controllo con la dipendenza, mentre questi sono concetti non soltanto eterogenei, ma contraddittori.

Si sostiene che non bisogna violare il principio classico della separazione dei poteri; ed anche nel comunicato del Consiglio dei ministri del 17 marzo, cui ho già accennato, un segno di questo equivoco si coglie dove si legge: « in presenza delle ripetute decisioni del giudice penale (i due provvedimenti di archiviazione) sarebbe contraddittoria ed incostituzionale una qualsiasi inchiesta tendente a sindacare l'operato degli organi di polizia giudiziaria, tanto più che lo stesso potere disciplinare in questo campo è di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria. Un intervento in questo senso si risolverebbe in una vera e propria usurpazione di poteri da parte del Governo perchè tenderebbe a mettere in dubbio le decisioni del giudice penale ».

Il salto dal pubblico ministero al giudice è evidente: il potere disciplinare spetta al procuratore generale presso le Corti di appello, non al giudice. E l'articolo 229 del Codice di procedura penale, che commina un'ammenda di qualche migliaio di lire all'agente o all'ufficiale di polizia giudiziaria che contravviene agli ordini dell'autorità giudiziaria o li esegue negligentemente, è l'affermazione di un legame di dipendenza disciplinare che non esaurisce e non appaga le esigenze concesse alle funzioni della polizia giudiziaria, considerata anche nel suo vertice. È giusto reclamare una polizia che sia alla dipendenza diretta ed esclusiva del pubblico ministero, per evitare che sull'opera di essa influiscano, ad esempio, i questori e le forze che sui questori possono agire per tramiti di dipendenza legale; ma non è esatto risalire da ciò alla indipendenza assoluta del pubblico ministero dal potere esecutivo.

Separazioni dei poteri! Ma, da Montesquieu ad oggi, lungo è stato il cammino percorso. Il grande enciclopedista bandiva un principio che fu generatore dello Stato liberale e moderno, fondato sulla emancipazione del suddito dalle prerogative personali del sovrano, fonte di tutti i poteri.

Ma, da Montesquieu ad oggi, la struttura sociale e politica e la posizione del cittadino nello Stato sono profondamente cambiate: non si tratta più di difendersi dal sovrano, o Capo dello Stato, ma dalla pressione intemperante di nuove forze politiche, dai partiti alla stampa, e cercare l'equilibrio fra esse, il cittadino e lo Stato. Al rapporto bilaterale individuo-Stato è subentrato questo, triangolare, individuo-forze politiche-Stato, ben più difficile a comporre. Ed il segreto per la loro ar-

moniosa coesistenza è non più nella separazione, ma nella coordinazione dei poteri, tale che ciascuno sia di controllo al legale funzionamento di ciascun altro. Siamo, così, all'epoca pubblicistica di Vittorio Emanuele Orlando e di Santi Romano, i grandi maestri del nostro diritto pubblico.

È da questo principio che nasce spontaneamente la garanzia della reale destinazione dello Stato alla vita del diritto e del legale funzionamento di tutti i poteri, ed è da esso che viene, direi, con esattezza trigonometrica, fissata la posizione del pubblico ministero nell'ordine costituzionale.

In astratto, non esistono che due soluzioni, all'infuori, s'intende, della piena equiparazione, sul piano della totale indipendenza, fra il pubblico ministero ed il giudice, vietata dalla Costituzione: o quella che fu già indicata, ed io credo esattamente, durante la discussione della Costituzione, che il pubblico ministero non può non rimanere il rappresentante del potere esecutivo nell'ordine giudiziario, e lasciare nel potere esecutivo, di fronte al paese, attraverso il Parlamento, la responsabilità del controllo sulla sua funzione; o trasferire le leve del controllo in un organismo nuovo, che non potrebbe essere che il Consiglio superiore della Magistratura. Problema non lieve, ma chiaro e maturo ormai nei suoi termini.

Si adotterà la prima? E il pubblico ministero non avrà perduto nulla. Vi saranno casi in cui nel decidere con giustizia della necessità di dare impulso all'azione penale, il pubblico ministero non potrà prescindere dall'accertare elementi o esigenze che solo gli organi politici responsabili di fronte al Parlamento potranno fornirgli; e in questi casi, rarissimi, in cui si afferma quella discrezionalità che nell'attività del pubblico ministero può ridursi quanto piaccia ma non si potrà mai sopprimere, la sua autonomia dal potere esecutivo non potrebbe che apparire inconcepibile e dannosa. Nella normalità dei casi, invece, l'iniziativa resterà al suo ufficio e continuerà, intangibile, durante tutta la sua esplicazione. Nei primi, l'intervento del potere esecutivo, sotto la garanzia delle responsabilità politiche previste dalla Costituzione, avverrà in via preliminare ma non costituirà affermazione di dipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo, sì bene una forza, l'unica autorizzata, di orientamento per l'applicazione storicamente utile della legge. Negli altri, che sono i più ed ai quali sopra tutto conviene pensare, si tratterà di controllo, che può ancor meno essere inteso come dipendenza; anzi ne sarà la negazione, perchè verrà dopo l'attività liberamente spiegata. Non vi sarà quindi che una accentuazione del principio di responsabilità, conferma, a sua volta, del principio della libertà dell'ufficio del pubblico ministero; non vi sarà che una libertà controllabile, come devono essere in uno Stato liberale tutte le libertà, al posto di una libertà che potrebbe diventare arbitraria. Che cosa sono le voci della stampa, che cosa le folle che si accalcano sulla soglia di un'aula di giustizia se non la espressione di questo bisogno di controllo? Il pubblico ministero, al modo stesso di coloro che portano le prove del fatto, e della difesa, deve accettarlo; il giudice lo appaga, rispondendone solo dinanzi alla legge. Il potere esecutivo non può rimanere inerme mentre queste forze vegliano, dinanzi all'eventuale sviamento, all'abuso o al difetto dei poteri del pubblico ministero, mentre anche chi rappresenta il potere esecutivo risponderà dinanzi al Parlamento del modo come avrà esercitato il suo diritto di controllo e dello scopo per cui lo avrà esercitato. Anche in questi casi il Parlamento, con la sua composizione risultante dalla rappresentanza di vari partiti, sarà la valvola della pace politica. Ma, se resteranno di fronte, a contatto immediato, le forze incomprimibili dell'opinione pubblica ed un potere incontrollabile del pubblico ministero, il contatto diventerà conflitto e, per mancanza di un meccanismo moderatore, sarà un pericolo di crisi, dalle conseguenze talvolta incalcolabili.

Il pubblico ministero, insomma, è preliminarmente garantito dalla legge; nell'àmbito della legge, userà liberamente di quel potere non lievemente discretivo che la legge gli affida; ma del modo con cui lo usa esso risponde verso il potere esecutivo, di cui è l'organo nell'amministrazione della giustizia; e del controllo o, quando vi sarà stato, del suo intervento preventivo, il Ministro, organo del potere esecutivo, risponde di fronte al Parlamento. Così si parte dalla discrezionalità di un ufficio e si arriva al controllo del Paese. Ed

è fatale che vi si arrivi, poichè la forza vitale, l'amalgama potente degli Stati moderni è appunto il controllo, che nasce dalla pubblica opinione, postula le sue forme giuridiche e costituzionali e deve alla fine trovarle.

In tal modo non si attenta neppure al principio della separazione dei poteri, mentre si provvede efficacemente alla possibilità di operare, quando occorre, su occlusioni od aderenze patologiche, che per avventura si formino tra organi diversi dello Stato, ed impediscano il loro libero, normale, impersonale funzionamento.

Si vorrà adottare la seconda via, e trasferire nel Consiglio superiore della Magistratura il dovere, più che il potere, di controllo? Bisognerà molto riflettere prima di imboccarla, perchè il Consiglio superiore della Magistratura ha compiti fissati scultoriamente nella Costituzione, per loro natura insindacabili, e da questa seconda soluzione circa la posizione del pubblico ministero sarebbe snaturato nel suo nascere, mescolando in sè le prerogative delle assemblee politiche e le prerogative di un corpo autonomo nelle cui funzioni, fissate dall'articolo 105 della Costituzione, non possono inserirsi quelle relative al collegamento, nei sensi, nei momenti e nella misura che ho accennato, fra potere esecutivo e pubblico ministero.

Mi sembra dunque che il momento sia giunto per lasciare da parte ogni romanticismo giuridico o politico e prendere le decisioni necessarie, senza di che tutto sarebbe perduto.

Quarto punto: rispetto assoluto della libertà individuale durante le indagini giudiziarie, e più ancora in quelle preliminari, quando il suo sacrificio anche temporaneo non sia imposto dalla necessità ed autorizzato dalla legge.

Ultimo dei punti che in questo breve discorso mi son proposto toccare e che si riallaccia al primo: indipendenza sovrana dello organo della giurisdizione nello svolgimento del suo mandato. Nella quale formulazione racchiudo una aspirazione che credo condivisa da tutti: come bisogna trovare il modo di infrenare il potere della stampa, se intende assumere una funzione anticipatrice nella raccolta e nella valutazione del materiale istruttorio, bisogna evitare che qualsiasi ente od organo, massimo o minimo, intervenga con comunicati che, in ogni caso, valicano i confini delle sue attribuzioni e finiscono non per influenzare il giudice, ma almeno per turbarlo.

In questo ultimo punto noi possiamo presumere, senza insuperbire, di interpretare il desiderio di giustizia di cui, in questo particolare momento, vibra l'animo della Nazione.

Come vedete, onorevoli senatori, io ho cercato di contenere una materia vivida, potrebbe dirsi ignea, in freddi schemi giuridici. Il mio temperamento mi ha, ancora una volta, piegato a tentare questo modellamento, che io credo utile perchè quando il diritto parla le passioni tacciono, e il nostro Paese ha bisogno di giustizia, non di passioni.

Ho parlato con la certezza che questo momento non produrrà alcuna delle catastrofi qua e là auspicate e non porrà in istato di accusa alcuna classe sociale. Siamo giusti: non v'è classe senza colpe, e quella che s'intenderebbe processare ha, proprio essa, costruito lo Stato che ha al sommo dei suoi compiti la funzione della giustizia, e mostra oggi, nella sua sensibilità ferita, la ferma volontà di vederla attuata. Questo momento deve servire a ritemprare la nostra fede nella democrazia, che è la libertà nella legge. Se un vacillamento vi è stato, e può essere parso a taluno che vacillassero addirittura le mura della Patria, io penso ch'esso possa rassomigliarsi alle oscillazioni di una nave sui flutti agitati, fra le quali la vigorìa delle sue strutture non tarda a ritrovare la sicurezza della rotta. L'Italia saprà dimostrare una volta ancora che anche per essa fu scritto il motto di cui si adorna lo stemma dell'antica Lutetia, fulgido come faro su tutta la civiltà latina: « oscilla ma non affonda », *fluctuat nec mergitur*. (*Vivissimi applausi dalla destra. Molte congratulazioni*).

Presidenza del Vice Presidente BO

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Romano Antonio. Ne ha facoltà.

ROMANO ANTONIO. Onorevoli colleghi, prendere la parola dopo un intervento del senatore De Marsico, che, come tutti sappiamo, è il grande principe del foro italiano, è motivo di depressione per chi modestamente

si accinge ad intervenire in questo momento. L'onorevole De Marsico, con la sua forza oratoria, con la maestria che lo fa dominatore, ha dato una impronta speciale al bilancio della giustizia, per la particolarità del momento in cui si discute, prendendo lo spunto da un processo, che ha appassionato la curiosità, direi, morbosa del nostro Paese. Io, anche per la mia veste professionale, mi limiterò invece a trattare alcuni problemi di carattere tecnico, e quindi non vi parlerò nè del noto processo, nè dei riflessi politici del processo stesso.

L'onorevole De Marsico ha manifestato la sua preoccupazione per una crisi della giustizia, ci ha prospettato, dal suo punto di vista, i motivi di questa crisi, di cui si è già occupato nell'ottobre scorso, quando parlò della deficienza degli strumenti della giustizia. Di questi desidero brevemente parlarvi anche io: argomento consimile dunque tratterò, ma dal mio punto di vista.

Quali sono gli strumenti della giustizia, di cui si accusa la deficienza, di cui si sente sempre più la carenza? Gli strumenti sono il giudice, i Codici, gli ausiliari dell'Amministrazione giudiziaria.

Ebbene, vediamo se esiste questa carenza, quali sono i motivi di questa carenza, quali le cause della deficienza di questi strumenti della giustizia. Onorevoli colleghi, il bilancio della giustizia ha il suo carattere politico, come tutti gli altri bilanci, ma, al di fuori della fredda cornice delle cifre, si sente la funzione tutta propria, tendente allo svincolo da ogni ingerenza politica.

Si dice che le discussioni su questo bilancio si susseguono monotone per la identità delle quistioni trattate; ma non sapete forse perchè si è costretti a ripetere sempre le stesse cose? Perchè i problemi non vengono risolti. Se un problema venisse risolto, non vi sarebbe più motivo di trattarlo. Ed ecco la ragione per cui un Maestro del diritto, Vittorio Emanuele Orlando, nella prefazione al libro: « La Nuova Magistratura » di Giovanni Persico, ebbe a dire testualmente che il bilancio della giustizia presenta questa singolarità: di essere continuamente dibattuto e discusso, mentre l'attuazione delle riforme non riesce mai a realizzarsi. È la verità!

Dalla fine della guerra ad oggi abbiamo avuto tre congressi dell'Associazione nazionale dei magistrati, il primo a Firenze nel 1948, il secondo a Napoli nel 1950, il terzo a Venezia nel 1952. Ricordo che al congresso di Napoli intervenne, (allora era ministro l'onorevole Piccioni) il Sottosegretario onorevole Tosato, che diede questa precisa assicurazione: « il Governo non intende sottrarsi al dovere di proporre le leggi necessarie per l'attuazione concreta della Costituzione ». Si disse allora che, tra le solide mura del Maschio Angioino, gli uomini di tocco e toga combattevano l'ultima battaglia per l'indipendenza della Magistratura. Dopo due anni però, al congresso di Venezia, si mise in rilievo che il travaglio legislativo per l'assestamento di questo fondamentale settore della vita nazionale era ancora in corso. Sono trascorsi altri due anni ed ancora non si è fatto un passo avanti. A Venezia il Guardasigilli onorevole Zoli ebbe ad ammettere di essere in mora, ma si affrettò ad aggiungere che il Governo non aveva alcuna intenzione di insabbiare per anni la questione della costituzione del Consiglio superiore della Magistratura.

ZOLI. È stata una mora utile, perchè dall'altra parte si sono un po' rivedute le idee.

ROMANO ANTONIO. Ma la mora è stata lunga e dura ancora. Infatti dal luglio scorso ad oggi abbiamo sentito parlare ben quattro volte nelle dichiarazioni programmatiche di governo del Consiglio superiore della magistratura. Oggi dovremmo essere sulla via dell'esecuzione giacchè ogni ulteriore rinvio farebbe nascere il sospetto che non si sente l'urgenza di tradurre in norma giuridica quanto chiaramente è affermato dall'articolo 104 della Carta costituzionale. Per evitare ulteriori rinvii alcuni sostengono che la legge sul Consiglio superiore della Magistratura può essere emanata disgiuntamente dalla legge di riforma totale dell'ordinamento giudiziario. Questa separazione, si dice, è opportuna e sul piano teorico e sul piano pratico. Sul piano teorico perchè quella sul Consiglio superiore della Magistratura è una legge di diretta attuazione della Costituzione ed ha per ciò stesso carattere di maggiore urgenza della riforma degli

altri istituti dell'ordinamento giudiziario; sul piano pratico perchè la riforma di questi altri istituti involge delicati e complessi problemi di politica legislativa, la riforma dei quali ritarderebbe di molto l'attuazione del Consiglio superiore.

Indubbiamente la riforma operata in due tempi è costituzionalmente pericolosa, in quanto la Costituzione detta le norme per un sistema di istituti armonicamente coordinati ed il procedere separatamente alla duplice riforma fa correre il rischio di creare delle discordanze tra i princìpi che regoleranno la costituzione ed il funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura e quelli sui quali si baserà la nuova legge sull'ordinamento giudiziario.

D'altra parte per la molteplicità dei problemi connessi con l'ordinamento giudiziario, problemi per i quali sono indispensabili lunghi studi e vasta esperienza, si priverebbe ancora chi sa per quanti anni lo Stato democratico di un organo fondamentale. La riforma operata in due tempi può essere giustificata dal fatto che la legge sul Consiglio superiore è destinata a costituire il nucleo e la base del futuro ordinamento giudiziario, ma da questo essa si distingue nella sostanza in quanto mira ad attuare tutte le norme positive e precettive della Costituzione, che importano necessarie riforme di struttura dell'ordinamento giudiziario. Prescindendo dal criterio che si seguirà, bisogna tenere presente che la Costituzione è entrata in vigore il 1° gennaio 1948, che sono ormai trascorsi circa sette anni e che bisogna decidersi ad attuare la Costituzione. Qualcuno dice che si teme uno strapotere del potere giudiziario, ma in verità io concepisco uno strapotere del potere legislativo in quegli Stati in cui non vige il sistema bicamerale, si può pensare ad uno strapotere del potere esecutivo, ma non è fondata assolutamente la preoccupazione di uno strapotere del potere giudiziario. Il giudice è chiamato ad applicare le leggi e queste le fa il Parlamento, ed il Parlamento detta anche le norme per la interpretazione della legge. Ogni preoccupazione viene meno ove si consideri che l'indipendenza della Magistratura, per cui si invoca la costituzione del Consiglio superiore, non deve essere intesa come formazione di una casta chiusa ed irresponsabile, ma come conquista di una condizione di tranquillità nell'esercizio della delicatissima funzione. L'aspirazione alla assoluta indipendenza della Magistratura non è una novità, se ne parla da anni, è un argomento che risale ai primi anni dell'unità di Italia; dunque lo spirito informatore dell'articolo 104 è nella coscienza di tutti gli italiani. Ricorderete che Zanardelli ebbe a dire che il suo assillo maggiore era quello di mettere la Magistratura fuori dell'influenza del potere esecutivo. Ed allora, onorevole De Marsico, come si può pensare alla dipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo? Già troppi sono i sospetti ed i pettegolezzi di oggi, pur non esistendo rapporto di dipendenza vera e propria, in base alla legge del 1946.

Dico « pettegolezzi » perchè facilmente si parla senza alcun fondamento serio: con piena coscienza posso affermare che, pur avendo già parecchi anni di vita giudiziaria, non ho ricevuto mai alcuna pressione da parte di organi del potere esecutivo, neppure ai tempi del fascismo. Molte volte si fanno delle affermazioni che non rispondono al vero: per conto mio mai sono stato chiamato da un Prefetto o da un gerarca politico per affari di giustizia. Ciò non toglie che bisogna dileguare ogni sospetto, sospetto che deriva dai molti poteri che ha oggi il Ministro, espressione del potere esecutivo. È il Ministro che nomina le commissioni dei concorsi e degli scrutini, è il Ministro che firma i decreti di trasferimento, è il Governo che procede alla nomina per il grado terzo.

Ecco perchè Emanuele Gianturco applicò spesso il suo potente pensiero giuridico e di uomo politico perchè il magistrato fosse sottratto da ogni influenza perturbatrice.

Onorevoli colleghi, alla Costituente fui un fanatico del Consiglio superiore della Magistratura, ma come tutti gli istituti nuovi anche questo fa nascere delle preoccupazioni. Una prima preoccupazione deriva dal sistema previsto per la formazione del Consiglio superiore; il sistema è quello elettivo. Alla Costituente intervenni su questo punto e prospettai l'opportunità della costituzione con elementi di diritto, ma la proposta non fu accolta. Elezione significa scheda e la scheda, portata nell'am-

biente giudiziario, è un veleno. Meno male che i membri non sono rieleggibili, e questo esclude il pericolo e gli inconvenienti del proselitismo.

Altra preoccupazione è quella relativa al rapporto tra il Consiglio superiore ed il Parlamento: con la costituzione del Consiglio superiore il Guardasigilli sarà ridotto a Ministro degli ausiliari dell'amministrazione della giustizia, ed allora il giorno in cui dal Paese partano lagnanze a chi si rivolgerà l'interpellante quando al banco del Governo non vi sarà il Guardasigilli con le funzioni di oggi? La cambiale in bianco data dalla Costituente con gli articoli 104 e 105 della Carta costituzionale ci ha messo di fronte ad una questione spinosa e delicatissima, che non può però essere ancora rimandata. Anzi molteplici quistioni si presenteranno; eccone una: la presidenza del Consiglio superiore spetta al Presidente della Repubblica, ma questi, come si sa, è irresponsabile, ed intanto le decisioni del Consiglio superiore debbono tradursi in decreti firmati da lui. Praticamente il Presidente della Repubblica non presiederà mai, quindi sarà un vice Presidente a sostituirlo, ma rimane non contemplato il rapporto tra il Parlamento ed il Consiglio superiore; quindi un rappresentante di questo Consesso dovrà sedere tra i membri del Governo.

A tutto bisognerà provvedere con l'emananda legge; in sede di discussione di bilancio possiamo solo sollecitare la presentazione del disegno di legge.

Al Consiglio superiore della Magistratura, onorevoli colleghi, è legato un problema delicatissimo, il problema riguardante il sistema delle promozioni, problema spinoso perchè molte volte la serenità si perde per le delusioni che si provano nel corso della carriera. L'articolo 107 della Costituzione nel suo penultimo comma afferma che: « I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni ». Ora la funzione varierà secondo l'organo giudiziario di cui si fa parte: Tribunale, Corte di appello, Corte di cassazione. Dunque anche con l'articolo 107 della Costituzione permane il problema delle promozioni, giacchè deve ritenersi promozione il passaggio da una funzione all'altra.

Su questo punto bisogna soffermarsi in modo particolare perchè è il punto nevralgico della vita del magistrato, turbato dal carrierismo, che il sistema delle promozioni ha creato. L'amara constatazione è che all'entusiasmo del noviziato subentra, dopo alcuni anni, la sfiducia, la delusione. Il carrierismo, che si sviluppa attraverso mille interferenze, specie al centro, è il veleno che rode la vita del magistrato.

Il sistema che si è seguìto fino ad oggi è stato duplice: scrutinio e concorso. Nessuno, pratico della vita giudiziaria, potrà dire che il sistema seguìto sia stato soddisfacente, nessuno potrà dire che abbia corrisposto allo scopo di collocare i singoli componenti dell'ordine giudiziario nei ranghi loro rispettivamente spettanti. Entrambi i sistemi si fondano sulla valutazione di dieci sentenze emesse in un determinato periodo di tempo, secondo il provvedimento ministeriale, e di dieci sentenze a scelta del magistrato. Ora mettiamoci nei panni del povero esaminatore, il quale legge la sentenza e non vede gli atti; non vedendo gli atti, potrà dire che la sentenza è scritta bene, ma non potrà mai dire se con quella sentenza sia stata veramente resa giustizia. Il cittadino, che ricorre all'autorità giudiziaria, chiede giustizia, non la disquisizione elegante.

Dunque, manca il controllo dell'esatta corrispondenza del diritto al fatto e della esattezza della soluzione rispetto al caso concreto. Intanto con questo sistema, il magistrato giudica il magistrato. Questo è il punto delicato, onorevoli colleghi, che presenta anche tanti altri inconvenienti. Vi è il giudice che per la situazione del suo ufficio può dedicarsi a scrivere comodamente poche sentenze, facendo ricerche, e così i titoli diventano monografie; vi è invece il giudice che, capitato in un ufficio di grande lavoro, per poter adempiere al suo dovere, non può limare le sentenze, ed allora il primo serve più di tutto sè stesso agli effetti del concorso, l'altro invece per servire la giustizia danneggia se stesso. Vedete, è un sistema che non dovrebbe ancora durare. Considerate poi che le questioni che si presentano variano da un bimestre all'altro e quindi può avvenire che nel così detto periodo obbligatorio siano state emesse sentenze di scarso ri-

lievo, ed intanto su queste si fonderà il giudizio della Commissione.

Si delinea così il giuoco di bussolotti, il giuoco di azzardo; onorevoli colleghi, il sistema non è serio! Bisogna correggerlo. E che non sia serio è provato da tutti i concorsi: prendete le graduatorie degli ultimi concorsi e constaterete che dei magistrati, non vincitori, sono stati collocati in graduatoria alcuni subito dopo i vincitori, altri in coda; ebbene alla distanza di 5 o 6 mesi, nel concorso successivo, colui che era in coda è risultato vincitore e l'altro è passato in coda. Ditelo voi che cosa può essere avvenuto nello spazio di pochi mesi, a quale dei due discordanti giudizi bisogna credere. Evidentemente si tratta di un sistema che non può tranquillizzare nessuno. Non si può giudicare serenamente il magistrato in base a dieci aride sentenze o requisitorie: il giudizio richiede un respiro più ampio, un campo più vasto. La magistratura chiede che sia combattuto il veleno del carrierismo, che turba la serenità del giudice. Quasi non si tiene più conto dell'anzianità, eppure è una legge naturale, che ci dice come ogni giorno si impara. Questi inconvenienti costituiscono alcune delle cause della carenza della funzione giudiziaria.

Ma oggi sentiamo anche parlare di crisi della giustizia penale e si sente il bisogno di individuarne le cause.

Alcuni pensano che la carenza è dovuta al graduale trasferimento alla polizia di funzioni proprie della Magistratura inquirente. È certo, onorevoli colleghi, che le cose andavano molto meglio quando era solo il giudice, che poteva compiere le prime indagini; era il tempo in cui il legislatore opponeva alla polizia un precetto proibitivo per alcuni atti della massima importanza come l'interrogatorio dell'imputato, per impedire abusi che non facilitano la ricerca del vero. Questo principio fu mantenuto fermo sia nel progetto del Codice di procedura penale del 1905 sia in quello del 1911, progetto quest'ultimo che comminava sanzioni penali a carico degli ufficiali di polizia giudiziaria che avessero proceduto all'interrogatorio dell'imputato ed a qualsiasi atto di ricognizione o di confronto. Purtroppo successivamente sono stati notevolmente allargati i compiti della polizia giudiziaria, la cui penetrazione nello svolgimento della nostra procedura è avvenuta più di fatto che per disposizione del Codice, anzi per inosservanza di alcune precise disposizioni del Codice di procedura. Infatti gli articoli 225 e seguenti del Codice di procedura penale, riallacciandosi agli articoli 167 e seguenti del Codice del 1913, consentono alla polizia di interrogare detenuti, di esaminare i testimoni, di procedere a ricognizioni e confronti, di compiere perquisizioni e sequestri, di aprire carte suggellate, di intercettare ed impedire comunicazioni telefoniche; ma perchè gli ufficiali ed agenti di polizia possano fare ciò dovrebbero sempre ricorrere due condizioni, cioè la fragranza del reato e la urgenza di raccogliere prove, che potrebbero andare disperse.

Ora, si può dire che queste precise disposizioni siano state sempre osservate? Su migliaia di processi è difficile trovarne alcuni in cui l'imputato non sia interrogato dalla polizia.

E ciò è pericoloso soprattutto perchè molte volte la polizia non si limita all'interrogatorio, ma procede a ricognizioni e confronti. Compiendo questi atti, essa dà al processo una fisionomia ed un indirizzo che non potrà più essere modificato dal giudice istruttore (*Approvazioni dalla sinistra*). E così è avvenuta una vera e propria abdicazione di poteri da parte del magistrato, con conseguente assorbimento di tali poteri da parte della Polizia.

Affermando ciò non vorrei essere frainteso: nelle leggi di procedura penale e di Polizia, così detta giudiziaria, che in realtà però continua a dipendere dal Ministero dell'interno, è consentita alla Polizia una certa iniziativa nell'arrestare, anche senza ordine dell'Autorità giudiziaria, i sorpresi in flagrante reato o nel fermare gli indiziati, con facoltà di procedere soltanto a sommarie informazioni; ma questa facoltà, per il disposto dell'articolo 244 del Codice di procedura penale, potrebbe esercitarsi entro limiti ristrettissimi di tempo, cioè entro ventiquattr'ore.

Trascorso questo tempo, la Polizia, se non ha liberato l'arrestato, dovrebbe metterlo a disposizione dell'Autorità giudiziaria; insomma il primo interrogatorio, il vero interrogatorio dovrebbe farlo il magistrato.

Ma la legge, pur ponendo questi limiti, dà facoltà all'Autorità giudiziaria di consentire alla Polizia di continuare la raccolta di sommarie informazioni. E così in molti processi penali il Commissario di polizia e il Maresciallo dei carabinieri prendono il posto del Procuratore della Repubblica e del Pretore e la parte più importante del processo continua a svolgersi non nei locali degli uffici giudiziari, ma negli uffici di Polizia e nella caserma dei carabinieri.

Il giudice deve intervenire prontamente: è il Codice che lo richiede, non occorrono nuove leggi, basta rispettare il Codice di procedura penale.

Quanti inconvenienti si eviterebbero! Ho ancora vivo il ricordo di un processo gravissimo da me istruito nel 1937. Un agricoltore benestante, a cavallo di un asino, percorreva una trazzera antistante ad una miniera di zolfo, quando fu colpito a breve distanza da due colpi di fucile. Accorsi sul luogo del delitto, ove si rinvenne, poco lontano dal cadavere, una scatoletta di proiettili marca « Fiocchi ». Per il particolare sistema di legatura si accertò il venditore e da questi si seppe chi era stato l'acquirente della sera precedente al delitto; si riuscì così ad individuare il colpevole del delitto. Intanto il maresciallo aveva raccolto una cinquantina di deposizioni per individuare i nemici dell'ucciso, ma fra i tanti non risultava quel tale che aveva sparato. Se io non avessi rinvenuto la scatoletta di cartuccie, e rilevato il particolare modo di legatura, chissà chi sarebbe andato a finire in galera.

Ecco perchè è pericolosa la continua abdicazione alla Polizia di compiti che spettano per il Codice di procedura al magistrato.

Con questo non intento menomamente intaccare la Polizia, che ha sempre servito il Paese con fedeltà, con lealtà, nell'avvicendarsi dei poteri sotto tutti i regimi, esponendosi a sacrifici in durissime lotte contro la delinquenza, pur non essendo sostenuta da quello spirito di corpo, che con grande saggezza si è sempre affinato nell'Arma dei carabinieri. Ciò però non può giustificare l'abdicazione dei poteri del giudice, sia per non violare il Codice di procedura, sia per ristabilire la fiducia nella Giustizia. Il verbale di interrogatorio, raccolto dalla Polizia, che dovrebbe servire solo alla identificazione delle tracce indiziarie, è diventato il documento probatorio più importante, la chiave dell'accusa e del rinvio a giudizio. Questa chiave, che un poco alla volta è stata consegnata, quasi inavvertitamente, alla Polizia, deve tornare al giudice. Ecco perchè da tempo si reclama la traduzione in precise disposizioni di legge del principio fissato nell'articolo 109 della Costituzione. Solo così sarà eliminato ogni sospetto di influenza del potere esecutivo e la responsabilità sarà tutta del magistrato, obbligato ad intervenire appena ricevuta notizia del reato. A questa responsabilità corrisponde il dovere dello Stato di mettere a disposizione del magistrato uomini e mezzi per dare immediato impulso alle prime fondamentali indagini, destinate a costituire la base del processo penale.

L'onorevole De Marsico, richiamando un articolo dell'« Avanti! » sul processo Montesi, si è occupato della funzione del Pubblico Ministero ed ha prospettato il dilemma: dipendenza dal potere esecutivo o dal Consiglio superiore. Rispondere non è facile perchè le funzioni del Pubblico Ministero sono del tipo misto in quanto esso è investito di poteri veri e propri di giurisdizione (ordini di cattura, concessione di libertà provvisoria, rinvio a giudizio) ed al contempo di attribuzioni schiettamente esecutive. Dalla legge del 1865, per la quale i magistrati del Pubblico Ministero costituivano un ruolo a sè, si passò a quella della unificazione dei ruoli; poi ancora al testo unico del 1923, che poneva il Pubblico Ministero alle dipendenze del Ministero della giustizia ed infine alla legge del 1946 per cui il Pubblico Ministero, pur rimanendo sotto il controllo del Ministro, gode di una seria garanzia di indipendenza dal potere esecutivo, seppure non identica a quella assicurata ai magistrati del Corpo giudicante.

Tutto questo tormento legislativo deve far pensare che è più prudente fare dipendere il Pubblico Ministero dal Consiglio superiore della magistratura.

Ho detto che tre sono gli strumenti della Giustizia: giudici, Codici e ausiliari: ebbene, dopo avere parlato del giudice, debbo dire qualcosa dei Codici. Dopo un cambiamento di regime si è sempre imposta la riforma dei Codici; ricordo che il compianto Ministro Grassi

annunziò che la riforma di tutti i Codici era pronta. Al mutamento di regime è connesso un mutamento radicale nel mondo economico, mutamento in fermento da tempo ed ormai maturato. All'economia della rendita è subentrata l'economia del salario: oggi il libro sul lavoro ha assunto una importanza maggiore del libro sulla proprietà. Anche questo libro contiene delle disposizioni rimaste inoperanti per la mancanza di pareri degli organi sindacali contemplati da un Codice espressione dello Stato corporativo. Basta, fra le tante, ricordare l'articolo 849 che riguarda il fondo intercluso inferiore alla minima unità culturale. E che dire delle disposizioni sulle società, che tanto incidono nella vita del Paese?

Anche nel campo penale più riforme si impongono; la pratica ha messo in evidenza numerosi inconvenienti per i reati di sfregio, maltrattamenti, lesioni tra congiunti.

Si è parlato anche di carenza della Giustizia penale per i frequenti errori giudiziari; su questo punto desidero manifestare la mia convinzione personale. L'errore è di tutti gli uomini e di tutti tempi; tutti sbagliano, sbagliano i medici a proposito dei quali si dice che la strada percorsa dalla medicina è seminata di cadaveri; sbagliano i professori nella classificazione dei lavori scolastici; in proposito ricordo di avere letto in una rivista, che in Inghilterra si è eseguito un esperimento ed è stato possibile accertare che uno stesso insegnante ha giudicato ottimi dei lavori che l'anno precedente aveva classificati insufficienti; sbagliano anche gli uomini politici che, alla prova dei fatti, vedono quasi sempre smentite le loro categoriche previsioni. La verità è che tutti si può sbagliare giacchè l'uomo nasce sempre con la tabe ereditaria dell'errore. Ricordo che nel sempre attuale libro del Giuriati sull'errore giudiziario si parla del caso dello scrittore Gualtiero Raleigh, detenuto per ragioni politiche; questi trascorreva gli anni di prigionia scrivendo la « Storia del mondo »; un giorno fu visitato da un altro detenuto al quale narrò che la sera precedente, stando dietro l'inferriata della finestra della sua cella, aveva assistito ad un fatto delittuoso, svoltosi nell'atrio dello stabilimento. La versione del fatto fu recisamente smentita dal compagno di prigionia, che si era trovato presente nel cortile. Lo scrittore, impressionato, rimase per qualche istante muto e poi disse: « Se ho sbagliato, pur vedendo con i miei occhi, come posso scrivere una storia del mondo? Sarà una storia di bugie », e buttò il manoscritto nel fuoco. Il manoscritto fu salvato dalle fiamme dal compagno di prigionia, ma l'insegnamento che tutti possiamo sbagliare rimane una dura verità. D'altro canto non può negarsi che quasi sempre l'errore giudiziario è il risultato della malafede, della leggerezza, dell'inettitudine di coloro che sono chiamati a collaborare con la Giustizia; parlo dei testimoni, dei periti, dei consulenti tecnici di parte, dei dipendenti della Polizia giudiziaria, tutti soggetti che nel processo penale portano il loro contributo più o meno importante, ma sempre influente. Sono costoro che fanno nascere nel giudice la convinzione in base alla quale viene emessa la sentenza. Ed allora che colpa ha il giudice se la sentenza è basata sull'errore? Esattamente Ludovico Mortara scriveva che il magistrato più sapiente può possedere la coscienza di aver sempre cercato la verità, ma non la certezza di averla sempre raggiunta. Codici aggiornati, un buon ordinamento giudiziario e un buon funzionamento della Polizia giudiziaria, potranno ridurre gli errori giudiziari, ma l'errore non potrà mai essere eliminato dalla realtà umana, onde la necessità di tradurre in legge il principio fissato nell'articolo 24 della Costituzione.

Nella passata legislatura l'onorevole Scoccimarro ed altri presentarono un disegno di legge per la riparazione degli errori giudiziari, disegno di legge ormai decaduto. Ma il problema rimane. In teoria si è molto discusso se lo Stato possa essere chiamato responsabile di un errore commesso nell'esercizio di un suo diritto di sovranità a mezzo di organi legittimamente costituiti per il detto esercizio. Ma al di sopra del diritto vige una ragione di umana pietà a favore di chi ha sofferto moralmente e patrimonialmente per un errore giudiziario. Il vigente Codice di procedura penale si occupa, sotto il titolo della revisione, della facoltà concessa alla vittima dell'errore giudiziario di chiedere una riparazione pecuniaria. Questa facoltà, secondo l'articolo 571 del Codice di procedura penale, presuppone una sentenza di condanna, in virtù

della quale siano stati scontati almeno tre mesi di pena detentiva, e che detta sentenza sia stata annullata; ma lo stesso articolo 571 precisa che si tratta di un sussidio, non di un diritto soggettivo e subordina la concessione del sussidio allo stato di bisogno.

Col disegno di legge Scoccimarro ed altri è stato equiparato l'imputato prosciolto nel corso di un procedimento normale a quello prosciolto in sede di revisione e non è più richiesto l'estremo del bisogno. Questo punto ha fatto sorgere delle preoccupazioni finanziarie, ma ciò non esclude che alla regolamentazione del principio fissato nell'articolo 24 della Costituzione bisognerà arrivare. Del resto l'articolo 24 consente un'ampia interpretazione.

Onorevoli colleghi, la crisi, cui ho accennato, investe anche la Giustizia civile; ve lo conferma il continuo distacco del mondo economico dalla Giustizia ufficiale. Il grande mondo economico, quello che rappresenta il tessuto connettivo del grande organismo statale, va sempre più estraniandosi dalla Giustizia togata.

Nei grossi conflitti si preferiscono arbitrati e transazioni; alcuni dicono per le lungaggini delle vertenze giudiziarie, altri per il costo della lite, altri, come il senatore Zoli, dicono: per non far conoscere il proprio patrimonio. Comunque, la sfiducia nella Giustizia togata si va diffondendo paurosamente. Se da un lato le conseguenze sociali e politiche sono incalcolabili, dall'altro il giudice vede sminuito il suo compito, limitato per lo più alle piccole controversie, da cui esula l'eco del grande urto di interessi, che si rinnova nel campo dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, della banca, dell'assicurazione.

In qualche modo il problema dello snellimento del processo civile è stato affrontato con la legge del 1950. Bene ricordiamo che il vigente Codice di procedura civile sorse sulle note direttive scientifiche della oralità e della concentrazione processuale giacchè il precedente Codice processuale, cui si innestò la riforma del procedimento sommario, con relazione Gianturco, non rispondeva alle esigenze di una giustizia sollecita ed economica, specie per la mole delle sentenze interlocutorie e preparatorie che si trascinavano fino alla Corte di cassazione senza potersi decidere il merito delle cause, per le studiate riaperture di termini da parte dei contumaci e per tante altre deficienze. Fu così che sulla falsariga delle norme di procedura del contenzioso dinanzi al Tribunale delle Acque si arrivò alla legge 1950, che ha riprodotto la figura del giudice delegato alla istruzione.

È vero che insigni proceduristi elaborarono il Codice di rito del 1942, ma sul banco di prova ben presto si constatò non solo che esso non rispondeva alle previste finalità di snellire i processi, ma precludeva i mezzi difensivi nel primo e nel secondo grado del giudizio, e creava seri danni col divieto di appellabilità immediata delle sentenze parziali.

Questi, i motivi per cui fu varata la riforma del 1950, riforma che, come ebbe a rilevare il Guardasigilli del tempo, doveva intendersi provvisoria ed interinale, in attesa di una grande riforma generale convenientemente impostata ed elaborata.

Le nuove norme hanno eliminato alcuni inconvenienti, ma non hanno ancora snellito il processo civile.

Si è ripristinata la citazione ad udienza fissa, come nel procedimento sommario del 1901, si sono abolite le preclusioni dei mezzi difensivi in primo e secondo grado, si è consentita l'impugnabilità immediata delle sentenze parziali, si è consentita la trattazione scritta della causa, dando un primo colpo alla decantata oralità, si è consentito l'immediato rinvio al Collegio, ove una causa non richieda mezzi istruttori. Ma il marasma che travaglia il corso della giustizia civile permane. Il crescente numero di cause civili, la deficienza di mezzi e di personale, ma soprattutto la oralità istruttoria ancora intralciano l'andamento processuale.

Molti di voi, onorevoli colleghi, siete cultori del diritto ed avete potuto constatare che l'istruttoria orale è ricca di sorprese, impegna la continua presenza dei difensori per le impreviste e complesse deduzioni, da trascrivere a verbale, che alle volte viene compilato dal giudice e dagli avvocati per mancanza di cancellieri. Insomma l'oralità è stata negativa, non ha snellito il processo ed ha preteso la estemporaneità in una materia come quella civile, che richiede studio e ponderazione. Dunque la riforma generale promessa nel 1950 dal

Guardasigilli si impone e va sollecitamente affrontata.

L'onorevole Magliano, nella sua chiara relazione, ha messo in evidenza diverse lacune, e di queste una è nella assoluta deficienza dei locali giudiziari. La giustizia vive anche di forma, di decoro, ma purtroppo gli uffici giudiziari sono l'espressione dello squallore, della miseria ed anche, è doloroso il dirlo, del sudiciume. Quando il senatore De Marsico poco fa accennava agli strumenti della giustizia, pensavo che vi sono Preture, ove non è facile ripararsi dalle intemperie. A Roma la maggior parte dei magistrati non hanno una stanza, un tavolo per scrivere. I paragoni sono odiosi, ma ad un certo punto si è indotti a farli: i prefetti, gli intendenti di finanza, gli ingegneri capi del Genio civile, tutti hanno un alloggio demaniale pagando poco; uguale trattamento è negato ai capi degli Uffici giudiziari. L'ultimo direttore di ufficio provinciale del lavoro è fornito di automobile: niente di tutto ciò alla Magistratura inquirente, e così magistrati del grado terzo li incontriamo sull'*autobus*, sulla carrozza di tutti. È deplorevole questa diversità di trattamento.

Recentemente la 2ª Commissione ha approvato un disegno di legge che dimostra la buona intenzione di affrontare il problema dei locali giudiziari, consentendo ai Comuni di destinare all'incremento edilizio parte del contributo corrisposto dallo Stato, per provvedere al riscaldamento, alla illuminazione, alla pulizia, all'arredamento. Nella votazione mi astenni considerando che non vi è proporzione tra la gravità del problema ed il mezzo che si vuole adottare ed anche perchè con la legge approvata implicitamente si riconosce come superfluo il contributo fissato unicamente per il decoro, sia pure in forma modesta, degli Uffici giudiziari.

Il problema bisogna affrontarlo con congrui stanziamenti e non con una legge che, a mio avviso, finirà per aggravare gli inconvenienti.

Il problema dell'edilizia giudiziaria mi fa pensare alle carceri, ai detenuti, ad un problema che non è di giustizia, ma è di civiltà. La popolazione carceraria è aumentata in questi ultimi venti anni notevolmente, supera le 50.000 unità, tutta povera gente costretta a vivere in 300 stabilimenti irrazionali ed angusti, assoggettata ad un regolamento, che deve essere assolutamente e con urgenza revisionato; gente che vive in condizioni igieniche ripugnanti, per la massima parte condannata ad un ozio esasperante, non raramente destinata a finire vittima della pazzia, della tubercolosi.

Il lavoro è assicurato solo per un terzo dei detenuti, ma l'ingordigia delle imprese, poco o affatto controllate, e le decurtazioni usurarie riducono il compenso a poche diecine di lire giornaliere. Il problema della edilizia carceraria non può ancora essere rinviato; certi deplorevoli incidenti si verificano per le difficoltà di trasferire subito i detenuti in stabilimenti lontani dal luogo del delitto; i fatti dell'Ucciardone di Palermo insegnano. Mi rendo conto delle difficoltà finanziarie, ma non è giusto che la Ragioneria dello Stato, insensibile a questo grande problema di umanità e di civiltà, continui a ripetere « Non un soldo di più per la giustizia ». Eppure l'Amministrazione della giustizia procura entrate cospicue e certe, mentre nella spesa pubblica globale non va al di là del 2 per cento. Ora, con questo non dico che si debbano trasformare le carceri in luoghi di villeggiatura, perchè il carcere, comunque sia alleviato e trasformato, sarà sempre una casa di dolore perchè priva l'uomo di un bene essenziale, la libertà; ma ormai lo stato di civiltà richiede una revisione di tutto il sistema penale carcerario, che non deve essere unicamente fondato su quell'apparato di durezza, di gabbia, di manette, della divisa tipica di galeotto. Il carcere deve essere trasformato in educatorio, il problema della pena deve essere guardato alla luce della pedagogia emendativa; insomma il condannato deve uscire dal luogo di espiazione rifatto nel corpo e rigenerato nello spirito.

Parlando del problema dell'edilizia giudiziaria, mi sovviene una classe umilissima: alludo ai modestissimi ausiliari della giustizia, gli amanuensi. Tutte le amministrazioni dello Stato hanno il gruppo C e noi lo abbiamo soppresso nell'Amministrazione della giustizia, dove la divisione del lavoro consente e giustifica l'esistenza del gruppo C. Il lavoro di copiatura, di tenuta dei registri, rientra pro-

prio in quella forma di lavoro esecutivo che è di competenza del gruppo C; vi è tutto un personale che potrebbe essere utilizzato, cioè il personale cosiddetto amanuense, che oggi vive modestamente e viene pagato con i proventi di cancelleria; questo personale è pratico, conosce gli ingranaggi del lavoro esecutivo e ben potrebbe essere utilizzato per ricostituire quel gruppo C che, come ho detto, esiste in tutte le altre amministrazioni.

Onorevoli colleghi, ho finito e chiedo scusa se mi sono dilungato più di quanto mi ero proposto. Ho esordito ricordando il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando, il quale disse che il problema del riordinamento della giustizia viene continuamente discusso, dibattuto, mai risolto. Ed aveva ragione!

La Costituzione è entrata in vigore il primo gennaio 1948; ormai onorevole Ministro, siamo nel settimo anno da quella data, ma i tredici o quattordici articoli della Costituzione, che riguardano il problema della giustizia, attendono ancora di essere tradotti in leggi.

Esiste però tutta un'ampia trattazione svoltasi sull'argomento nei due rami del Parlamento; non manca il materiale necessario per elaborare i disegni di legge che tradurranno in norme giuridiche i princìpi fissati nella Carta costituzionale.

Tocca a voi, onorevole Ministro, ridare al Guardasigilli il prestigio di un tempo, quando il Guardasigilli era il custode dello Stato nella sua vita giuridica. Oggi si delinea una carenza del Guardasigilli come istituto e vari sono i motivi.

All'epoca di Emanuele Gianturco e di Lodovico Mortara, dovendosi procedere alla nomina del Guardasigilli, si teneva conto dell'indirizzo personale del futuro Guardasigilli, non potendosi prescindere dal patrimonio culturale dell'uomo: oggi di ciò non si tiene più conto.

DE PIETRO, *Ministro di grazia e giustizia.* Pensi al futuro.

ROMANO ANTONIO. Il futuro, onorevole De Pietro, si costruisce sul passato ed al passato ci sentiamo legati, quando il prestigio si imponeva anche verso i detentori del pubblico potere. Quando il prestigio del Guardasigilli incuteva timore, Giolitti riparò in Germania, Crispi e Nasi si dimisero, Rosano si suicidò.

La carenza dell'istituto è da ricercarsi anche nel cosiddetto proselitismo partitico, perchè da anni a questa parte, ogni qualvolta si fa la distribuzione delle poltrone ministeriali, noi vediamo che i partiti si contendono il Ministero del lavoro, il Ministero dei lavori pubblici, il Ministero dei trasporti, il Ministero del commercio estero, insomma tutti quei Ministeri dove è possibile la penetrazione nelle masse. I partiti oggi si disinteressano del Ministero della giustizia.

Onorevole Ministro, attuando il titolo quarto della Costituzione potrete arrestare questa carenza e ridarete al potere giudiziario il prestigio di un tempo, affermando che al di sopra di qualsiasi proselitismo partitico vi è la funzione nobilissima, la funzione divina della Giustizia. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Agostino. Ne ha facoltà.

AGOSTINO. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge, presentato dal Ministro del tesoro di concerto col Ministro del bilancio ed avente per oggetto « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954 al 30 giugno 1955 », presenta questo di particolare oggi, 1954, anno in cui la popolazione italiana è certamente aumentata di numero rispetto all'anno decorso: nel passato esercizio, la spesa superava i 49 miliardi; in ordine al presente esercizio, la spesa è inferiore ai 49 miliardi. Vi è una differenza in meno di 292.328.000 lire. Nota importante, se si mette in relazione il dato con quanto osservava l'onorevole De Marsico, e cioè che il bilancio della Giustizia è un bilancio di civiltà. La giustizia è essenziale alla vita sociale; la giustizia è l'ordine. Guai se la giustizia viene meno: è tutta la Repubblica che viene meno. Oggi, particolarmente, il popolo italiano, il popolo sovrano, quello che sa e vuole sapere, quello che vuole dire la sua parola in ogni vicenda della vita nazionale, guarda soprattutto al giudice; crede in lui, spera in lui. Proprio ieri nelle

piazze, nelle case, sui giornali, dappertutto si diceva: « la giustizia si avvia ad operare nell'interesse della civiltà, nell'interesse della Repubblica italiana ». In questo momento drammatico per la vita nazionale, tutti i giornali, da quelli di estrema destra a quelli di estrema sinistra, si sono compiaciuti, perchè tutti abbiamo a cuore le sorti di questa nostra Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

Vi è — diceva l'onorevole De Marsico, e diceva anche l'onorevole Romano — vi è crisi nella giustizia; vi è una crisi la quale dipende da un complesso di motivi. Il senatore Romano ha parlato della crisi nella giustizia penale ed in quella civile; a me consentite di iniziare il mio discorso parlando della crisi nel processo civile.

Il processo civile, espressione della giustizia civile, interessa anche la Repubblica; e come! Poichè, comunque si leda il diritto subiettivo, si intacca l'ordine, si turba l'armonia, si offende la Repubblica. Ecco perchè io penso che non bisogna compiacersi quando, attraverso le statistiche, si apprende che le liti civili sono diminuite. No, non è un dato positivo questo; è un dato negativo. Certo, che aumentino i processi penali, che aumentino i reati, non è un fatto piacevole; ma non è nemmeno un fatto positivo che le liti civili diminuiscano. Occorre che le liti civili aumentino: naturalmente quelle derivanti da ragioni positive, da vere pretese insoddisfatte, o da lesioni giuridiche. Occorre che queste liti vengano portate dinanzi al giudice: infatti, se colui che abbia subìto la lesione non creda nel giudice, o non possa arrivare ad esso, può darsi che le liti civili diminuiscano, ma aumenteranno i processi penali; e non semplicemente per i delitti di ragion fattasi, ma anche per altre forme di violenza, che possono giungere fino all'omicidio, determinate dal fatto che non c'è stata la possibilità di ottenere che l'ordine giuridico venisse reintegrato attraverso la riparazione in forma specifica, o per equivalente, per *aestimationem*, del diritto privato leso.

Vi è una crisi nella giustizia civile. In Commissione io dicevo: signori della Commissione, noi parliamo di quello che avviene in Pretura, nei Tribunali, in Corte d'appello, in Cassazione, ma dimentichiamo quello che avviene in Conciliazione. Non vi sono dati statistici, credo, nelle relazioni ufficiali, nei discorsi dei procuratori generali sia di Corte d'appello, sia di Cassazione, in ordine a quanto avviene nelle conciliazioni in Italia. Eppure la giustizia nelle conciliazioni è anche essa essenziale per quanto attiene all'ordine repubblicano, perchè dinanzi ai conciliatori vanno gli umili, va la maggioranza della gente il cui patrimonio è scarso. Si portano in conciliazione le liti fino alle 10.000 lire. Che cosa sono 10.000 lire per il « marchese di Capocotta »? Ma evidentemente sono assai per quelle filatrici, per quegli umili operai, per quei salariati dei campi che vivono nei comunelli; spesso sono tutto il loro patrimonio. Ebbene, se venga turbato il povero in ordine alla propria sfera giuridica patrimoniale, in ordine ai propri modestissimi beni mobili, è doveroso che lo Stato intervenga per fare giustizia.

Le conciliazioni sono un ideale di allora, del tempo che fu, di quella legge del 1865. I conciliatori sono giudici onorari, gratuiti; e nessuno oggi, per il semplice onore, vuole fare il giudice conciliatore, particolarmente nel comunello. E contro il conciliatore, che ha assunto la carica e che non opera secondo la sua funzione non compiendo il proprio dovere, non vi sono mezzi. Lo si mandi via pure; ma chi lo sostituisce? Intanto vi è la carenza della giustizia, di questo settore della vita nazionale che per me, di questa sponda, è essenziale. (*Interruzione del senatore Galletto*).

Bisogna far sì che l'ordinamento della conciliazione sia reso più efficiente e pratico; deve essere aggiornato per far funzionare la giustizia civile, anche ove non giunge, o giunge stanca, ogni altra giustizia.

Altrove vi sono Preture e Tribunali, Corti di appello e Cassazione. Ma è pur sempre faticosa, la via della giustizia; e spesso chi ne inizia il cammino si ferma a mezza strada perchè non può andare avanti. Il processo, onorevole Ministro, che ora rappresenta il Governo, costa assai; i poveri non hanno forze economiche sufficienti per condurlo, e se non possono giungere a compimento dei procedimenti, non possono ottenere la concreta sanzione. Questo è grave per l'ordine repubblicano, per l'ordine sociale.

La giustizia costa, perchè vi sono tanti oneri fiscali: la carta bollata, le marche, i diritti casuali e non casuali, i tanti balzelli. Si dice da alcuno che sono gli avvocati che costano, particolarmente gli avvocati. Eppure, spesso, le tariffe non vengono osservate; eppure le parcelle non vengono pagate; e quella norma che stabilisce che non si può scendere al di sotto del minimo non viene osservata, per ragioni di umanità, sappiatelo; perchè, quando nello studio dell'avvocato si presenta il povero, il derelitto, che ha subìto la ingiustizia pur avendo ogni diritto, il povero avvocato che vive la vita di tutti i giorni, che è uomo, che sente, che ha un cuore che palpita, non può dire: dammi di più. E anche quando il soccombente si presenta e dice: « non ne posso più, mi hanno lacerato, sono tutto sangue, sii buono tu, avvocato », l'avvocato è buono. Non è l'avvocato dunque quello che pesa, perchè l'avvocato è il *patronus*, è buono; ma è il fisco col quale non si transige, e col quale non c'è bontà che tenga. Gli oneri sono dunque ferrei, e il processo costa particolarmente perchè il sistema processuale attuale è tale per cui il costo è aumentato.

Signori, io non sono per il ritorno al rito sommario, perchè l'attuale procedura civile costituisce un progresso. Specialmente attraverso l'esperienza degli ultimi anni, cercando di comporre il sistema orale col sistema scritto, si è giunti a qualche cosa che costituisce effettivamente un assennato adattamento della legge ai tempi.

Non è la legge che è cattiva: sono i mezzi che sono inadeguati. Innanzi al giudice istruttore, normalmente, vanno tanti avvocati, e sono molti i processi da svolgere; e non ha tempo, quel poveruomo, di esaminarli tutti. Se vi fosse la possibilità di andare dinanzi al giudice che già fosse a conoscenza del processo — ed innanzi a lui parlare, discutere, a lui esporre il fatto particolarmente, indicargli la norma di legge ed illustrargliela —, se egli potesse ascoltare gli avvocati ed anche le parti, la giustizia sarebbe facile e rapida. Ma normalmente — non a Firenze, dice il senatore Zoli — normalmente in tutta Italia il processo non si può svolgere così, perchè vi è troppo lavoro e vi sono pochi mezzi, pochi uomini, pochi giudici, pochi ausiliari: non vi sono edifici, non vi sono stanze, non vi sono funzionari, non vi è nulla.

FRANZA. Manca soprattutto la buona volontà! (*Commenti dal centro e dalla sinistra*).

AGOSTINO. Vi sono, purtroppo, collega Franza, quelli che difettano di buona volontà, perchè le pecore zoppe vi sono dappertutto. Ma dobbiamo riconoscere — diciamolo per il bene d'Italia — che in genere tutti i magistrati italiani sono consapevoli della propria nobile funzione e si prodigano per essa. (*Approvazioni*).

FRANZA. Io mi riferisco agli avvocati soprattutto, non ai magistrati. Sono essi che non hanno buona volontà di trattare sollecitamente le cause, e questo in tutta Italia. (*Commenti*).

AGOSTINO. Rispondo al suo rilievo, onorevole Franza: se i mezzi vi fossero, se i giudici potessero funzionare appieno, da loro partirebbe la norma e l'incitamento, da loro partirebbe la sanzione concreta. Se gli avvocati sono assenti, o stanchi, o fanno sabotaggio, il giudice può imprimere impulso al processo, ed il risultato si può raggiungere. Ma il fatto si è questo: che la giustizia civile non può funzionare perchè oggi l'Italia difetta di mezzi adeguati. Bisogna aumentare il numero dei magistrati e degli ausiliari, bisogna aumentare i mezzi. E bisogna inoltre rendere possibile il dibattito.

Se si potesse parlare, se valessero soltanto le parole, allora sì che io non parlerei di costo del processo! Ma oggi particolarmente, oggi che sono consentite le memorie scritte, i giudici istruttori dicono: adottate le memorie scritte. Ma le memorie scritte si debbono stendere su carta da 100, 200, 300, 400 lire, e le marche da sovrapporre costano anch'esse. E come sono queste memorie scritte, angustiate dall'assillo del costo? Che cosa contengono, quando alle volte bisogna scrivere per intiero anche la norma di legge che il giudice deve applicare, per non dargli il fastidio di andarla a trovare fra i Codici o gli altri volumi della sua o dell'altrui biblioteca? Questo è il motivo per cui, o, meglio, uno dei tanti

motivi per cui il processo civile oggi non funziona. Il rito sommario è anacronistico, pericoloso. Ricordatevi che, allora, per un nonnulla si doveva andare dinanzi al collegio; e il collegio spesso si compiaceva della *ordinatoria litis,* dell'interlocutoria. Quante sentenze appellate o non appellate, e quanta fatica per giungere in porto con la sentenza definitiva! Oggi bisogna, secondo il mio modesto punto di vista, cercare di utilizzare appieno la legge con mezzi adeguati, in modo che tutte le parti possano ottenere giustizia. Ottenere giustizia, e non dispiacersi, specialmente da parte dei giudici di Cassazione, se la causa giunge dinanzi a loro. Non debbono dispiacersi i giudici di Cassazione se giungono dinanzi a loro le cause di minimo valore: bisogna aver riguardo a colui che chiede giustizia. Quelli si infastidiscono spesso, e stanno studiando il modo di superare lo scoglio del tanto numero dei processi civili in Cassazione attraverso motivi di improcedibilità, di inammissibilità. Diceva un giudice della Cassazione: noi giudici di Cassazione dobbiamo studiare il diritto a fondo, dobbiamo soffermarci sulle questioni sublimi, dobbiamo cercare di dar delle belle soluzioni intellettuali — cerebrali, direi io —, non possiamo preoccuparci della causetta. Non si difende la Repubblica così! Se il dottissimo si infastidisce, bisogna affidare la causa a colui che conosce l'*ars boni et aequi,* a colui che sappia cogliere nel fatto il dramma del fatto stesso. Spesso si va dinanzi al giudice di Cassazione perchè il giudice di primo grado o di appello non hanno soddisfatto la sete di giustizia; ma vi è quella norma per cui il fatto così come è non va preso in esame dalla Cassazione. Se io potessi proporre qualcosa in materia, io direi che il giudice di Cassazione dovrebbe conoscere anche il fatto. Ma spesso, malgrado il divieto, il giudice prudentissimo, quello che abbia appreso l'*ars boni et aequi,* indugia sul fatto, scruta il fascicolo e comprende che il vero motivo per cui si è andati dinanzi a lui è costituito da questo: che la giustizia sostanziale, la giustizia del fatto, è stata violata.

Colleghi, su questo non dico altro. Passo ad altro argomento, passo al problema relativo a quella che si suole chiamare delinquenza minorile, mentre potrebbe avere altro titolo: della minorità traviata. Oggi particolarmente vi sono molti minorenni traviati. Nei resoconti ufficiali si bada al numero dei reati denunziati, dei reati portati a conoscenza dei Tribunali dei minorenni, e questo è un indice grave per coloro che espongono simili dati: 25-27.000 reati commessi da minorenni ogni anno; e la cifra non diminuisce, anzi aumenta. Ma i traviati non sono semplicemente quelli che offendono la legge penale. Vi sono tanti altri traviati che non vengono segnalati, tanti altri minorati materialmente e moralmente, psichicamente, che non vengono presi in considerazione dalla società. Bisogna porre rimedio a questo fenomeno grave che assilla tutti coloro che hanno a cuore le sorti della Repubblica italiana. Vi sono di quelli che non hanno famiglia, che non l'hanno mai avuta, che hanno dovuto avere per casa la strada, il Colosseo, il portone, l'andito. E che cosa hanno potuto apprendere in quei luoghi? Nulla di buono: non hanno potuto essere plasmati per il bene, ma sono stati colti da tutto il male che si annida nella strada o altrove, fuori della casa, e sono rimasti intossicati. Senza adoperare la cocaina o l'eroina o altri stupefacenti, sono rimasti intossicati e minorati. Per costoro, per tutti i minorati minorenni, e non semplicemente per i poveri, ma anche per coloro che vivono nelle ricche case ove ugualmente però non si ha famiglia perchè si ha vizio, per tutti i minorati, deve intervenire l'opera soccorritrice dello Stato. Coloro che sono stati maciullati dalla società, che sono fisicamente tarati, che non hanno ricevuto educazione, che hanno ritenuto che un determinato comportamento fosse lecito mentre vi è una legge penale che lo reprime, non si devono mandare in carcere perchè il carcere non sana. Vi è la legge 1934 dove si parla di centri di rieducazione, di luoghi di esperimento, di istituti di prevenzione, di miglioramento, ecc. Ma quella legge, innanzi tutto, è anacronistica; in secondo luogo non è efficiente: particolarmente oggi. Sebbene dai 1.700 milioni si sia passati a 2 miliardi per il finanziamento dell'assistenza minorile, questo non basta; non sono i mezzi che non bastano, è il sistema che non funziona. Nelle carceri abbiamo i custodi delle carceri che operano. Nelle carceri vi è l'aguzzino, non vi

è l'educatore, non vi è colui il quale possa sanare. Questo è un problema grave; e non parte da me la lagnanza, parte proprio da qualcuno di coloro che operano in questi centri. Giorni or sono, scriveva a me e al senatore Alberti un insegnante elementare, il quale ha la funzione di educatore in un centro di rieducazione. Perchè scriveva a me e al senatore Alberti? Perchè in occasione del passato esercizio il senatore Alberti ed io toccammo questo problema con tre ordini del giorno; ordini del giorno che io svolsi. Si seppe delle proposte da noi formulate, del mio modesto intervento; e venimmo ringraziati allora; adesso un insegnante elementare che opera in uno di questi centri, ad Urbino, scrive così: « Cari senatori, mi permetto di dir loro quanto sento ed è causa di avvilimento personale. Sono un istitutore di ruolo e come tanti altri soffro perchè la nostra posizione è poco dignitosa ed è spesso oggetto di disprezzo pubblico in quanto siamo considerati come carcerieri. Gli istitutori sono tutti maestri e sono venuti in queste case di rieducazione con lo scopo di portare la loro opera di insegnamento per fini di utilità sociale. Ciò non avviene perchè l'ambiente carcerario all'interno e all'esterno è tale per cui non vengono mai attribuite agli istitutori le loro mansioni, ma vengono distratti con altre occupazioni. Non voglio dire altro perchè potrei peccare di verità ..... Vi prego di voler ritornare sull'argomento da voi già trattato formulando voti che una riforma sia affrontata al più presto in maniera che la personalità del minore nelle case di rieducazione non sia soffocata e che queste case vengano messe alla dipendenza del Ministero della pubblica istruzione ... ».

Non proseguo nella lettura della lettera: ho qui l'originale, e se non mi fosse vietato dal Codice penale potrei esibirla; non posso esibirla, perchè, così facendo, verrei a violare il segreto espistolare.

Comunque, in questi centri di rieducazione vi stanno particolarmente ed in gran numero agenti di custodia, carcerieri cioè, quelli che hanno lo spirito del carceriere, che sentono il peso della catena e non il profumo della scuola, mentre occorre particolarmente la medicina sociale; occorre, non rieducare, ma educare, occorre plasmare, fare dei cittadini onesti e corretti; e ciò è possibile poichè si tratta ancora di teneri virgulti; e noi dobbiamo fare in modo, onorevoli colleghi, che l'Italia abbia una gioventù sana, abbia il minor numero di ammalati psichici, abbia il minor numero di delinquenti.

Voglio ora toccare brevemente un argomento che per me è sublime. Noi siamo ancora in fase di sistemazione, di coordinamento, di attuazione delle norme costituzionali. Noi abbiamo tante norme, tanti princìpi, ma non abbiamo il sistema: si sta lavorando; non è facile questo lavoro di sistemazione, in quanto richiede molti anni. Però, non bisogna distaccarci da quelli che sono i princìpi fondamentali: che sono chiari, e sono quelli dateci dalla santa lotta della Resistenza; sono quelli in cui si parla di libertà e di eguaglianza; di libertà politiche particolarmente; e si parla di dignità, di sovranità del popolo, di difesa della Repubblica costituita dal lavoro. Questi sono i pilastri e poi ci sono le altre norme; ma bisogna partire da questi pilastri per costruire armonicamente, intendendo appieno lo spirito della Costituzione. La Costituzione va dichiarata, in cospetto sia del potere esecutivo sia del potere legislativo, poichè anche da parte nostra alle volte potrebbero avvenire delle violazioni della legge costituzionale. E questa dovrà essere la funzione sublime della Magistratura, la quale deve fare della Costituzione carne della propria carne, deve ricevere lume da essa e dare lume, non intendendola con dei criteri restrittivi.

Purtroppo, come accennava il senatore Terracini l'anno scorso, si è abusato nella distinzione fra norme programmatiche e norme precettive. Io ritengo questa distinzione nefasta, poichè tutta la Costituzione è un complesso di norme precettive, di norme attuali e cogenti, le quali possono chiamarsi anche programmatiche: comunque, certa cosa è che nella Costituzione vi è tanto, per cui la legislazione vigente al momento in cui la Costituzione medesima entrò in vigore, venne ad essere modificata talmente nella sua struttura e nella sua essenza che adesso non può essere più quella di prima. Non bisogna attendere che il potere legislativo, tanto tardo, compia questo lavoro immane di adattamento alle norme costituzionali. Tutta la legislazione va

intesa invece alla stregua di quei princìpi, e se vi sono norme incompatibili, non debbono essere richiamate, esse non sono che il triste passato. Se vi sono istituti impossibili, anacronitici, come il confino e l'ammonizione, non si richiamino più: neanche per quegli autori dei delitti, cui lei accennava, senatore Alberti, questa mattina. Il confino è un istituto scomparso definitivamente dal nostro ordinamento; così come l'ammonizione. L'articolo 13 della Costituzione, e tutta la Costituzione, sono di una portata tale che hanno seppellito questi istituti, i quali non possono essere riesumati, neanche sotto il profilo di una assunzione da parte del magistrato del compito di decidere. Non si può parlare del confino o della ammonizione giudiziale, in sostituzione del confino o dell'ammonizione della Polizia, perchè questi istituti potrebbero creare gli stessi soprusi del passato. Debbono tali termini scomparire dal nostro vocabolario, perchè quando l'articolo 13 della Costituzione dice che nessuna norma relativa alla libertà personale può operare se non sia esplicita e se non sia applicata dall'autorità giudiziaria, significa che il costituente si riferiva proprio a questi istituti, e voleva fossero seppelliti per sempre, e rimanesse invece quell'altro istituto che pur è previsto dalla nostra legge, e va sotto il nome alle misure di sicurezza; le quali possono operare sia preventivamente, sia contemporaneamente, sia successivamente al processo; e non richiedono speciali commissioni presiedute da giudici o da prefetti o da altri funzionari.

Particolarmente la Cassazione non dica che sono superstiti altri istituti contenuti nella legge di pubblica sicurezza o altrove, e in aperto contrasto con la Costituzione. Vi è libertà di parola, di riunione, di stampa; oggi vi è libertà politica, e occorre che il popolo si raccolga civilmente, senza offendere le altre sfere giuridiche, e discuta e dica ed esprima e condanni; e assolva, se del caso. Non si deve ricorrere alle leggi di pubblica sicurezza per impedire che il popolo esplichi le sue libertà, date dalla Costituzione. Solo in tal modo vi sarà progresso e si percorrerà la via della civiltà. Non dobbiamo più leggere sentenze, che oggi quasi sembrano costituire un *jus receptum,* e di cui si compiace il Procuratore generale nel suo discorso per l'apertura dell'anno finanziario 1954, ove si dice che le norme relative alla libertà di pensiero, di parola e di stampa, contenute nelle leggi di pubblica sicurezza, sono ancora operanti perchè le norme e i princìpi in materia inseriti nella Carta costituzionale sono a contenuto programmatico e non precettivo. Non si dica questo; non si offenda la Costituzione, non si offenda il popolo italiano, non si turbi siffattamente l'ordine costituzionale! Si dica apertamente che oggi la libertà, per il modo nel quale è affermata nelle norme fondamentali della Costituzione, per il modo nel quale è affermata nelle altre parti della Costituzione, è l'imperativo categorico che deve operare dappertutto e sempre; senza i freni della legge di pubblica sicurezza; perchè il popolo anela la libertà: e dimostra di saperne godere; può alle volte trascendere quando venga provocato: e la reazione in tal caso è un diritto; ma se non viene offeso, se viene lasciato dire e ascoltare, esso non commette delitto, esso non offende l'ordine costituito.

Altra decisione, purtroppo, della Cassazione a sezioni unite, che oggi costituisce un *jus receptum,* è quella relativa al diritto di sciopero.

L'articolo 40 della Costituzione non conferisce il diritto di sciopero: lo presuppone. L'articolo 40 dice così: « Il diritto di sciopero si esercita nell'àmbito delle leggi che lo regolano »; quindi con tale articolo il costituente dà per vero che vi sia già un diritto di sciopero e lo dichiara, ma se ne occupa per soggiungere che questo diritto va regolato da leggi.

Ma la Cassazione dice: deve trattarsi di sciopero economico e non politico, perchè questo articolo 40 è contenuto nel Titolo III, intitolato: « Rapporti economici ». Ora, io dico — e non sono io solo a dirlo, perchè non avrei tanta autorità, ma sono illustri maestri — che la collocazione non conta, e che in questo Titolo III vi è tanta materia a contenuto economico, ma molto varia. Io aggiungo, però, che l'articolo 40 presuppone il diritto di sciopero, che a me pare implicitamente sancito nell'articolo 2 della Costituzione, ove si parla dei diritti inviolabili, dei diritti naturali dell'uomo: « La Repubblica riconosce e garantisce i di-

ritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale ».

Per me l'articolo 40 della Costituzione va messo in armonia con l'articolo 2; e l'articolo 2 è la fonte del diritto di sciopero, che è diritto insopprimibile dei lavoratori, perchè espressione di quel più ampio diritto di libertà inviolabile cui si riferisce l'articolo medesimo.

Ma, anche ammesso che il diritto di sciopero sia contemplato solo nell'articolo 40, in questo articolo 40 si suppone un rapporto giuridico tra datori di lavoro da un lato e lavoratori (collettivamente considerati) dall'altro. Dice il Costituente: «I lavoratori collettivamente considerati hanno diritto di scioperare »; ed intende in tal modo, indubbiamente, riferirsi alle norme del Codice penale Rocco: il Costituente guardava alle tante ipotesi di quel Codice. Infatti del diritto di sciopero il Codice penale Rocco si occupa in tre distinte disposizioni di legge. Articolo 502: serrata e sciopero per fini contrattuali. Articolo 503: serrata e sciopero per fini non contrattuali. « Il datore di lavoro e il lavoratore che per fini politici commettono... ». Quindi è prevista la figura dello sciopero politico. Articolo 505: « Il datore di lavoro o il lavoratore che nei casi indicati negli articoli precedenti, commettono uno dei fatti indicati nell'articolo 502 solo per solidarietà... soggiacciono alle pene... ». Quindi le varie ipotesi sono contemplate dal Codice Rocco, e perciò penso che quando il Costituente parlava del diritto di sciopero intendeva riferirsi a tutte le ipotesi del Codice penale Rocco. Libera astensione dal lavoro, purchè conforme a leggi che dovranno ancora essere dettate, ma libera astensione dal lavoro, senza aver riguardo ai fini. I fini possono essere vari, purchè civili; e quando vi sono fini di civiltà non bisogna negare ai lavoratori il diritto riconosciuto di protestare con questa forma di astensione dal lavoro senza ricevere paga. Vi possono essere particolari motivi anche sublimi, potrebbe esservi un motivo sublime come quello di ieri, il fatto Montesi, che ha commosso tutta la Nazione. Potrebbe essere anche questo il motivo, che i lavoratori per protesta dicessero a tutte le autorità costituite: noi non vogliamo che tanto scempio avvenga. (*Applausi dalla sinistra*).

Magistrati, siate degni del vostro compito, intendete appieno la Costituzione, ed attuatela. Sarete voi i portatori di nuova civiltà, di grande civiltà: per questa Italia che noi amiamo, che voi amate. (*Applausi dalla sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Piola. Ne ha facoltà.

PIOLA. Onorevoli colleghi, il mio intervento non avrà altro che un merito, quello di esser breve, anche perchè gli argomenti che mi ero proposto di trattare sono già stati affrontati dall'onorevole De Marsico con una competenza ben più alta della mia.

Il bilancio proposto al nostro esame, ancora una volta denuncia lo sforzo del Ministro guardasigilli per ottenere con scarsi mezzi i migliori risultati ed è appunto per questo sforzo evidente e lodevolissimo che noi dobbiamo dare ad esso un voto di fiducia. Ma sarebbe un mancare a quel dovere che noi abbiamo di impulso all'opera del Governo il tacere che se i Governi futuri non comprenderanno nella socialità del loro programma il lato sociale della giustizia, i più gravi problemi ancora oggi insoluti non avranno mai una soluzione, perchè se è vero che il bilancio della Giustizia, dai 22 miliardi, se non erro, del 1948-49, è salito ai 49 miliardi del 1953-54, oggi leggermente diminuiti per ragioni illustrate anche dall'onorevole relatore, è altrettanto vero che il bilancio della Giustizia in rapporto alla spesa totale dello Stato sfiora appena il due per cento del totale. Il che significa impossibilità da parte del Ministro della giustizia di risolvere quei problemi che sono pressochè tutti insoluti, anche se lo sforzo per risolverli è stato in questi anni veramente lodevole. Per altro, pur facendo questo apprezzamento che vuol essere l'espressione di un anelito a migliorare la struttura dell'Amministrazione della giustizia, io non mi accodo al coro di coloro che in questa Amministrazione vedono tutto brutto, che in questa Amministrazione non sanno cogliere ciò che vi è di alto, di buono, ciò che vi è di passione, di spirito di sacri-

ficio e che accomuna nel fine ideale della più alta giustizia accanto ai magistrati anche la classe forense, checchè ne dica il senatore Franza che poc'anzi ha interrotto il precedente oratore.

Fatte queste osservazioni di carattere generale, io mi propongo anzitutto di ritornare brevissimamente sull'argomento dei rapporti che devono intercorrere tra il Pubblico Ministero e l'Esecutivo, ossia il Governo rappresentato in questo caso dal Ministro guardasigilli, perchè è argomento che fra breve dovrà essere affrontato nella sua risoluzione definitiva, nella imminenza di un ordinamento giudiziario nuovo e di altre provvidenze legislative nel campo della procedura penale. I rapporti tra il Pubblico Ministero e il Ministro di grazia e giustizia hanno seguìto un cammino che gradatamente ha portato il Pubblico Ministero ad una minore soggezione al Guardasigilli, ma non l'hanno abolita del tutto. Infatti secondo l'ordinamento giudiziario del 1865 il Pubblico Ministero era il rappresentante del potere esecutivo presso l'Autorità giudiziaria. Secondo l'ordinamento del 1941 al Pubblico Ministero vengono affidate le mansioni stabilite dalla legge sotto la direzione del Ministro della giustizia. Secondo la legge 1946 il Pubblico Ministero svolge le mansioni che gli sono affidate dalla legge sotto la vigilanza del Ministro guardasigilli, ossia il Pubblico Ministero ha un'indipendenza di carattere relativo, nel senso cioè che trova nella legge i limiti e nello stesso tempo gli impulsi per eseguire il suo alto ufficio. E in questa sua delicatissima mansione di essere colui che promuove l'azione penale e può anche arrestarla, è sotto un controllo e una vigilanza.

Il problema da risolvere è di vedere se questa posizione, che ha determinato e determina oggi, con la legislazione attuale del 1946, i rapporti tra Pubblico Ministero e Governo rappresenti l'*optimum*, oppure sia necessario fare ancora un passo avanti. L'onorevole De Marsico non ha risolto il problema, pur facendo comprendere come può essere risolto; per parte mia sono esplicitamente dell'avviso che al di là della legge del 1946 non si debba andare perchè l'indipendenza del Pubblico Ministero, nell'esercitare i suoi delicatissimi compiti, trova la sua tutela, la sua corazza nella stessa sua coscienza e nella necessità di sottoporsi, lui stesso, come vi si sottopone il suo controllore, alla maestà della legge. Vi sono dei momenti nei quali questa vigilanza non deve limitarsi alla parte disciplinare, alla parte di funzionamento degli uffici, ma deve andare più in là, perchè anche la giustizia deve avere una sua politica, e poichè quel Guardasigilli, che fa quella politica, è parte di quel determinato Governo, che gode la fiducia del Parlamento, quella politica, specie nel campo sociale, deve essere sentita dal magistrato del Pubblico Ministero che ha in pugno il promuovimento o l'arresto dell'azione penale, per modo che il Guardasigilli che di quella politica per mandato parlamentare è il corifeo, trovi anche nell'azione del Pubblico Ministero una adeguatezza che corrisponda in quel determinato momento politico agli interessi della Nazione.

Perciò svincolare completamente il Pubblico Ministero da questo controllo, che secondo me deve essere a volte impulso, a volte moderazione, consiglio sempre, sarebbe un errore; impedirebbe, da parte del Parlamento, il controllo del modo di agire del Pubblico Ministero. Che se si volesse affidare il controllo al Consiglio della Magistratura si andrebbe addirittura nella irresponsabilità, perchè è noto che gli organi collegiali non hanno mai responsabilità alcuna e bisognerebbe ricorrere, per ovviare a questo stato di cose, da cui discenderebbe l'irresponsabilità, a quanto ha detto il senatore Romano, che chiedeva che il Vice Presidente del futuro Consiglio della Magistratura rispondesse, seduto accanto al Ministro guardasigilli, al Parlamento e fosse il responsabile della politica, diciamo così, giudiziaria. Ora, mi pare che questo mezzo consigliato dal senatore Romano Antonio abbia soltanto il significato di rendere più acuto il problema senza risolverlo, e cioè più acuta la necessità che vi sia di fronte al Parlamento un responsabile, responsabile che per ragioni storiche e ragioni di struttura deve essere sempre il Ministro guardasigilli che fa parte del Governo il quale gode la fiducia del Parlamento. (*Interruzioni dalla sinistra*).

La mia tesi è indubbiamente grave, però noto che quando dai partiti vostri (*indica la sinistra*) si grida alla necessità dello sgancia-

mento totale del Pubblico Ministero, alla necessità assoluta che il Pubblico Ministero ignori completamente l'esistenza di un Ministro guardasigilli, quelli stessi che gridano se ne dimenticano in determinati momenti, come è avvenuto in questi giorni, di fronte a clamorose vicende giudiziarie, ed allora la loro voce si unisce a quella dell'opinione pubblica, la quale reclama dal Governo un intervento che, in una forma perfettamente costituzionale, il Governo ha attuato proprio in questi giorni e che non può se non trovare l'approvazione di tutto il popolo italiano. (*Interruzioni dalla sinistra*).

PICCHIOTTI. Allora con codesto criterio lei lo deve approvare.

PIOLA. Egregi colleghi, che il problema sia grave siamo d'accordo, che il problema sia delicato siamo pure d'accordo, che vi possano essere diverse soluzioni dovremmo comprenderlo tutti; voi non apprezzate la mia, io non apprezzo la vostra: ciascuno esprime una opinione, ed io ho manifestato un'opinione che trova anche conforti storici e non vuole accodarsi, come troppo spesso oggi si fa, a un romanticismo giudiziario, come diceva l'onorevole De Marsico, e rifiuta di affidarsi indiscriminatamente, aprioristicamente a tutto ciò che potrebbe essere l'*optimum* teorico nelle nuvole, dimenticando che dobbiamo rendere giustizia in terra, perchè in terra viviamo, e che il meglio (è un proverbio popolare ma molto saggio) qualche volta è nemico del bene. Nè dovrebbe offendersi il magistrato di questa vigilanza e di questo controllo che storicamente ha sempre avuto e ha arrecato alla nostra nazione grandi benefici, perchè non è questione di indipendenza dal punto di vista della propria coscienza, dato che il controllo del Guardasigilli non attenta a questa indipendenza. Il controllo del Guardasigilli non deve interferire nel singolo affare giudiziario (sarebbe un fraintendere la mia tesi) ma deve interferire nel complesso dell'atteggiamento dell'organo del Pubblico Ministero in determinati momenti, specie, come dicevo, nel campo sociale, sicchè questo controllo, invece di risolversi in una menomazione dell'indipendenza, si risolve in una esaltazione dei poteri del Pubblico Ministero attraverso una altissima vigilanza, la quale, come dicevo in principio, viene limitata dalla legge, superiore allo stesso Guardasigilli, e nell'àmbito di quella fiducia politica che il Parlamento ha dato al Governo e per esso al Guardasigilli.

PICCHIOTTI. È un giro di frasi questo, perchè è chiaro che quando si dà l'indirizzo su tutto lo si dà anche sulla parte.

PIOLA. Onorevole Picchiotti, del mio parere sono stati non dei « gregari » come me ma degli insigni giuristi per decenni e decenni, in momenti, salvo certe parentesi, in cui la giustizia andava per lo meno bene come adesso.

ZOLI. La parola « vigilanza » è in un decreto legislativo che porta la firma del guardasigilli Togliatti!

PICCHIOTTI. Ma le parole sono fatte apposta per nascondere i concetti. Ormai lo sappiamo bene.

PIOLA. Comunque io ho dato la prova di scegliere un argomento di scottante attualità che appassiona le diverse parti e merita perciò di essere studiato dal Governo qui altamente rappresentato dall'onorevole Guardasigilli.

Vorrei accennare ad un secondo punto ed ho finito; intendo cioè parlare dei rapporti fra la Polizia giudiziaria e gli organi del Pubblico Ministero, problema che è già stato autorevolmente trattato dal senatore Romano e sul quale io farò ancora qualche piccola osservazione, non ignorando che il nostro Guardasigilli in uno dei primi atti di Governo ha richiamato i Procuratori generali delle Corti di appello alla osservanza della legge che dà proprio al Pubblico Ministero la direzione e quindi la dipendenza della Polizia giudiziaria. Sicchè, dice in quella circolare il nostro Guardasigilli, se vi è carenza — ed in qualche processo questa carenza si è dimostrata — essa può anche dipendere non tanto dalla legge quanto da coloro che debbono detta legge applicare. Su questo argomento io ho una visione particolare che può darsi susciti di nuovo le ire del senatore Picchiotti.

PICCHIOTTI. No, onorevole Piola; i richiami amichevoli.

PIOLA. Dirò le cavalleresche ire . . . : io faccio questo ragionamento: effettivamente alla Polizia giudiziaria il nostro Codice dà dei compiti che lasciano perplessi sulla certezza o meno che essi possano essere attuati in quel modo che più si confaccia ai fini di giustizia. È certo che gli atti preliminari alla istruzione spesso, se non sempre, dànno un po' la caratteristica al processo. Vi è una certa ipocrisia qualche volta nelle aule giudiziarie, in cui si usa dare un po' troppa fede ufficiale a quei primi verbali da cui il dibattimento non riesce più a sganciarsi; su questo punto indubbiamente dovrà intervenire il legislatore e mi pare che ci siano già in preparazione dei progetti per evitare inconvenienti gravissimi che si verificano nel corso di processi o per lo meno nei processi gravi poichè la maggior parte dei processi va piana e semplice. Non bisogna dimenticare questo perchè non bisogna farsi l'idea degli inconvenienti attraverso la macroscopicità di un inconveniente in un determinato processo clamoroso, e tutto estendere, ma bisogna invece guardare a tutto l'orizzonte della giustizia e affermare che, se vi sono state, ora qui ora là, delle storture che indubbiamente vanno eliminate anche con il cambiamento degli istituti, è pur vero però che la giustizia, in Italia funziona e bene, e che gli inconvenienti non bisogna generalizzarli, pur dovendosene riconoscere l'esistenza.

Ora, se noi vogliamo che il Procuratore della Repubblica — che qualche volta è il giovanissimo sostituto procuratore della Repubblica o l'altrettanto giovane giudice istruttore appena appena abilitati alle funzioni giudiziarie — applichino quello che c'è già nel Codice, che dice che il Procuratore della Repubblica può esercitare direttamente atti di polizia giudiziaria; se si vuole che questi magistrati, spesso inesperti e giovanissimi non si trovino in condizione di inferiorità di fronte ad un baffuto maresciallo, che può essere loro maestro nel reperire e nell'assicurare le prove e le confessioni (anche senza usare mezzi che non si devono usare; e se sono stati usati, si è trattato di eccezioni), se non si vuole dunque che questi magistrati appaiano, sotto il profilo dell'opera della Polizia, nelle indagini di un determinato delitto, come il pulcino di fronte al gallo, ebbene, prima di togliere l'iniziativa agli organi di Polizia giudiziaria, conferita se non erro dall'articolo 219 del Codice di procedura penale, bisogna educare questi magistrati.

Io dico francamente, per la mia esperienza, sia pure modesta, che, nelle indagini di Polizia, bisogna avere delle doti che derivano o dall'esperienza o da una scuola particolarmente attrezzata che sostituisca l'esperienza degli anni. L'hanno i nostri giovani magistrati questa esperienza? No, perchè sono giovani. L'hanno per effetto di particolari studi o della frequenza in istituti attrezzati? Possiamo rispondere di no anche in questo campo, anche se qualche cosa si è fatto circa la frequenza di giovani magistrati alla scuola di Polizia scientifica.

Quindi, per riassumere il mio concetto, dirò che il Codice di procedura penale ha in sè il merito di molte cose belle e di molte cose buone; potrà essere e dovrà essere corretto in determinati punti per imbrigliare l'attività della Polizia giudiziaria, ma oggi, come oggi, sarebbe un errore togliere alla Polizia giudiziaria il suo diritto e il suo dovere di iniziativa; sarebbe un errore menomare il suo prestigio, perchè va riconosciuto che, attraverso inevitabili errori e fatti che non possono che avere la nostra riprovazione, anche la Polizia giudiziaria è benemerita della Nazione. Non ci si deve accodare indiscriminatamente dietro coloro che, da un fatto singolo, generalizzano. Perciò, anche in questo settore della legislazione, è necessario andare con i piedi sulla terra e non con la testa nelle nuvole.

Questo è il mio concetto molto pratico. Non sarà una teoria altissima ma scaturisce dall'esperienza di chi come me ha vissuto parecchi lustri nell'àmbito giudiziario, ha visto e fatto processi, ha assistito a centinaia di dibattiti, ha letto statistiche e ritiene che questo gridare, questo urlare che si fa in certi momenti contro gli istituti che sono il cardine della nostra Nazione è un esagerare di fronte ad inconvenienti che vanno circoscritti nel loro campo e non allargati come una macchia d'olio.

E mantengo la promessa di essere breve, perchè colleghi più qualificati di me tratteranno molti degli altri problemi o torneranno

su questi per correggermi, seguendo quello che ha fatto il nostro relatore, il quale, con bonomia congiunta a sapienza e nell'alto fine che è comune a noi tutti, più che occuparsi del bilancio, diciamo così, dal punto di vista contabile, ha elencato uno per pno — e forse non tutti per non spaventare — i diversi problemi che aspettano ancora una soluzione. E di questo modo con cui egli ha formulato la relazione gli deve essere grato il Senato e gli deve essere grato il Governo, per avere posto in luce e additato tutto ciò che costituisce l'enorme massa dei problemi di cui la Giustizia attende ancora la soluzione.

Tutti aneliamo ad una amministrazione della Giustizia più rapida, più efficiente, ed è compito del nostro Guardasigilli, che onora il Senato e che alla sua ricca esperienza di uomo che ha maneggiato per tanti lustri le Pandette, unisce un nobile e alto senso di onestà e di nobiltà di intenti, è suo compito, dico, condividere questo anelito ad una migliore amministrazione della Giustizia, anelito che tutti ci accomuna nell'interesse del Paese. (*Vivi applausi dal centro. Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pannullo. Ne ha facoltà.

PANNULLO. Eccellentissimo signor Presidente, onorevoli colleghi, sarò molto breve. Intendo sfiorare soltanto alcuni punti che mi sembrano meritevoli di considerazione, anzi di attenta meditazione.

E comincio col volgere un rapido sguardo ai frutti che si stanno raccogliendo dopo l'ultimo provvedimento di clemenza. Certo è ancora troppo presto perchè noi, alla stregua di elementi concreti e precisi, possiamo fare un inventario esatto di quanti e quali reati sono stati commessi da coloro che hanno beneficiato dell'amnistia e dell'indulto, uscendo dalle porte degli istituti di pena e reinserendosi, improvvisamente e a migliaia, nella grande compagine sociale degli uomini liberi. Ma dalle dirette constatazioni personali e dalla lettura di tanti episodi di cronaca, appresi dai giornali, abbiamo potuto constatare e ogni giorno andiamo constatando una sorprendente recrudescenza di delitti, specialmente di furti e di rapine, potenziata e agevolata senza dubbio dalla recente amnistia che, aggiunta alle numerose amnistie precedenti a getto continuo, ha finito col travolgere e deformare il concetto della pena e indebolire la difesa sociale, che ha il diritto di essere garantita dallo Stato. Nell'elargizione di provvedimenti di clemenza vi è stata troppa larghezza.

È vero che vi sono momenti nella vita dei popoli nei quali l'indulgenza può costituire un bisogno essenziale e impellente per il pubblico interesse fino al punto da far dimenticare la stessa inesorabilità della legge penale. Ma tale indulgenza deve coincidere con un evidente vantaggio e con un benefico e indiscutibile assetto politico e sociale. Quando invece, l'indulgenza manca di una adeguata causa giustificatrice, è delitto spogliare la pena del suo fondamentale requisito che è quello della immancabilità della sua applicazione. Nell'ultima amnistia poteva essere sentito il bisogno di una definitiva pacificazione degli animi dopo il profondo turbamento della vita nazionale conseguente alla guerra, ma allora si sarebbe dovuto concedere indulgenza soltanto per i reati politici e sociali, non certo per i reati comuni, per i quali vi è stata esagerata clemenza con grande gaudio dei più consumati e pericolosi malvimenti italiani. E dove si tenga presente che è sommamente prudente che l'indulgenza coincida con situazioni economiche non troppo depresse si constaterà che il nostro ultimo atto di clemenza non è stato soverchiamente opportuno perchè concesso in un momento di profonda crisi di disoccupazione che ha aggravato, anche in correlazione con la piena stagione invernale, il turbamento dell'assetto sociale e reso più pericolose le condizioni politiche della convivenza. Vogliamo pertanto augurarci che per molto tempo nè il Governo nè il Parlamento si lasceranno vincere dalla tentazione di proporre o approvare atti di clemenza per reati comuni, il cui esercizio, per dare buoni frutti, deve essere eccezionale, moderato, opportuno e profondamente sentito dalla pubblica opinione.

Ed ora passiamo rapidamente ad un punto che ha formato oggetto, come si è appreso attraverso la stampa, e come ricorda anche l'onorevole relatore, di una recente ed opportuna circolare del Ministro della giustizia indirizzata ai direttori degli istituti di prevenzione e

di pena e, per conoscenza, ai Procuratori generali delle Corti d'appello. In tale circolare il Ministro, prendendo lo spunto da noti avvenimenti verificatisi in alcuni stabilimenti penitenziari, ha ricordato che l'esecuzione penale deve avere per fine l'espiazione e l'emenda del colpevole e non limitarsi a custodire, come in una casa di cura, i violatori dell'ordine morale e sociale. Ha insistito il Ministro nel rilievo che la pena, pur dovendo tendere alla rieducazione del condannato, non può essere privata del carattere afflittivo con le necessarie limitazioni alla libertà di circolazione, alla libertà del lavoro — essendo questo un dovere per il detenuto e non un diritto — e alla libertà di soddisfare, come l'uomo libero, le varie esigenze di ordine materiale e spirituale. Un malinteso pietismo, che fa spesso dimenticare le vittime e i danni delle azioni criminose, e riprovevoli deviazioni spirituali hanno creato un clima per cui i detenuti giungono al carcere con la prospettiva che questo non sia da considerare come luogo di pena ma come casa di soggiorno e di riposo. D'accordo che si debba umanizzare, secondo il precetto costituzionale, quanto più possibile la pena, ma sia ben fermo che l'umanità non è inconciliabile con le esigenze insopprimibili dell'ordine e della disciplina carceraria e che è da condannarsi energicamente ogni colpevole rilassatezza. Non è tollerabile che i detenuti abbiano un trattamento migliore di quello consentito a tanti operai e a tanti contadini. Si facciano pure concessioni di radio, di spettacoli cinematografici e di giuochi sportivi, ma non si dimentichi che tali concessioni debbono avere soltanto finalità di rieducazione e non già di compenso alla privazione della libertà se non si vuole snaturare il concetto fondamentale del magistero penale con grave pregiudizio dell'ordine, che è condizione essenziale per il retto funzionamento degli stabilimenti penitenziari. Nessuna condiscendenza, quindi, di detenere oggetti non consentiti dai regolamenti; nessuna assegnazione ad una stessa cella o ad una stessa camerata di detenuti uniti da identici interessi processuali; nessuna possibilità di spostamento di propria iniziativa da una parte all'altra del carcere. Tutto ciò produce falsi convincimenti di diritti che, se per caso vengono momentaneamente sospesi, adducono a gravi manifestazioni di malcontento, che possono anche degenerare, come è già accaduto, in forme violente di ribellione.

No; abbia la pubblica opinione sentimenti di umanità e di commiserazione verso i detenuti e, perchè no, anche d'indulgenza verso i più meritevoli, ma non dimentichi che nei luoghi di pena si trovano nella massima parte individui che, violando i precetti fondamentali del vivere civile, suscitarono, all'epoca dei misfatti da essi compiuti, grave allarme ed esecrazione. La popolazione detenuta non è costituita soltanto di peccatori occasionali ma anche di delinquenti temibili, corrivi alle minacce, alle violenze e alle ribellioni, che i dirigenti debbono inflessibilmente e rigorosamente reprimere al fine di ristabilire l'osservanza della legalità se davvero aspirano a meritare il giusto apprezzamento degli uomini liberi.

Belle cose, onorevole Ministro, ha scritto, anche se spesso accennate dai suoi predecessori, ma certi concetti chiari, semplici, umani, degni di un popolo civile, è bene che ogni tanto siano ricordati e ribaditi. Ma ciò non basta. Per conseguire la vera normalizzazione dell'ordine carcerario non sono sufficienti i progressi, pur notevoli, che avete raggiunti nel campo alimentare, igienico, sanitario ed educativo. Occorre costruire edifici nuovi con criteri moderni ed adeguati alle finalità dell'espiazione e dell'emenda. Per la serietà e la moralità del regime penitenziario occorre soprattutto attuare l'isolamento notturno, che è obbligatorio per il nostro Codice. Basta un semplice dato per dimostrare l'urgenza del problema. Con una media di popolazione detenuta di circa 55-60 mila unità (beninteso prima dell'amnistia) si hanno soltanto 18.000 celle di cui gran parte nelle carceri giudiziarie. Non aggiungo altro. Con questa meschina percentuale di celle è assolutamente impossibile che la disciplina carceraria venga seriamente osservata e conservata.

Case popolari, anzi popolarissime, sì; edifici scolastici sì, ma il Governo consideri impegno d'onore e di moralità il metter mano una buona volta anche all'edilizia carceraria in conformità delle proposte fatte con la sua relazione al Senato il 22 dicembre 1950 dalla Commissione parlamentare d'indagine, come

opportunatamente ha ricordato l'onorevole relatore.

E per non uscire dall'àmbito dell'Amministrazione penitenziaria mi siano consentiti pochi cenni sulla necessità di utilizzazione e d'inquadramento dei così detti « assistenti sociali ». Fioriscono oggi in varie località del nostro Paese scuole che preparano e formano assistenti sociali tanto che, sebbene in ritardo su altre Nazioni, abbiamo finalmente la soddisfazione di vedere impegnati nel delicato lavoro individui altamente qualificati per preparazione e dedizione.

L'opera degli assistenti sociali, prima osteggiata e misconosciuta, si è mano a mano imposta all'attenzione della generalità allorchè si è cominciato a riconoscere loro il merito di essere i tessitori della trama della società, pronti ad accorrere per prevenire o curare ogni difficoltà di adattamento sociale.

È codesto un lavoro silenzioso e continuo condotto in forma capillare con umanità e tecnica insieme. Da qualche anno poi li abbiamo visti all'opera nel campo giudiziario, preziosi collaboratori dei tribunali per i minorenni. La loro competenza si è rivelata strumento efficace e preciso nella conduzione di inchieste personali e ambientali.

Per loro merito si può finalmente pensare ad estendere, secondo le reali esigenze, l'applicazione della misura della libertà assistita, che è mezzo insostituibile di rieducazione, in numerosi casi, non solo di minori quanto anche dei loro difettosi nuclei familiari e che, per il passato, non sempre si è potuta adottare, per mancanza di qualificati affidatori capaci di attuare un vero e proprio trattamento in regime di libertà.

L'istituzione di uffici distrettuali di servizio sociale in alcune sedi di Corti di appello ha dato in breve tempo risultati che hanno superato le più rosee aspettative. Sono vive le premure da parte dei tribunali per i minorenni, che non beneficiano ancora di tale provvida collaborazione, affinchè nuovi uffici sorgano in ogni distretto. Dalle scuole di specializzazione ogni anno escono forniti di diploma, fra gli altri, individui veramente capaci e di sicuro affidamento. È auspicabile, quindi, che il Ministro della giustizia raccolga tale preziosa merce e la impieghi opportunamente nella difficile opera di rieducazione della gioventù traviata. Il che non può essere attuato se contemporaneamente non si provveda ad assicurare agli assistenti sociali di ambo i sessi una dignitosa sistemazione di carriera.

Risulta infatti che finora gli individui già operanti presso gli uffici distrettuali, veri pionieri dell'assistenza sociale giudiziaria, sono stati assunti sotto differenti qualifiche, nessuna consona ai loro titoli di studio, qualificazione e attività. Figurano essi amministrativamente come « agenti di custodia », « salariati » o « aggregati ». A lungo andare il persistere di tale situazione non solo ostacolerà l'auspicato estendersi della istituzione quanto anche determinerà l'esodo, che sembra già iniziato, dei migliori elementi verso più dignitose e convenienti sistemazioni. Occorre quindi provvedere, senza ulteriori indugi, all'emanazione di un provvedimento legislativo che sani l'inconveniente perchè lo Stato non sia privato nel raggiungimento del fine del riadattamento sociale dei minorenni traviati dell'opera di tali specialisti in grado di affrontare il problema non già con mezzi empirici ma con criteri rigorosamente scientifici. Ho fede che l'onorevole Ministro e il valoroso Direttore generale degli Istituti di prevenzione e di pena, particolarmente versato nelle discipline penali e penitenziarie, prendano la opportuna e saggia iniziativa.

Ed ora brevissimi rilievi sul sovraccarico della Corte di cassazione. Nel decorso anno, discutendosi questo stesso bilancio, ebbi a dire che è a tutti noto l'arretrato della Corte suprema, che non si può nè si potrà mai smaltire nonostante l'abnegazione dei magistrati e l'aumento del personale. È tempo perso ricorrere ai grandi, o, peggio ancora, ai piccoli espedienti che, se possono momentaneamente dare un certo respiro, finiscono col risentire presto della loro inconsistente origine. Quest'anno un po' per l'amnistia un po' per il superlavoro della Camera di consiglio si è riusciti a tamponare alquanto l'arretrato. Ma di qui a poco i ricorsi riprenderanno il loro andamento normale e la Cassazione resterà di nuovo soffocata.

S'impone, invece, la riforma della procedura. Occorre coraggio. Fino a quando la Cassazione dovrà continuare ad occuparsi di piccole ingiurie scambiatesi fra donnette, di lievi e non giuridicamente apprezzabili minacce, di

attraversamento della striscia pedonale nel momento di divieto, non si potrà mai sperare non dico nello smaltimento dell'arretrato ma neppure in un alleggerimento del carico.

Passiamo ora rapidamente ad una lagnanza che ho sentito muovere da diverse parti circa inopportuni ed esagerati movimenti di capi di Corte, che lasciano la residenza dopo appena pochi giorni di esercizio della loro alta carica. Non mi consta che tali inconvenienti siano così frequenti come si vorrebbe far credere, ma esistono, sia pure in misura ridottissima e per circostanze contingenti. Ciò non dovrebbe accadere perchè provvedimenti del genere si risolvono in diminuzione di prestigio per la funzione e per chi esercita la funzione. Si corre in ogni caso rischio di dare la sensazione al pubblico che si è tenuto conto dell'interesse personale dell'alto magistrato e non dell'interesse superiore e prevalente della giustizia. In un settore tanto delicato qual'è quello dell'Amministrazione giudiziaria si deve badare non soltanto a quel che è ma anche a quel che appare. Assistere allo spettacolo cinematografico di Presidenti o di Procuratori generali di Corte d'appello che hanno avuto appena il tempo di prendere possesso del loro ufficio e di scambiare, sì o no, le visite di prammatica con le Autorità della regione per trasferirsi subito dopo in altra sede, è fatto deprecabile, che non può essere consentito per nessuna ragione. Il rimedio? Semplicissimo. Non c'è bisogno di provvedimenti legislativi. Basta che il Ministro faccia i trasferimenti nel periodo feriale e obblighi i capi a restare in sede per il minimo di un anno al fine di rendersi conto delle esigenze fondamentali della giustizia regionale, di conoscere i dirigenti dei Tribunali e delle Procure della Repubblica e di segnalare all'Amministrazione centrale i bisogni più impellenti della circoscrizione soprattutto in rapporto alla necessità di riorganizzazione degli uffici giudiziari, al problema delle relazioni tra Magistratura e Polizia e a quella delle manifestazioni di stampa negli affari di giustizia. Mi permetto anzi di suggerire che tale sistema sia seguìto anche nei confronti di magistrati di grado inferiore in modo che durante l'anno giudiziario non avvenga movimento di personale, che turba l'andamento dei servizi e spesso determina perfino la temporanea paralisi dei servizi stessi. Non casca il mondo se durante l'anno viene a mancare qualche unità in alto o in basso. Nelle compagini collegiali c'è sempre modo di sostituire l'assente, il che, secondo la mia modesta opinione, costituisce un vantaggio non indifferente rispetto all'inconveniente di flussi e riflussi di magistrati che spesso sono assegnati soltanto sulla carta, onde in definitiva il disposto movimento si risolve in una sterile apparenza. In modo particolare si eviti, durante l'anno giudiziario, di spostare i consiglieri della Corte di cassazione alle Corti di appello perchè non è difficile sostituire temporaneamente con un consigliere anziano un Presidente di sezione di Corte d'appello, mentre è difficilissimo e sommamente dannoso per l'andamento del servizio sostituire un consigliere di Cassazione.

Ho finito. Ma prima di concludere mi sia consentito di esprimere la più profonda amarezza per i continui e ingiustificati attacchi che in questi ultimi tempi si appuntano contro la Magistratura per preteso inadempimento dei propri doveri. No, onorevoli colleghi. Non si tratta di violazione di obblighi, morali o giuridici che siano. Si tratta, tutto al più, di errori commesi sempre in buona fede, e gli errori si correggono con i mezzi che sono apprestati dalla legge. Nessuno è tanto sognatore da affermare che i giudici sono infallibili. Quel che può apparire indifferenza, o addirittura sordità, oppure oscitanza o tentennamento o perplessità non è altro che effetto della stessa natura funzionale dell'organo giudiziario, il quale può tardare a muoversi in attesa di elementi seri di prova e non di semplici ipotesi, insinuazioni o sospetti, ma quando si muove travolge tutti gli ostacoli, da qualunque parte vengano, e va diritto verso lo scoprimento della verità e l'affermazione della giustizia. Compito difficile, arduo è quello del giudice. Nessuno riuscirà mai a comprendere il tormento dell'animo suo per accertare da quale parte sia il torto o la ragione. Nessuno saprà mai contare le notti insonni e misurare le ansie e le trepidazioni del suo spirito affaticato. Nessuno ricorda che là dove per tutti gli altri funzionari e impiegati finisce il lavoro, cioè al termine dell'orario di ufficio, per il giudice invece comincia la vera pena dell'applicazione pesante della mente, che non ha limiti di tempo e che lentamente, insensibilmente fiacca anche le fibre più resistenti. Tutti ignorano che

la percentuale dei magistrati che muoiono sulla breccia per eccesso di fatica è elevatissima, tanto più elevata quanto più alto è il grado, il che sta a dimostrare l'immenso, inesauribile senso di responsabilità che incessantemente anima e strugge la vita del giudice. E forse c'è anche chi qualche volta ricorda che vi sono giudici che arrivano perfino, per eccesso di sensibilità morale, a fare olocausto volontario della propria esistenza, che si suole attribuire a cause private o familiari ma che in realtà è conseguenza di esaurimento prodotto dal tormento della fatica.

Lasciamoli dunque in pace, o signori, lasciamoli al loro lavoro, questi poveri ma onesti magistrati, e cooperiamo tutti per la difesa della funzione del giudice contro ogni eventuale rilassatezza del costume politico e per la tutela della sua indipendenza, che non attiene tanto all'ordinamento di leggi quanto alla capacità, alla tempra ferma e incrollabile, alla onestà dell'uomo.

Onorevole Ministro, ella nella sua squisita sensibilità avrà certamente inteso in queste mie povere parole l'accorato turbamento del mio spirito per le insinuazioni e le insidie che minacciano la Magistratura e, soprattutto, per la offesa che le è stata lanciata stimolandola a fare il proprio dovere. Quale ingiustificato e sconsiderato invito! Con l'autorità è il prestigio che le derivano non tanto dall'altissima carica quanto dal lungo e sapiente esercizio professionale, che le ha dato occasioni infinite di conoscere da vicino tanti giudici di ogni grado e di ogni età, dica a tutti, alto e forte, onorevole Ministro, che la Magistratura, ligia alla sua tradizione di consapevole responsabilità e di non mai smentita indipendenza, continuerà a compiere, come ha sempre compiuto, serenamente e interamente il suo dovere per la difesa della libertà, della moralità e della giustizia. (*Applausi dal centro*).

**Annunzio di interrogazioni.**

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

MERLIN ANGELINA, *Segretaria*:

Ai Ministri del tesoro, dell'industria e commercio e del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere se intendano intervenire sollecitamente presso la Commissione di vigilanza dell'I.N.A. affinchè siano osservate le norme derivanti dagli articoli 8 e 9 del regio decreto 20 maggio 1926, n. 933 in relazione allo statuto organico di quell'Istituto e ai 200 lavoratori che sono stati assunti negli ultimi sette anni al di fuori delle norme stesse (248-*Urgenza*).

MERLIN Angelina.

Al Ministro dei lavori pubblici, per sapere se, a norma della legge 27 dicembre 1953, n. 959, che modifica il testo unico sulle acque e gli impianti elettrici, si è provveduto a stabilire i bacini imbriferi e, in caso affermativo, quali sono i Comuni calabresi rientrati nei vari bacini (249).

SPEZZANO, DE LUCA Luca.

*Interrogazioni con richiesta di risposta scritta*

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere quali provvedimenti intenda prendere per sistemare i cittadini della borgata di Porto Palo in Menfi (Agrigento) che, in seguito alla inabitabilità delle loro case lesionate e cadute per frane, trovansi in condizioni di estremo pericolo per la vita delle loro famiglie.

Chiede intervento di urgenza in pro degli abitanti delle suddette borgate che in seguito alle ultime pioggie alluvionali trovansi in un estremo disagio (367).

MOLINARI.

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se non ritiene opportuno venire incontro agli abitanti della borgata Porto Palo in Menfi (Agrigento) con la costruzione di una nuova chiesa parrocchiale essendo quella esistente una vecchia piccolissima cappella (metri 9 per 4) non sufficiente allo svolgimento del culto e per giunta cadente in seguito alla frana che ha colpito l'abitato con l'alluvione del 1951 aumentata dalle recenti pioggie alluvionali del mese di febbraio scorso (368).

MOLINARI.

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se, in seguito alle ultime pioggie alluvionali verificatesi nella provincia di Agrigento e che hanno reso inabitabili le case della borgata Porto Palo di Menfi aumentando la frana dell'alluvione 1951, non creda opportuno di intervenire urgentissimamente assegnando delle somme per la costruzione di nuovi alloggi per le famiglie della detta borgata onde sistemare almeno una trentina di dette famiglie (369).

MOLINARI.

Al Ministro senza portafoglio onorevole Campilli, per conoscere quali provvedimenti intenda adottare, al fine di porre rimedio ai gravi danni subiti per le ultime piogge dalle strade provinciali recentemente sistemate dalla Cassa del Mezzogiorno in provincia di Agrigento, e da quelle in cui ancora la Cassa non ha voluto intervenire e che si sono rese intransitabili, con danno enorme delle popolazioni, come le provinciali di Sciacca, Caltabellotta, San Carlo (Km. 35), Bivona Tamburello (Km. 22), Misimbesi e Menfi (Km. 9). Chiede inoltre se non ritenga opportuno di erogare ulteriori finanziamenti che consentano l'immediato inizio dei lavori nelle strade suddette per la sistemazione delle comunicazioni (370).

MOLINARI.

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere quali provvedimenti di urgenza intende adottare onde porre riparo ai gravissimi danni provocati nella provincia di Agrigento dalle piogge alluvionali dei mesi di febbraio e marzo, con particolare accentuazione nei Comuni di Licata, Porto Empedocle, Sciacca, Bivona, Porto Palo di Menfi e Santa Margherita Belice. Gli interroganti richiamano l'attenzione sulla urgenza, nonchè sulla particolare disposizione da dare onde si venga alla sistemazione delle numerose frane e dei tratti di strada sconvolti sulle strade nazionali 115, 118, 122 e 123, in special modo sul tratto della 115 da Castelvetrano a Sciacca e Porto Empedocle, Agrigento, che impediscono lo svolgimento del traffico, facendo presente che i primi soccorsi di pronto intervento disposti dal Provveditorato opere pubbliche della Sicilia sono insufficienti data la gravità dei danni che da un primo rapporto della Prefettura di Agrigento, sentiti gli Uffici competenti, si aggirano per le sole opere pubbliche ad oltre un miliardo e mezzo (371).

MOLINARI, SANMARTINO.

Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere quali provvedimenti di urgenza intenda prendere in pro dell'agricoltura della provincia di Agrigento che, in seguito alle ultime piogge alluvionali dello scorso mese di febbraio, ha subìto gravissimi danni alle varie colture come è stato accertato dagli organi responsabili (372).

MOLINARI, SANMARTINO.

Al Ministro dei lavori pubblici, per sapere quali provvedimenti intenda adottare per porre fine all'inspiegabile ritardo nella costruzione di appartamenti dell'I.N.A.-Casa in San Lucido (Cosenza), costruzione iniziata il 1° marzo 1951 e a tutt'oggi rimasta incompiuta, con grave disagio per le famiglie, che hanno avuto l'assegnazione degli alloggi (373).

BARBARO.

Al Ministro dell'industria e del commercio, per sapere quali provvedimenti intenda prendere affinchè il Consiglio di amministrazione dell'I.N.A. provveda a sistemare i suoi 200 dipendenti che sono stati assunti e sono da parecchi anni mantenuti in condizioni giuridiche ed economiche contrastanti con lo statuto organico dell'I.N.A. stesso e con il vigente contratto collettivo di lavoro (374).

PASTORE Ottavio.

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale: con riferimento a precedente interrogazione ed alla risposta ricevuta con lettera n. 466/126/8 del 12 marzo 1954 interrogo il Ministro del lavoro per sapere: 1) quale somma complessiva è stata concessa nel 1953-1954 per i cantieri di rimboschimento e di lavoro;

2) quali somme sono state concesse a ciascuno dei seguenti gruppi di Enti assegnatari di cantieri di lavoro e di rimboschimento, indicati dalla suddetta risposta ministeriale: A.C.L.I.-C.I.S.L. - Pontificia Opera di assistenza - Istituti religiosi ed Ordini religiosi vari, Curie vescovili, Parrocchie, Comunità braccianti; 3) l'elenco dei cantieri di lavoro e di rimboschimento con la indicazione dei relativi sussidi accordati a ciascun assegnatario appartenente ai gruppi suddetti.

Lo scrivente interroga inoltre il Ministro del lavoro per sapere: *a)* la somma complessiva degli aiuti concessi per i corsi di addestramento professionale per i lavoratori disoccupati nel 1953-54; *b)* quali somme sono state concesse a ciascuno dei gruppi in cui nella risposta data alla precedente interrogazione sono stati riuniti tutti gli assegnatari; *c)* l'elenco dei corsi assegnati ai seguenti gruppi: A.N.A.I.P. - P.O.A. - Comunità braccianti - C.F.F. - C.I.S.L., con l'indicazione dell'aiuto accordato e dello scopo di ciascun corso; *d)* l'elenco dei corsi affidati anche indirettamente ma effettivamente, agli Istituti religiosi, Ordini religiosi vari, Curie vescovili, Parrocchie, ecc., con l'indicazione della somma assegnata e dello scopo di ogni corso (375).

PASTORE Ottavio.

Ai Ministri dei lavori pubblici e della pubblica istruzione, per conoscere lo stato della annosa pratica per stabilire la definitiva competenza di quale dei due Ministeri deve eseguire i lavori di restauro degli edifici a carattere artistico e monumentale di proprietà di Enti e di privati, a termine della legge 1° giugno 1939, n. 1059, ovviando così ai gravi inconvenienti che ora si verificano, in quanto molti lavori di restauro, pur avendo ottenuto da parte dello Stato il finanziamento, non vengono eseguiti nè dal Ministero dei lavori pubblici nè da quello della pubblica istruzione, a causa della mancata risoluzione della competenza fra i due Ministeri.

Ed intanto accade che le opere artistiche e monumentali da riparare vanno a sicura rovina (376).

VACCARO.

Al Ministro dell'interno, per conoscere il motivo per cui nessuna decisione sia stata ancora adottata in merito ad un ricorso avverso il risultato delle elezioni amministrative a Casalvieri (Frosinone), presentato alla giunta provinciale amministrativa da circa due anni, e per sapere altresì se intenda intervenire a tutela del buon diritto della popolazione del predetto comune perchè si giunga ad una conclusione senza ulteriore indugio (377).

TADDEI.

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se non creda disporre che vadano in appalto ,con sollecitudine, i lavori della rotabile Bolvano Bellamuro, strada di notevole importanza, che allaccia le provincie di Foggia e di Potenza con il Salernitano e le Calabrie (378).

CERABONA.

Al Presidente del Consiglio dei ministri, per sapere in base a quali criteri la Direzione generale dello spettacolo abbia creduto di proibire al circolo di cultura cinematografica « Charlie Chaplin » di Roma la proiezione di alcuni film appartenenti alla Cinecoteca Francese e messi a disposizione dei circoli del cinema italiano per interessamento dell'Ambasciata francese e della Federazione italiana circoli del cinema.

Il provvedimento non può non apparire odiosamente discriminatorio e fazioso nei confronti del nominato circolo « Charlie Chaplin » ove si tenga presente che per ben tre volte nel corso di due anni il circolo « Charlie Chaplin » è stato costretto, per intervento della Presidenza del Consiglio, a non effettuare la proiezione di film già preannunciati e ciò con gravissimo pregiudizio economico e morale dell'Ente (379).

MARZOLA, NEGRI.

Al Presidente del Consiglio dei ministri, per sapere se, nel settore dello spettacolo, non ritenga disporre che sia provveduto per la Casa di riposo degli artisti drammatici di Bologna, in modo analogo a quello con cui si è lodevolmente provveduto per la Casa di ri-

poso dei musicisti di Milano; e cioè con un contributo annuo di 20 milioni, prelevabili dal medesimo fondo, quello di assistenza e previdenza degli scrittori « autori drammatici » e musicisti; fondo al quale vanno i diritti spettanti allo Stato sulle opere cadute in pubblico dominio ed a cui una parte notevole, forse la maggiore, proviene da compagnie di prosa per rappresentazioni di opere drammatiche.

Questa richiesta è già stata pubblicamente avanzata da teatranti tramite la rivista « Il Dramma », qualificata ad occuparsi del provvedimento invocato anche perchè, da anni, benemerita iniziatrice di una sottoscrizione per la detta Casa di riposo degli artisti drammatici, sottoscrizione che ha già fruttato circa 10 milioni. Ma se tale sottoscrizione, divenuta permanente a causa delle necessità della Casa di riposo, torna ad onore della rivista, è umiliante per un paese di moderna civiltà lasciare alla generosità di privati, cioè, in parole povere, alla carità pubblica, quello che deve essere sentito come un dovere della collettività sociale ,cioè dello Stato.

Ed in conseguenza anche di reiterata analoga richiesta, il sottoscritto domanda se non si ritenga il caso di provvedere a che il mondo del teatro e la pubblica opinione, siano messi al corrente di ogni particolare riguardante i precedenti e la situazione attuale del « lascito Piccolomini » per una Casa di riposo per artisti drammatici, di cui la Casa di riposo esistente si pensa che potrebbe e dovrebbe beneficiare divenendone amministratrice ed erede (380).

BUSONI.

PRESIDENTE. Il Senato si riunirà nuovamente in seduta pubblica domani, mercoledì 24 marzo, alle ore 16, col seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954 al 30 giugno 1955 (366).

II. Discussione dei disegni di legge:

1. PAPALIA ed altri. — Modifica alle disposizioni per le promozioni a magistrato di Corte di appello ed a magistrato di Corte di cassazione (33).

2. SPEZZANO. — Norme per la riabilitazione di diritto (11).

*La seduta è tolta alle ore 20,05.*

---

Dott. MARIO ISGRÒ
Direttore dell'Ufficio Resoconti