N. 1343-A
Resoconti IV

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1966

ESAME IN SEDE CONSULTIVA DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(Tabella n. 4)

Resoconti stenografici della 2ª Commissione permanente

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

INDICE

SEDUTA DI MARTEDI' 21 SETTEMBRE 1965

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 2, 17, 19
BERLINGIERI, *relatore* 2
MAGLIANO 18, 19
MARIS 17, 18
REALE, *Ministro di grazia e giustizia* . . . 18, 19

SEDUTA DI MERCOLEDI' 22 SETTEMBRE 1965

PRESIDENTE . 19, 24, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49
AJROLDI 28, 29, 30
ALESSI 38, 42
GRASSI 41
GULLO 43, 49
KUNTZE 42, 47
MAGLIANO 39
MARIS 40, 46, 47, 48
MORVIDI 19, 21, 23, 24, 28
PACE 42, 44
PAFUNDI 23
POËT . . . . . *Pag.* 45, 46
REALE, *Ministro di grazia e giustizia* 21, 28, 30, 33, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49
TERRACINI 21, 29
ZELIGLI LANZINI 41

SEDUTA DI MARTEDI' 21 SETTEMBRE 1965

Presidenza del Presidente SCHIETROMA

La seduta è aperta alle ore 10,20.

Sono presenti i senatori: Ajroldi, Berlingieri, Caroli, Gramegna, Grassi, Gullo, Kuntze, Magliano Giuseppe, Maris, Morvidi, Pace, Pafundi, Pinna, Poët, Schietroma e Terracini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Picchiotti è sostituito dal senatore Angelo Tomassini.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Reale.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella 4).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Do la parola al senatore Berlingieri, incaricato della relazione sullo stato di previsione.

BERLINGIERI, *relatore*. Onorevoli colleghi, chiedo scusa se questa mia relazione non è sintetica, ma lunga e piuttosto dettagliata. Ho ritenuto doveroso prospettare molti dei diversi e complessi problemi della Giustizia e sottoporli alla vostra illuminata ed autorevole attenzione, per potere, alla fine, esprimere il nostro parere sul bilancio sottoposto al nostro esame ed auspicare quei voti che meglio potranno contribuire ad avviare a soluzione molti dei problemi stessi e delle sentite esigenze per il retto e migliore esplicamento dell'amministrazione della Giustizia. Prova del sollecito adempimento degli impegni programmatici offre il Governo, il quale avverte la necessità funzionale dell'amministrazione della Giustizia, che ha come finalità, oltre il ristabilimento della pace e dell'ordine, l'armonia di tutti e di tutto nello Stato. Il senso della Giustizia costituisce la essenziale e valida spinta dell'evoluzione della storia umana, ed ogni sforzo dell'uomo è proteso perchè la Giustizia si attui anche in contrasto con le umane azioni. Invero, la prevalenza di essa stabilisce in noi e negli altri la fiducia ed allontana la violenza e la sopraffazione.

La vita del diritto è continua lotta contro il torto ed i soprusi, coordinamento pacifico e principio regolatore della convivenza sociale. Il diritto è l'esigenza della natura umana, scaturisce dalla coscienza, regola la vita degli uomini, integra la morale. *Ubi societas, ibi jus.*

E dalla stabilità dell'ordine giuridico dipende la sicurezza del civile consorzio, ed il buon cittadino — come insegnava Socrate — deve osservare le leggi per evitare la funesta insubordinazione contro lo Stato.

Spetta ai legislatori dare leggi giuste, e compito dei giudici è di applicarle equamente, con la riaffermazione del diritto che — scriveva Orazio — rinasce ogni giorno come il sole. Indubbiamente oggi la Giustizia ha compiti molto più vasti e più complessi, e soprattutto è vivificata dall'ansia di risolvere questioni sociali, problemi economici, cercando di meglio regolare le diverse esigenze al fine di realizzare l'armonica convivenza, di esaudire le istanze sociali, di tendere all'elevazione del popolo, con la garanzia della libertà e dei diritti dei singoli e della collettività.

Come ebbi occasione di dire, altra volta, l'amministrazione della giustizia, è la più alta e austera funzione di una nazione civile e fondamento essenziale di un ordinamento democratico.

E, a parer mio, quello che più importa è che i cittadini abbiano fiducia nel prestigio della legge, nella amministrazione della giustizia, la quale deve avere mezzi sufficienti, adeguato personale, urgenti riforme. La sollecita e retta funzione giudiziaria costituisce essenziale interesse di tutti, ed è anche necessario un sistema legislativo organico e chiaro. Invero, la giurisdizione ha bisogno di un compiuto sistema di norme, ordinate nella chiarezza dei princìpi. Pertanto devono le leggi essere coordinate in testi unici, con il contemporaneo ed organico aggiornamento dei Codici.

La giustizia non deve essere riguardata da un punto di vista economico-produttivo, ma sarebbe erroneo voler realizzare economie nel settore della giustizia, che non consente il calcolo economico, poichè la giustizia costituisce, oltre che tutela della società, opera di redenzione, di educazione, di sociale progresso.

Ora mi sia consentito affermare che ogni anno, nella successione dei bilanci, si realizza una linea progressiva. Invero si deve constatare che la spesa di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finan-

ziario 1966 è di lire 134 miliardi e 740 milioni, in esse compresi 410 milioni accantonati per la parte corrente nell'apposito fondo speciale del Ministero del tesoro; accantonamenti che concernono l'ordinamento penitenziario e la prevenzione della deliquenza minorile (350 milioni); deleghe legislative al Governo della Repubblica per la riforma dei Codici (50 milioni); riconoscimento dell'Istituto internazionale di studi giuridici come ente di diritto pubblico (10 milioni).

Pertanto le spese considerate nell'attuale stato di previsione presentano un aumento netto di 12 miliardi e 482 milioni circa rispetto al precedente bilancio, che era di lire 122 miliardi e 259 milioni circa, in esse compresi lire 250 milioni accantonati per la parte corrente. E qui sento imperioso il dovere di tributare il più fervido apprezzamento per l'opera che hanno svolto e che continuano a svolgere, con ammirato ed appassionato impegno, e il ministro onorevole Reale, ed i suoi illustri collaboratori, col vivo voto che dalla loro lodevole opera possano conseguire sempre maggiori e più numerosi benefici. Ma occorre che si cerchi di potenziare e migliorare la politica giudiziaria, che costituisce strumento di realizzazione della tensione umana e sociale della nostra Costituzione. Si parla di « crisi della giustizia » o di « crisi dell'amministrazione della giustizia ». Sovente la crisi della giustizia forma l'oggetto di conferenze, di riunioni, di dibattiti, di polemiche giornalistiche, di denunce nei discorsi di Procuratori generali in occasione dell'inaugurazione degli anni giudiziari. È vero che i cittadini avvertono una situazione di disagio che postula la necessità di risolvere con ogni sollecitudine i diversi problemi dell'amministrazione della giustizia.

Ma in proposito ritengo utile ricordare quello che ebbe ad affermare il Procuratore generale della Corte di appello di Perugia nel suo discorso inaugurale: « Il problema della giustizia è sì questione di mezzi, ma è anche, e non meno, come in tanti altri campi, questione di uomini e di costume ».

I mali dell'amministrazione della giustizia, che forse covavano da decenni, in questi ultimi anni sono esplosi in forma virulenta. Ma bisogna evitare che i mali stessi si aggravino con diagnosi avventate, molteplici, catastrofiche, e con somministrazione di rimedi non sufficientemente meditati e sperimentati: rimedi che potrebbero essere peggiori dei mali. Comunque, con la ferma fiducia di una sollecita e completa restaurazione, non si può disconoscere al legislatore la lodevole intenzione di intervento nei due settori nevralgici, se pur parziali, della progressione nelle funzioni e dell'aumento dell'organico, in considerazione del globale volume degli affari.

E va ricordata la consapevole preoccupazione con la quale il Procuratore generale della Corte suprema, nel suo discorso inaugurale dell'anno giudiziario, ha denunciato le difficoltà di reperire le centinaia e centinaia di nuovi magistrati, che dovrebbero colmare i posti vuoti nei Tribunali, nelle Procure della Repubblica, ed ha prospettato la necessità di provvedimenti legislativi, idonei ad affrontare le operazioni di reclutamento.

Purtroppo la vocazione ad indossare la toga del magistrato perde sempre più di mordente fra i giovani, come è dimostrato dal numero dei partecipanti ai concorsi per l'ingresso in carriera, e dall'esito dei concorsi stessi. Ciò determina vacanze nelle sedi con indubbio danno per la sollecita amministrazione della giustizia, e la lungaggine si pone in contrasto con le esigenze della vita moderna, ed infonde poca fiducia nei rimedi giurisdizionali, nei quali si esprime la efficacia della giustizia stessa nella pubblica opinione. Col volgere del tempo, per le mutate condizioni economiche, è venuta a mancare la proporzione tra lavoro e personale: questo non è aumentato mentre è aumentato il lavoro.

Vi leggo i più recenti prospetti statistici in merito agli affari civili e penali:

Affari civili (*esclusi i provvedimenti a cognizione sommaria non seguiti da giudizio in contraddittorio*) e penali sopravvenuti nel 1° semestre 1965

CORTE DI CASSAZIONE

ricorsi civili	2.021
ricorsi penali	16.505

CORTI DI APPELLO

cause civili	6.421
controversie agrarie	173
procedimenti penali	8.632

TRIBUNALI

cause civili	68.176
controversie agrarie	2.617
fallimenti	2.754
procedimenti penali	53.907

PRETURE

cause civili	68.112
procedimenti penali	613.015

e riepilogando:

cause civili (Corte di cassazione; Corti di appello; Tribunali; Preture) 144.730;

controversie agrarie (Corti di appello; Tribunali) 2.790;

fallimenti (Tribunali) 2.754;

procedimenti penali (Corte di cassazione; Corti di appello; Tribunali; Preture) 692.059.

PENDENZE AL 30 GIUGNO 1965

cause civili

Corte di cassazione	10.034
Corti di appello	21.699
Tribunali	256.842

procedimenti penali

Corte di cassazione	24.947
Corti di appello	15.279
Sezioni istruttorie	93
Tribunali	66.377
Uffici istruzione	12.418
Preture	411.402

e riepilogando:

cause civili (Corte di cassazione; Corti di appello; Tribunali; Preture) 440.306,

procedimenti penali (Corte di cassazione; Corti di appello e sezioni istruttorie; Tribunali e uffici istruzione; Preture) 530.516.

Si noti che non sono ancora pervenuti al Ministero di grazia e giustizia i prospetti relativi agli uffici dei distretti di Cagliari, Milano, Napoli, Perugia, Roma. Pertanto i dati sopra indicati si riferiscono a 18 Corti di appello delle 23 esistenti, a 123 dei 155 Tribunali e a 698 delle 899 preture esistenti.

SITUAZIONE DEL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI AL 12 LUGLIO 1965

FUNZIONI	IN ORGANICO	IN SERVIZIO	VACANZE
1) Primo Pres. Cassazione	1	1	—
2) Proc. Gen. Cassazione, Pres. Agg. Cassazione, Pres. Trib. Acque Pubbliche	3	3	—
3) Pres. Sez. Cassazione, Avv. Gen. Cassazione, Pres. e Proc. Gen. C. A.	82	82	—
4) Cons. Cassazione, Pres. Sez. C. A. Sost. Proc. Gen. Cassaz., Avv. Gen. C. A.	493	252	241
5) Cons. Sost. Proc. Gen. C. A., Pres. e Pres. Sez. Trib., Cons. Pretore	1.780	1.358	422
6) Giudici, Sostituti, Pretori e Agg. Giudiz.	4.173	3.341	832
7) Uditori giudiziari	350	559	—
TOTALI	6.882	5.596	1.495
Uditori in soprannumero all'organico di 350 (vedasi n. 7)			209
TOTALE VACANZE			1.286

Concorso a 200 posti di uditore indetto con D.M. 18-10-1963 per il quale è in corso di pubblicazione la graduatoria	200	saranno nominati verso ottobre 1965
Concorso a 176 posti di uditore indetto con D.M. 10-4-1964 per il quale è in corso di formazione la graduatoria	176	si sta per pubblicare la graduatoria
Concorso a 254 posti di uditore indetto con D.M. 9-11-1964 per il quale è in corso l'esame degli elaborati	254	
Concorso a 200 posti di uditore indetto con D.M. 2-2-1965 per il quale è in corso l'esame degli elaborati	200	
Concorso per 200 posti di uditore indetto con D.M. 7-5-1965	200	
Concorso a 200 posti di uditore da bandire entro l'anno 1965	200	
TOTALE	1.230	
TOTALE VACANZE RESIDUE		56

SITUAZIONE DEL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA

FUNZIONI	ORGANICO			ALLA DATA DELL'1 SETTEMBRE 1964				ALLA DATA DEL 7 SETTEMBRE 1965			
	Vecchio	Aumento legge 4 gennaio 1963 n. 1	Totale	In servizio	VACANZE			In servizio	VACANZE		
					Vecchio	Aumento	Totale		Vecchio	Aumento	Totale
1. — Primo Presidente Cassazione	1	—	1	1	—	—	—	1	—	—	—
2. — Procuratore Generale e Presidente Aggiunto Cassazione, Presidente Tribunale Acque Pubbliche	2	1	3	3	—	—	—	3	—	—	—
3. — Presidenti Sezione e Avvvcati Generali Cassazione, Presidenti e Procuratori Generali Corte Appello	64	18	82	82	—	—	—	76	—	6	6
4. — Consiglieri e Sostituti Procuratori Generali Cassazione, Presidenti di Sezione e Avvocati Generali Corte Appello	293	200	493	237	56	200	256	249	44	200	244
5. — Consiglieri e Sostituti Procuratori Generali Corte Appello, Presidenti e Presidenti di Sezione Tribunali, Consiglieri Pretori	1.380	400	1.780	1.395	—	385	385	1.372	8	400	408
6. — Magistrati di Tribunali e Aggiunti Giudiziari	3.613	560	4.173	3.361	252	560	812	3.329	284	560	844
7. — Uditori giudiziari	350	—	350	303	47	—	47	559	—	—	—
TOTALI	5.703	1.179	6.882	3.382	355	1.145	1.500	5.589	336	1.166	1.502

UDITORI IN SOPRANNUMERO ALL'ORGANICO DI 350 (vedasi n. 7) DA DETRARRE DAL TOTALE DELLE VACANZE 209

TOTALE VACANZE EFFETTIVE AL 7 SETTEMBRE 1965 ..... 1.293

Inoltre l'applicazione del Codice del rito civile richiede un maggior numero di magistrati e di cancellieri, e di sufficienti locali. Il giudice civile, oberato da rilevante numero di processi, non può seguire, nè esaurire sollecitamente tanto lavoro.

Aggiungasi le aumentate incombenze affidate ai giudici: sezioni agrarie specializzate; controllo di legittimità sulle società anonime, sindacati, stampa, controversie del lavoro.

Pertanto occorre aumentare gli organici dei magistrati e dei cancellieri; curare la migliore distribuzione nelle sedi, a seconda dell'effettivo lavoro di ciascun ufficio; procedere ad una migliore ripartizione del lavoro tra i vari organi giudiziari; controllare anche la qualità dei giudici nel corso della carriera forse più che all'inizio della medesima; istituire corsi di aggiornamento; assicurare l'idoneità dei magistrati alla funzione che sono chiamati ad esercitare, in maniera che essi siano sempre più degni e capaci nel difficile e delicato compito di amministrare la giustizia.

In verità bisogna dare atto che la magistratura italiana serenamente e lealmente applica la legge e compie l'alto suo dovere senza essere frastornata da facili lodi o dal timore di interessate rampogne, sì che la coscienza dei cittadini può affrontare serenamente quegli scandali che di tanto in tanto coinvolgono uomini noti ed organismi pubblici. Il procuratore generale di Roma ha detto: « In uno Stato di diritto, come il nostro, non sono consentiti privilegi; non sono configurabili due pretesi contrastanti mondi, e su tutti si erge e deve ergersi la maestà della norma giuridica, che, emanata dal popolo a mezzo dei suoi legittimi rappresentanti, non può ammettere la sostituzione ad essa dell'arbitrio individuale, senza il disconoscimento dello Stato nella sua essenza ».

Operando in tal modo, la magistratura si pone nella vita nazionale quale forza viva, distinta, ma non avulsa dagli altri organi o poteri dello Stato. L'ordine giudiziario non è avulso dalla complessa vita del corpo statale, del quale è una espressione. Non si può, quindi, configurare una magistratura addirittura contrapposta agli altri poteri dello Stato: che sia quasi uno Stato nello Stato, poichè essa stessa inerisce nello Stato medesimo, pur nei limiti di giuridica autonomia, ed è subordinata, come tutti i cittadini, alle leggi dello Stato, che la magistratura, come è noto, applica e non crea. E se gli interventi politico-legislativi fossero insufficienti, allora sarebbe il corpo elettorale, titolare della sovranità, che dovrebbe esprimere rappresentanze politico-legislative più efficienti per dare ai cittadini leggi più idonee o necessarie.

Buone leggi, sollecita amministrazione della giustizia, regolare funzionamento della giustizia stessa è supremo interesse; comune garanzia di tutti; premessa di ogni ordinato funzionamento delle istituzioni; condizione di una ordinata e retta amministrazione pubblica. Ed un vitale sistema di libertà ha come premessa l'efficiente indipendenza della giustizia.

Per l'efficiente e sollecito espletamento del lavoro giudiziario occorre coprire gli organici delle Preture con l'assegnazione dei pretori aggiunti nelle sedi che ne abbiano diritto: e ciò soprattutto a seguito della maggiorata competenza per valore dei pretori, e dell'aumento delle molteplici loro incombenze.

Per i conciliatori, anche se manca, come accade nei più piccoli Comuni, quel livello di preparazione necessaria per assolvere la funzione specifica, tuttavia essi vanno mantenuti, essendosi riconosciuta necessaria la funzione stessa conciliativa nel contrasto di più modesti, opposti interessi, nel contatto più diretto con i litiganti.

Indubbiamente va rivisto il sistema dell'istituto della conciliazione, inadeguato alle moderne e più progredite esigenze.

Molti conciliatori dei Comuni più piccoli non hanno adeguate nozioni giuridiche e culturali per emettere compiute, motivate decisioni, soprattutto in quelle cause, nelle quali partecipano difensori preparati, che spesso agitano complesse e delicate questioni giuridiche. Pertanto, occorrerebbe che l'ufficio del conciliatore fosse esplicato da un giudice o di singolo Comune o di Comuni consociati, di provata capacità e di adeguata

cultura giuridica. Magari retribuito, ma che potesse assolvere le proprie funzioni con ogni migliore conoscenza ed applicazione delle norme di legge.

Il Consiglio superiore della magistratura fu istituito con la legge 24 marzo 1958, n. 195, realizzando l'autonomia dal potere giudiziario, in collaborazione con gli altri poteri. Il problema dell'indipendenza è attinente all'organizzazione dello Stato, ed esso fu prospettato e discusso con gli altri attinenti al rinnovamento giudiziario, alla riorganizzaione dei servizi, riconnettendosi alla necessità di porre i magistrati al disopra dei contrasti fra gruppi, organizzazioni sociali e sindacati, con garanzia della loro posizione *super partes*.

Si intende che l'indipendenza e l'autonomia non costituiscono, come più sopra ho detto, avulsione della magistratura dall'organizzazione dello Stato, ma armonico coordinamento del potere giudiziario con gli altri poteri, e progressiva elevazione della funzione della magistratura stessa, considerata valida difesa contro ogni violenza e prepotenza.

Purtroppo è insorto un dissidio nel corpo del Consiglio medesimo, contrapponendosi due associazioni, con innegabile danno, perchè il contrasto è a discapito del compito e della funzione e sarebbe auspicabile che terminasse la radicalizzazione delle rispettive posizioni, riconoscendo che il solo e vero problema è quello di decidere con azione comune, per operare nello stesso interesse comune.

È la stessa Costituzione che mantiene la magistratura nella unitarietà della compagine statale, pur nella sua piena autonomia.

La presenza del Capo dello Stato quale presidente del Consiglio superiore della magistratura, la partecipazione dell'elemento politico e dei capi della Corte di cassazione assicurano l'armonia tra organi diversi, e l'autonomia del potere giudiziario per il conseguimento della imparzialità del giudice.

In fondo, come bene si è espresso il Procuratore generale Salvatore Caporaso, « il Consiglio superiore non è stato creato per far leggi o per rappresentare giuridicamente o politicamente chicchessia, ma per amministrare il personale della giustizia, regolando le assunzioni ed i movimenti di ogni singolo magistrato. Il Consiglio superiore ha appena superato la sua prima prova di collaudo. Parlare già di riforma radicale di questo nuovo, originale e così democratico organismo, mi sembra un non senso ed è per lo meno prematuro ».

A me pare che il presidio dell'indipendenza della magistratura si possa trovare e nel precetto costituzionale dell'articolo 101, e nell'imperativo morale della coscienza degli stessi magistrati, che tutti li accomuna nella loro stessa alta dignità.

Sia dunque smorzato ogni fermento discorde, che crea disordine interno e sfavorevolmente incide nella pubblica opinione, ed auspichiamo che un nuovo ordinamento giudiziario corrisponda a tutte le più sentite esigenze dell'amministrazione della giustizia.

A proposito dell'ordinamento giudiziario, da molte parti sono stati espressi consigli di ponderazione e di prudenza perchè le riforme non siano affrettate e non abbiano effetti contrari a quelli auspicati.

Qui vanno ricordate la recente approvazione della legge 7 maggio 1965, n. 430, concernente modifiche all'ordinamento delle cancellerie e segreterie giudiziarie; della legge 30 maggio 1965, n. 579, relativa alla riduzione del periodo di tirocinio degli uditori; quella sulle ferie degli avvocati e procuratori; quella sull'aumento di competenza per valore dei pretori e dei conciliatori.

Nella nota preliminare al disegno di legge governativo sulla previsione del bilancio 1966 è scritto che fra i problemi in corso di studio sono quello relativo alla nuova regolamentazione del servizio obbligatorio in pretura dei funzionari di cancelleria, e quello inerente ad una nuova disciplina della decorrenza della promozione del detto personale.

Nel discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1965 il Procuratore generale della suprema Corte indicava come necessario:

1) che siano aumentati gli organici dei magistrati di tribunale;

2) che si ritorni al sistema precedente per la chiamata a scrutinio e per i limiti

temporali di efficacia del giudizio conseguito;

3) che sia soppressa la disposizione relativa alla promozione in soprannumero, salvo ad applicarla transitoriamente per i magistrati nel contempo promossi e per quelli che avessero acquisito il diritto alla promozione, per i quali avrebbe luogo la regola dell'assorbimento;

4) come alternativa che sia disposto che anche i magistrati aventi diritto alla promozione siano destinati, per esigenze di servizio, ai tribunali o alle preture, tenendosi conto delle opzioni. A meno che non si ritenga opportuno di unificare in unico organico i magistrati di tribunale e di appello, provvedendo a stabilire i criteri di selezione ed i presupposti di anzianità per la destinazione individuale all'una o all'altra funzione.

Infine, giova ricordare che tra i disegni di legge presentati, non ancora approvati dal Senato sono:

1) la modifica del sistema elettorale per l'elezione dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura (n. 615);

2) le modifiche circa l'istituzione ed il funzionamento del tribunale per i minorenni (n. 1032).

Infine, sarà giovevole fare acquistare ai magistrati cognizioni circa i fenomeni biopatologici, psichiatrici, chimici, fisici; stabilire che essi possano valersi di organi ausiliari adeguati; mettere a loro disposizione mezzi tecnici utili ai fini degli accertamenti probatori; istituire corsi di addestramento.

Ripetutamente è stata prospettata la necessità che all'amministrazione della giustizia civile siano destinati magistrati con preparazione prevalentemente privatistica, e che a quella penale siano destinati magistrati con particolare preparazione antropologica, sociologica, psicologica, biologica.

Detta specializzazione fu invocata da Mortara, Floriani, Lessona, Stoppato, Ferri e da altri autorevoli giuristi viventi. Molti di loro hanno proposto l'istituzione di corsi complementari di antropologia, sociologia criminale, psicopatologia forense, pratica tecnica e scientifica; corsi di tecnica di guida degli automezzi e di necessarie cognizioni meccaniche e balistiche.

Alti magistrati hanno lamentato ripetutamente, e ciò è stato ribadito in Parlamento, che i palazzi di giustizia e le attrezzature sono inadeguati alle esigenze del servizio giudiziario, e che ciò è causa non lieve della lentezza dell'amministrazione della giustizia, che si traduce in difetto di armonia, di direzione, di disciplina.

Dobbiamo francamente riconoscere che i Comuni, sui quali grava l'onere del servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari, per la legge 24 aprile 1941, n. 392, pur con contributi integrativi o straordinari di cui alle leggi 25 luglio 1956, n. 702, 15 febbraio 1957, n. 26, e 18 febbraio 1963, n. 208, non possono provvedervi adeguatamente per le quasi totali deficienze dei loro bilanci.

Nè si potrebbe ovviare col ridimensionare i contribuiti. Piuttosto si dovrebbe redigere un piano organico, che potesse veramente affrontare e risolvere il problema. Anche quella della giustizia — scrisse il professor Carnelutti — « è un'azienda la quale richiede il suo fabbisogno non soltanto di leggi e di uomini, ma anche di strumenti materiali ».

Nella relazione governativa al disegno di legge sulla previsione dell'attuale bilancio è scritto che i contribuiti concessi ai Comuni per costruzioni di edifici giudiziari hanno consentito la realizzazione di opere in 88 Comuni per 34 miliardi di lire, di cui 27 circa a carico dello Stato; che pel 1965 si prevede che potranno essere concessi contributi a circa 20 Comuni per un importo di opere di circa lire 2 miliardi e 400 milioni, e con una spesa a carico dello Stato di circa lire 1.800.000.000; e che pel 1966, essendo state le somme disponibili quasi tutte impegnate dai contributi concessi negli anni precedenti, le concessioni dei contribuiti stessi dovranno essere contenute nella residuale somma di circa lire 200 milioni.

Infine, va aggiunto che alla costruzione di alcuni palazzi di giustizia ha provveduto direttamente lo Stato a mezzo di leggi speciali: come per Melfi, Rieti, Bari. Per i nuo-

vi edifici giudiziari di Roma, è stato predisposto un disegno di legge per lo stanziamento di nuovi fondi per il completamento dell'opera. Tutto ciò costituisce indubbiamente lodevole operosità e un passo avanti, ma ulteriori e più massicci interventi finanziari occorrono per adeguare la funzionalità di questi importanti, direi i più importanti, uffici pubblici, alle esigenze del nostro tempo.

Per quanto riguarda il programma di riordinamento delle sedi degli istituti penitenziari, sono stati soppressi l'ergastolo di Santo Stefano e la casa di lavoro di Finale Ligure, perchè non più rispondenti alle nuove esigenze del trattamento; e sono state anche soppresse le Carceri giudiziarie di Piazza Armerina, Porto Empedocle, Favara e Piombino, perchè esse si trovavano in località sprovviste dell'ufficio giudiziario del tribunale.

È stata costituita una sezione di ergastolo a Pianosa; l'istituto di Soriano nel Cimino, completamente rinnovato è stato destinato a casa di lavoro; sono state, istituite presso le carceri giudiziarie di Pescara e di Potenza due sezioni di casa penale, utilizzando i nuovi fabbricati costruiti con lo stanziamento straordinario per l'edilizia penitenziaria di cui alla legge 24 luglio 1959, numero 622.

Con i fondi di cui alla indicata legge, sono stati portati a termine i lavori di costruzione dell'istituto per minorenni di Napoli, e della prigione-scuola di Acireale. È stata realizzata la nuova sede del carcere giudiziario di Trapani.

Infine, sono in corso di realizzazione il nuovo centro clinico delle carceri giudiziarie di Regina Coeli, e quello delle carceri giudiziarie di Napoli.

Sarà costituito un altro istituto di osservazione in Sicilia.

Tutto ciò contribuirà alla redenzione dei colpevoli alla quale contribuiscono i servizi igienici e sanitari; i bagni, l'arredamento, la pulizia dei locali.

Per i minorati psichici si dovrebbe assolutamente vietare la promiscuità dei ricoverati con quelli minorati e si dovrebbe disporre di efficiente attrezzatura sanitaria.

Per ultimo gli istituti per i minorenni dovrebbero essere funzionali in tutti i distretti delle Corti di appello, e in maggior numero dovrebbero essere le case di rieducazione per un più agevole reinserimento sociale dei giovani.

I cancellieri rappresentano il fermo pilastro dell'ordinamento giudiziario e sono indispensabili collaboratori dei giudici. Essi, coadiuvati dagli amanuensi, dai dattilografi, con sufficienti mezzi meccanici, dattilografici e stenografici, sono di estrema utilità per il servizio giudiziario. Occorreranno più efficienti norme regolatrici del loro organico e delle loro funzioni. Adeguato dovrà essere il numero dei cancellieri e dei dattilografi, e di efficienti attrezzature di armadi, di mobili, di macchine dovranno essere dotati i vari uffici.

Quanto agli ufficiali giudiziari, anche essi sono preziosi collaboratori sia nelle udienze, sia per i servizi delle notificazioni e delle esecuzioni.

Apprezzabile è anche l'opera degli uscieri che prestano indispensabile servizio negli uffici giudiziari.

Infine, vanno sottolineati lo scrupoloso adempimento dei compiti affidati alla polizia giudiziaria, che affianca l'opera della Magistratura, e l'opera benemerita anche della polizia in genere e di quella stradale, e dei carabinieri, che rendono diuturnamente i più diversi servizi al Paese.

Il diritto di cronaca, se fatta con contenutezza e con opportunità, costituisce una remora ed uno stimolo a bene operare. Deve essere evitato che i cronisti possano riferire notizie giudiziarie vere o deformate, producendo suggestioni e disorientamento dell'opinione pubblica.

E deve essere, altresì, rispettato il segreto istruttorio, con l'astensione da parte dei giornalisti da qualsiasi atteggiamento che possa comunque pregiudicare lo svolgimento dell'attività del magistrato inquirente. E qui va ricordato che è codificato (articolo 164 Codice di procedura penale) il divieto sia della pubblicità col mezzo della stampa, sia di ogni altra forma di divulgazione, degli atti processuali istruttori, sotto le comminatorie di cui all'articolo 684 del Codice penale.

D'altra parte la federazione nazionale della stampa il 17 giugno 1957 ha approvato il codice etico del giornalismo, fissando le norme morali dell'auto-disciplina anche in materia di cronaca giudiziaria.

Il cinema e la radiotelevisione saranno sempre i migliori mezzi e strumenti di oculata propaganda per l'esaltazione dei valori della vita, della diffusione delle arti, della musica, della letteratura, della storia e della scienza: fonti di elevazione etica e culturale.

Il nuovo ordinamento del notariato, approvato dal Consiglio dei ministri, e trasmesso alla Camera dei deputati, attende di essere assegnato all'esame del Parlamento.

Con decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1965, n. 697, è stata ottenuta la revisione decennale della tabella notarile, che ha comportato la soppressione di 85 sedi e l'aumento di 285 posti.

I notai assolvono una funzione giudiziaria, complementare a quella della magistratura.

Per le libere professioni, nel 1965, sono stati predisposti importanti provvedimenti normativi, quali:

1) il disegno di legge concernente la disciplina della iscrizione negli albi professionali di cittadini italiani rimpatriati dall'estero o profughi;

2) le norme integrative per l'applicazione della legge 3 febbraio 1963, n. 112, sulla professione di geologo;

3) il regolamento per l'esecuzione di detta legge;

4) il regolamento per l'esecuzione della legge sull'ordinamento dei giornalisti.

Vanno segnalati l'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore, all'esame della Camera; il nuovo ordinamento delle professioni dei periti agrari, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e chimici, nonchè la definitiva ed organica disciplina della previdenza ed assistenza forense.

Il nuovo ordinamento della professione forense garantirà la piena autonomia della classe forense, la quale dovrà sentire sempre maggiore l'impegno d'esercitare la professione dignitosamente, con ineccepibilità di costume.

Ebbi già occasione di scrivere che « la nostra professione deve vivere non soltanto di fiducia, ma anche di pubblica estimazione ».

L'indipendenza e l'autonomia dell'ordine forense sono il retaggio di lotte e di gloriose tradizioni dell'avvocatura, che ha il fascino del valore sociale ed umano e la cui funzione valida e necessaria è uno dei cardini fondamentali per la tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, come ha proclamato la prima mozione approvata dal congresso forense di Milano del 17 settembre 1965.

Molto, in verità, è stato operato nel settore giudiziario minorile. Fattivo è stato l'apporto dato dal Ministero di grazia e giustizia mediante l'opera di rieducazione dei minorenni, attraverso la diffusione dell'istruzione generale e di quella professionale.

Vanno anche ricordati gli incrementi della spesa per i mezzi rieducativi, per il mantenimento dei ricoverati, per il loro trasporto, per le prestazioni di servizio sociale, e per le attività sportive e ricreative.

Sui giovani influiscono la povertà delle condizioni economiche, la promiscua vita di ambo i sessi, la ristrettezza delle abitazioni, l'ansia spasmodica del lusso, la ricerca di rapidi ed agevoli successi, la bramosia dei piaceri, l'influenza della stampa e delle produzioni cinematrografiche deleterie.

Il Governo ha rivolto e rivolge ogni cura per accertare la personalità dei minorenni, per avviarli alle case di riadattamento, ai riformatori giudiziari.

Sono stati allestiti posti scolastici, laboratori professionali, sale di lettura, programmi educativi radiofonici. Ed anche giova che la cosiddetta « gioventù bruciata » riceva nell'ambito familiare rigorosa educazione, e senta il peso dell'autorità dei genitori, che devono essere vigili nel seguire le tendenze, le abitudini, la vita dei loro figlioli.

La stampa, gli spettacoli, i film vanno sempre più controllati per evitare effetti deleteri sui giovani, facilmente eccitabili e fantasiosi.

Il problema della delinquenza minorile è anche sociale e va risolto con energici provvedimenti di prevenzione, di sorveglianza e di assistenza.

Infine gioverà costituire la specializzazione dei giudici minorili con l'autonomia dei tribunali per i minorenni, in modo da avere una più funzionale ed armonica strutturazione della giustizia minorile.

Circa la riforma dei Codici, ricordo che nella nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia 1966 è scritto: « Il problema di preminente rilievo è quello della riforma dei Codici, divenuto vivo e pressante nella coscienza pubblica in questi ultimi tempi ».

Aderiamo a tale giusto ed essenziale rilievo, perchè le norme dei Codici vanno adeguate ai princìpi della Costituzione, all'evoluzione dei rapporti sociali, al progresso del diritto e della giurisprudenza.

Da tempo il Paese attende Codici adeguati e l'esigenza va esaudita senza indugi. Bisogna aggiornare le leggi per rendere spedite le procedure, magari con riforme parziali, pur di rendere subito più sollecita la giustizia.

Alla stregua della premessa ai princìpi direttivi per la riforma del Codice civile, contenuta nel disegno di legge (stampato Camera n. 557) del 10 ottobre 1963, le istanze di riforma sono limitate a determinate parti del Codice stesso, al fine di adeguarle alle mutate condizioni della nostra società, e prevalentemente al libro I (delle persone e della famiglia), al libro V (del lavoro), rispetto ai quali è stata maggiormente sentita l'esigenza di una ampia revisione.

Riguardo al libro I si è avvertita la necessità di una nuova disciplina che meglio risponda ai rapporti personali e patrimoniali tra i coniugi, secondo l'eguaglianza giuridica e morale di cui alla Carta costituzionale, entro i limiti necessari per salvaguardare l'indissolubilità del matrimonio e l'unità della famiglia. Ed una nuova disciplina è richiesta dal rapporto di filiazione in maniera da rendere più attuabile il principio della uguale responsabilità dei genitori di fronte ai figli, e tale da garantire anche ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela, compatibilmente con i diritti della famiglia legittima. Inoltre, è stata avvertita la necessità dell'ampliamento e della semplificazione dell'istituto dell'adozione e dell'affiliazione.

Tra le riforme di maggior rilievo del diritto di famiglia vanno ricordate:

1) la determinazione della residenza familiare, la quale avviene di comune accordo;

2) il rifiuto del marito a considerare le esigenze della moglie nella scelta della residenza come motivo di separazione a favore di quest'ultima;

3) la moglie, per imprescindibili ragioni di lavoro o di interesse, può darsi un domicilio diverso da quello del marito;

4) la sospensione dell'obbligo di mantenimento, l'autorizzazione al sequestro di beni e redditi in caso di abbandono non motivato del domicilio coniugale è bilaterale;

5) la moglie aggiunge il cognome del marito al proprio e lo conserva durante lo stato vedovile;

6) riguardo alla separazione coniugale, resta immutato l'articolo 151 relativo alla separazione per colpa e si stabilisce che la separazione tra i coniugi è ammessa oltre che per colpa, per fatti incolpevoli, i quali per la loro natura morale o fisica, non consentano la prosecuzione della convivenza fra i coniugi, ovvero la rendano particolarmente onerosa.

Riguardo alla disciplina dei rapporti patrimoniali tra i coniugi, la riforma propone la comunione dei beni acquisiti dopo il matrimonio come regime patrimoniale legale, escludendone ogni altro (i beni separati, la costituzione dei beni in dote). Dalla comunione dei beni restano esclusi gli utili delle sostanze appartenenti a ciascuno dei coniugi prima del matrimonio ed i redditi personali del lavoro.

La riforma proposta amplia di molto i tempi e gli strumenti per la dichiarazione giudiziale di paternità, per il riconoscimento e per la legittimazione, ed introduce il criterio del riconoscimento del figlo adulterino al momento in cui colui che lo riconosce, ossia uno dei coniugi, è separato dall'altro per colpa, anche propria.

Per l'adozione il limite di età è abbassato a 40 anni, ed in casi speciali a 35; e sono consentite le plurime adozioni.

Infine si introduce la adozione speciale, che si differenzia in quanto è diretta alla sistemazione familiare dei fanciulli abbandonati, con piena tutela giuridica, morale, assistenziale.

Riguardo ai diritti successori viene proposta la capitalizzazione dell'assegno di legge, al fine di evitare danno economico all'interessato, nella eventualità di svalutazione monetaria.

Viene stabilito il criterio secondo cui gli alimenti dovuti al figlio naturale cessano di rappresentare lo stretto necessario per vivere, ma vengono elargiti secondo le possibilità economiche del genitore naturale; ed è adeguato il concorso dei figli naturali con gli altri legittimi, introducendosi il principio secondo il quale la quota spettante ai primi è fissata in ragione della metà della quota spettante ai secondi.

Infine, per quel che riguarda la disciplina dei rapporti fra genitori e figli, la patria potestà è lasciata al padre, che interpella la moglie, tenendo conto del suo parere; in caso contrario, la moglie è autorizzata a ricorrere al Tribunale.

Si propone l'abrogazione della norma, in virtù della quale il padre può dettare legge in famiglia anche dopo la morte (articolo 338).

Inoltre è stata proposta la modifica radicale della legge sull'espropriazione per pubblica utilità; la modifica delle norme regolanti la società e di quelle relative ai contratti di lavoro: modifica del regime dei privilegi, con maggiore tutela dei crediti di lavoro; riconoscimento giuridico dei sindacati e regolamentazione del diritto di sciopero; assicurazione obbligatoria del Codice stradale; riforma della legge fallimentare, di quella sulla navigazione, e sull'industria cinematografica.

Si deve riconoscere che è convinzione ormai diffusa, e pressochè unanime che l'attuale ordinamento processuale civile è considerato inidoneo ad assicurare il rapido raggiungimento dei fini per i quali esso è predisposto.

Nel 1964 così si esprimera l'avvocato generale presso la Corte d'appello di Milano: « Una forma che soverchia e mortifica il fine; un groviglio di nullità e di decadenze, che insidiano e rendono vulnerabile il processo; la pesante lentezza dell'*iter* processuale che si attarda in una lunga successione di rinvii; le complicazioni di un regime fiscale rigido e vessatorio, che aggrava l'antieconomicità della lite e rende più arduo l'accesso alla giustizia: ecco, in sintesi, gli aspetti più salienti della disfunzione che inceppa il giudizio civile ed alimenta la diffidenza dei cittadini verso l'istituzione ».

Ritengo esatta e ineccepibile tale analisi dell'attuale rito civile, rivelatosi inadeguato e lento, sicchè esso induce gli operatori economici alla ricerca di surrogati o di sottintesi, sia mediante frequente ricorso ad arbitrati, sia mediante transazioni, sia a composizioni bonarie costituenti addirittura rinuncie.

Il Presidente di sezione della Cassazione, Torrente, ha scritto: « Il nostro processo civile è dominato dal formalismo. Esso è lo strumento per la realizzazione del diritto e della giustizia, ma in molti casi la regola processuale diventa il fine, lo scopo della contesa. I nostri repertori di giurisprudenza dimostrano che una buona parte delle decisioni è dedicata alla procedura. Frequentemente le cause si arenano dinanzi ad uno scoglio procedurale, ad un vizio di forma. Ora questo formalismo, che è ancora nel nostro sistema, questa esasperazione del mezzo, questa sovravalutazione dello strumento sul fine non si conciliano con la mentalità dell'uomo moderno, che secoli di civiltà hanno ormai indotto a liberarsi dalle formule ed a penetrare nel profondo della realtà, al di sopra della esteriorità. Se si vuole salvare il valore eterno che è insito nell'idea perenne del diritto bisogna liberarlo dall'eccesso di formalismo. Il processo è figlio del tempo nel quale si inquadra e si ambienta ». Concetti, questi, acuti, e permeati dalla lunga esperienza.

Non c'è dubbio che il diritto si esterna nella forma, ma questa serve per garantire la sostanza, senza sovrastrutture formali, che soffocano la stessa giustizia. Pertanto occorre che si proceda ad una riforma non parziale, ma radicale per creare un processo nuovo, adeguato ai tempi, idoneo a realizzare sollecitamente la giustizia.

Per provvedere a ciò bisognerebbe ovviare all'insufficienza degli organici, fattore concomitante con alcuni meno felici aspetti dell'attuale legge processuale: il che ha favorito l'instaurazione di prassi non conferenti al regolare e rapido svolgimento delle procedure. Così si è espresso il Procuratore generale della Corte suprema nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario 1965: « Sotto la costante pressione della sempre crescente mole di lavoro, riesce impossibile in molte sedi di imprimere ai singoli procedimenti un ritmo sufficiente e spedito, senza pregiudizio della possibilità di acquisire, attraverso il susseguirsi di una serie di udienze, una approfondita disamina della causa. Ritengo che vadano eliminate quelle impostazioni che hanno in un certo senso tradito lo spirito del Codice di procedura ».

Inoltre, potrebbero essere eliminate molte formalità che costituiscono un intralcio all'esercizio del diritto: quali il previo esperimento del ricorso amministrativo, del tentativo di conciliazione, del deposito, che non rappresenta più una remora per i litiganti temerari, ma serve soltanto a far perdere tempo agli uffici ed agli avvocati, ed influisce persino sull'esito del processo.

Inoltre, la nullità di notificazione non dovrebbe rendere nullo l'intero processo, ma si potrebbe rimediare ad essa mediante nuova notificazione, con rimessione in termine.

Riguardo alla competenza territoriale, è giusto che venga prescelto il giudice più idoneo per l'istruttoria e per la decisione della lite; ma ciò non dovrebbe pregiudicare il processo stesso, sino a travolgerlo. Ed il regolamento di competenza potrebbe svolgersi e concludersi con forma più snellita e con provvedimento più rapido.

Quanto alla eventualità della istituzione del giudice unico, esistono autorevoli fautori secondo i quali andrebbe eliminata la competenza per valore, e sarebbe più sollecitamente definita la controversia, ed altrettanto autorevoli oppositori, secondo i quali il Collegio è una scuola e serve di più ad evitare errori.

Le proposte di riforme in merito a questo importante argomento sono delicate e meritano approfondito studio e la maggiore serenità al fine di realizzare la giustizia con ogni speditezza, ma anche con la massima garanzia.

E quanto ai giudici di appello, dovrebbe essere loro conferito maggiore potere istruttorio. Riguardo ai rapporti tra processo e fisco, va ricordato che molte volte non si può adire il giudizio che previe le denunzie fiscali e l'esibizione dei documenti, regolarizzati fiscalmente. È stato più volte formulato il quesito se il dovere tributario debba essere l'indispensabile e pregiudiziale presupposto per esercitare il diritto, e se esso corrisponda o meno alla concezione della giustizia come un bene supremo, che non dovrebbe mai essere sacrificato da altri interessi, sia pure apprezzabili.

Si ritiene che a ciò si possa provvedere mediante una adeguata riforma dell'attuale sistema tributario. Adeguatamente vanno riformate le procedure esecutive, lunghe e quanto mai dispendiose ed il procedimento delle controversie del lavoro dovrebbe essere reso meno formalistico e più spedito. Per quel che riguarda l'introduzione del giudice di pace, il congresso forense di Milano del settembre corrente si è dichiarato contrario.

In conclusione, deve riconoscersi che l'attuale Codice di procedura civile non ha dato quei risultati che si attendevano; non è affatto adeguato alla dinamicità dei tempi; nè è veramente efficace a realizzare sperabile giustizia.

Pertanto si attende una modifica radicale che lo snellisca, che lo renda meno formalistico, e meno oneroso.

Passando al Codice penale, è noto che la nostra Costituzione dispone che la pena debba tendere alla rieducazione del reo.

Pertanto la riforma del codice penale deve rispondere alle istanze etiche e sociali di una pena, che non abbia soltanto fine retributivo, ma che sia rieducatrice, che non crei una frattura tra il condannato e la famiglia, che costituisca riconquista del colpevole. Occorre che la giustizia penale sia adeguata al progresso morale del nostro popolo, che rappresenti un mezzo di progresso sociale, e che la pena stessa sia graduata alla personalità del reo.

Ne consegue che la parte generale del diritto penale deve essere rielaborata collegando elementi e circostanze del reato con la detta personalità.

Sicchè le concause, la diversità del reato voluto da taluno dei concorrenti, l'ubriachezza, il concorso formale dei reati dovranno essere considerate per una esatta valutazione della personalità del colpevole e per una adeguata graduazione della pena. Inoltre, questa dovrebbe essere più rigorosa per l'omicidio colposo; per l'emissione di assegni a vuoto; per le lesioni preterintenzionali, la cui configurazione va ripristinata; per gli abusi del patrimonio sociale ad opera degli amministratori; mentre dovrebbe essere alleviata per i furti di lieve entità.

Meritano apprezzamento e la proposta della depenalizzazione di molte infrazioni contravvenzionali, degradandole ad illeciti amministrativi, sotto sanzioni da parte dell'autorità amministrativa; e la proposta di concedere al giudice maggiore discrezionalità nella applicazione della pena, per modo che per casi di particolare considerazione possa scendere a minimi di pena al di sotto dei limiti edittali.

Infine dovrebbero avere sfera di applicazione più ampia la sospensione condizionale della pena, ed il perdono giudiziale, del quale dovrebbero godere anche gli adulti per i reati più lievi, ed in considerazione della personalità del colpevole.

Circa il funzionamento della giustizia penale vengono denunziati e messi in risalto molteplici inconvenienti.

Anzitutto si lamenta l'eccessiva durata dei processi. L'istruttoria è sempre lunga, e quando si conclude pervenendo alla fase dibattimentale, spesso intervengono rinvii, e il ricorso alle diverse impugnazioni procrastina la definizione del processo, e molte volte avviene che la prescrizione od altre cause estinguono i reati col danno e delle parti offese e degli imputati che sollecitamente avrebbero potuto ottenere il riconoscimento della propria innocenza.

Inoltre si prospetta la necessità di una migliore scelta attitudinale, di una maggiore preparazione particolare e di un più razionale impiego dei magistrati negli uffici giudiziari che trattano gli affari penali.

Il trascorrere del tempo accresce il pericolo della dispersione delle prove, riduce il senso di fiducia, e produce un danno nell'applicazione efficace delle pene.

Il Presidente Nicola Reale ha scritto: « Nei confronti dei colpevoli, le pene irrogate a tanta distanza di tempo finiscono col punire un individuo diverso da colui che commise il reato. Tante volte è accaduto che, allorquando si è iniziata l'esecuzione della pena, il condannato aveva mutato tenore di vita e si erano modificate in meglio le sue condizioni personali e familiari, sì che la pena, attuata con ritardo, ha pregiudicato una situazione che dal punto di vista sociale sarebbe stato opportuno salvaguardare. Si rimane perplessi quando una annosa ed alterna vicenda processuale si chiude con una pronunzia che esclude l'esistenza del reato o la colpevolezza del reo, molte volte detenuto ». Ciò rende insoddisfatta la pubblica opinione, la quale desidera vedere repressi i reati e puniti i colpevoli prontamente, e anche sollecitamente vedere liberati gli innocenti.

Per quanto riguarda i metodi di assunzione delle prove, si ritiene che non vengano sempre osservati i precetti della Costituzione, per i quali è affidato precipuamente agli Organi giudiziari il compito dell'acquisizione probatoria e della colpevolezza o meno dell'imputato. Accade spesso che ciò sia operato dagli organi della Polizia giudiziari, con la successiva convalida formale, costituendosi così gravi inconvenienti e per l'acquisizione delle prove e per la migliore conoscenza della personalità dell'imputato, riferita sovente da sommarie ed affrettate informazioni.

Inoltre osservava il Procuratore generale della Corte di cassazione nel suo discorso inaugurale del 9 gennaio scorso: « Il discorso sulle carenze riscontrate nell'andamento della Giustizia penale non si esaurisce additandone la causa nella insufficienza degli Organici. Ma è necessario anche di adibire elementi adatti per intuito, temperamento, preparazione ed operosità, e pertanto propensi a dedicarvisi con volenteroso impegno e spirito di sacrificio; deve sottolinearsi che al troppo frequente avvicendamento dei magistrati incaricati dell'istruzione dei processi

penali si debbono spesso prolungate soste nella trattazione di processi anche importanti, così che essa è resa talmente incoerente per quanto riguarda l'impostazione dell'indagine ».

Ne discende che sembra opportuno istituire per i magistrati sessioni di studio anche della medicina legale e delle discipline criminologiche, per il loro aggiornamento e la loro specializzazione.

Inoltre, occorrerebbe che gli albi dei Consulenti tecnici e degli interpreti fossero formati con rigoroso accertamento della loro preparazione professionale, e fossero continuamente aggiornati; che i testimoni non fossero assoggettati a lunghe attese, a subire rinvii; e che la scuola e la stampa educassero i cittadini ad avere coscienza della necessità di cooperare con gli Organi giudiziari evitando i pregiudizi, l'omertà, la resistenza.

Riguardo all'istruzione processuale, informata a conferire parità di trattamento alle parti, pubblicità ed oralità, con l'auspicio che non si rendessero affatto di pubblica ragione sin dall'inizio le indagini e le risultanze processuali, potrebbe essa essere attribuita soltanto al Giudice istruttore per i processi di competenza del Tribunale e della Corte di assise, evitando di attribuire attività istruttoria al Pubblico ministero, che è parte del processo stesso.

Inoltre, ritengo giovevole ripetere qui quanto già ebbi a scrivere in precedenza: il giudice deve trarre il proprio convincimento da tutte le prove legalmente acquisite; ma allorquando esso è tratto su presunzioni, queste devono essere gravi, precise e concordanti, alla stregua della caratterizzazione richiesta dall'articolo 2729 del Codice civile.

Ed occorrerebbe, altresì, che prima avvenisse il deposito della pronuncia del giudice, e poi iniziasse dal giorno della notifica dell'avviso del detto deposito la decorrenza del termine per l'impugnativa, in modo che si possa avere preventiva e completa cognizione della decisione, al fine di esporre concreti e adeguati motivi di impugnazione.

Infine, per quanto attiene alla maggiore garanzia della difesa dell'imputato ed alla auspicata sempre più tempestiva presenza del suo difensore nel processo, mi sembra opportuno trascrivere l'autorevole parola del Procuratore generale della suprema Corte: « Ma se il diritto della difesa si è ormai riconosciuto come sacro, e come attinente all'ordine pubblico, non vi può essere distinzione di tempo. E dal primo momento nel quale la giustizia ha posto la mano addosso ad un cittadino, pretendendo che sia colpevole di un delitto, da questo momento è necessario che a lui si aprano le vie utili della difesa, perchè anche quei primordi sono aggressivi del suo diritto individuale, che egli ha ragione di difendere, ed a lui recano grande molestia e spesso irreparabili danni. Sul punto astratto di questo diritto non è possibile serio contrasto ».

Non vi è dubbio che l'attività e tempestiva presenza del difensore nell'istruzione accentua la necessità sia di destinare alla funzione istruttoria Magistrati esperti, valenti e scrupolosi, sia di dotare la funzione stessa di servizi e di mezzi adeguati ed organizzati. E ciò nell'interesse stesso della amministrazione della Giustizia.

Per ultimo, ritengo opportuno ricordare quanto è stato auspicato con apposita mozione approvata da parte del Congresso forense di Milano il 17 settembre 1965: 1) attribuzione agli atti di Polizia giudiziaria della natura e funzione di rapporto informativo della attività svolta da essa; 2) adozione di un solo tipo di istruttoria, da affidarsi al Giudice istruttore, salvo i casi di giudizio per direttissima; 3) garanzia del rispetto dei diritti della difesa nell'interrogatorio dell'imputato, da svolgersi in presenza del suo difensore, con facoltà all'imputato di conferire preventivamente con lo stesso, con la contestazione di tutti gli elementi di prova dell'accusa, e con menzione nel verbale, a pena di nullità, dell'osservanza delle formule previste dalla legge; 4) disponibilità degli atti processuali per i difensori degli imputati e delle parti private sin dal loro compimento; 5) abolizione del segreto istruttorio; 6) decorsi i termini di carcerazione preventiva, ove l'istruttoria non sia chiusa, l'imputato deve essere scarcerato, e non può essere riarrestato se non dopo la condanna definitiva, abolendosi, in

ogni caso, la obbligatorietà del mandato di cattura; 7) svolgimento del dibattimento sotto la direzione del giudice, con facoltà per i difensori delle parti di interrogare, con domande dirette (*cross examination*) i testimoni, i periti, i consulenti, e comunque assoluta parificazione, anche nel dibattimento, tra Pubblico ministero e difensori; 8) affermazione della parità processuale nel giudizio di impugnazione; 9) disciplina della difesa di ufficio, con l'adozione di provvedimenti idonei a porre il difensore nelle condizioni di svolgere concretamente le proprie funzioni; 10) notificazione ai cittadini di ordini o di mandati di comparizione, decreti di citazione o di estratti di sentenze in plico chiuso; 11) mantenimento della formula assolutoria per insufficienza di prove; 12) esclusione della iscrizione nel casellario giudiziario delle sentenze di proscioglimento, qualunque ne sia la formula, ed esclusione della registrazione delle incapacità giuridiche derivanti dalla formula stessa.

L'amministrazione della giustizia deve disporre anche di un adeguato sistema penitenziario, che possa correggere e preparare il reinserimento dei colpevoli nella vita sociale: concezione questa conforme ai princìpi della fratellanza, della solidarietà umana. E lo stesso articolo 27 della Costituzione prescrive che le pene devono tendere alla rieducazione. Occorre rinnovare le strutture penitenziarie, in modo che coloro i quali hanno peccato possano rieducarsi e redimersi, ridiventando uomini liberi nel ritrovamento sereno della vita retta e lecita. È stato da altri scritto che la legge non basta a rendere sano ed onesto un popolo, ma che occorrono l'educazione e la scuola. Invero l'avviamento scolastico e la qualificazione professionale sono validi strumenti per diminuire la delinquenza e per avviare i colpevoli al più facile reinserimento nella vita consociata. La carcerazione deve svolgersi nel lavoro, nella assistenza culturale e morale, nel conforto religioso, nell'apprestamento di biblioteche, in scuole veramente redentrici, con sempre migliore trattamento alimentare, per rendere i detenuti fisicamente idonei al lavoro nella vita civile, e con aumento della retribuzione, per stimolarli al lavoro. Occorrono: istituzione di laboratori e di officine; costituzione di aziende agricole, maggiori e migliori attrezzature tecniche artigianali.

Qui va tributata incondizionata lode all'onorevole Ministro di grazia e giustizia per avere già approntato completo ed apprezzato disegno di legge per un nuovo e ammodernato sistema penitenziario, più adeguato a soddisfare le sollecitazioni e le esigenze di criminalisti e di penitenziaristi, ed il dovere di più umano trattamento. Infine, non va dimenticato il problema della necessaria assistenza postcarceraria dei detenuti liberati, che vanno sostenuti, incoraggiati ed aiutati nella ricerca del lavoro. Come già in precedenza ebbi a dire, dovrebbe essere istituita apposita opera per l'assistenza e l'avviamento al lavoro dei liberati dal carcere, mediante l'intervento dello Stato e di enti e di benefattori privati per il loro assorbimento obbligatorio, magari con ogni opportuno accorgimento. E nemmeno va trascurata l'assistenza delle famiglie dei detenuti, al fine di mantenere quanto più possibile unito e integro il nucleo stesso familiare, che deve essere tutelato e protetto con ogni cura, con solidale e generosa umanità.

Onorevoli colleghi, la giustizia, che è fondamento essenziale dello Stato, a strumento necessario di pace, deve godere della più incondizionata e salda fiducia. I problemi della giustizia sono problemi della civiltà. Dobbiamo avere fede nella giustizia, che tutela l'integrità della convivenza sociale, nel rispetto del diritto dei singoli.

La millenaria e luminosa tradizione giuridica di nostra gente rifulga ancora nella migliore e più saggia opera legislativa, per i migliori destini della nostra nazione.

Infine, onorevoli colleghi, vi invito a volere esprimere il vostro autorevole parere favorevole sul bilancio di previsione 1966 del Ministero di grazia e giustizia.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Berlingieri per la sua esauriente relazione.

M A R I S . Vorrei porre qualche domanda al signor Ministro circa l'allegato A-4,

che concerne i residui passivi al 31 dicembre 1964, ed in particolare circa alcune voci.

Per esempio: la posta n. 52 « assegni per spese di ufficio ai Tribunali ed alle preture » reca lire 16.984.081 di residui passivi al 31 dicembre 1964; la posta n. 53, « spese per esigenze straordinarie degli uffici giudiziari » reca lire 286.439.785 di residui passivi eccetera. Vorrei sapere se si tratta di somme non ancora erogate per servizi ricevuti oppure di somme stanziate in bilancio e non consumate in quanto non si sono ricevuti i servizi.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non posso rispondere sulle singole voci. So però che la massima parte di queste somme sono residui passivi in senso tecnico, cioè somme che alla data del 31 dicembre 1964 non erano state erogate e che vengono poste tra i residui passivi per poterle utilizzare successivamente.

Come certamente sapete un residuo passivo è una somma impegnata che non è stata erogata nel corso dell'esercizio di competenza. Quando si chiude un esercizio, se una somma impegnata non è stata spesa, diventa un residuo passivo. Ecco perchè queste cifre sono state riportate qui.

Ad ogni modo mi riservo di dare successivamente risposte specifiche.

M A R I S . È evidente che ci sono due modi di realizzare un residuo passivo. Non istituendo un servizio o non realizzando una opera residua una somma che non è stata spesa, ma che neppure lo sarà perchè quel servizio o quell'opera non sono stati realizzati. Oppure posso avere un residuo passivo realizzando quell'opera, istituendo quel servizio, ma non pagandoli.

Rimane da vedere di quale natura siano i residui riportati nella prima colonna, non nella seconda.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non ho sott'occhi la legge sulla contabilità generale dello Stato, ma se non ricordo male è più pacifica l'utilizzabilità dei residui della prima colonna. Quelli della seconda colonna sono mantenuti con una disposizione precisa proprio perchè si potrebbe discutere della loro utilizzabilità.

Ad ogni modo, vi saprò dare le notizie che desiderate sui singoli capitoli. Prego anzi il senatore Maris di volermi ripetere i numeri.

M A R I S . In particolare desidererei notizie sui capitoli 52, 53, 57, 58, 77, 78, 79, 80, 83, 85 e 88.

Vorrei fare anche un'altra domanda, per avere una precisazione. Il relatore ha fatto cenno ad alcune opere che sono, per la loro destinazione, riconducibili nell'ambito dell'Amministrazione della giustizia, per esempio: Tribunale di Menfi ed altri, da eseguirsi, come nel passato, in base a leggi speciali. Vorrei sapere se le relative somme risultano nel bilancio della giustizia.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non riguardano il nostro dicastero, riguardano quello dei Lavori pubblici.

M A R I S . Io ho guardato anche nella tabella relativa al Ministero dei lavori pubblici, e forse l'indicazione mi è sfuggita. Vorrei sapere se nel bilancio generale vi sono spese che possono essere ricondotte, come categoria, tra le erogazioni del nostro Ministero.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* La categoria delle spese afferenti in largo senso al Ministero di grazia e giustizia ma che non sono comprese nel bilancio dello stesso Ministero non può essere altro che quella degli edifici pubblici.

M A R I S . Vorrei sapere in quale voce generica queste spese sono incluse.

M A G L I A N O . A proposito di quanto dice il collega, ricordo che durante l'esame del bilancio precedente fu approvato un ordine del giorno con il quale si invitava il Governo ad aumentare gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici relativi all'edilizia giudiziaria o carceraria.

Desidero richiamare l'attenzione del Ministro sulla questione, perchè non sappiamo che cosa viene fatto per tali spese nel bilancio dei Lavori pubblici.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non molto. Per gli edifici c'è una manutenzione ordinaria e una manutenzione straordinaria. Le spese per la manutenzione ordinaria fanno carico al nostro Ministero, quelle per la manutenzione straordinaria fanno carico al Ministero dei lavori pubblici.

Per gli edifici giudiziari costruiti in base a leggi speciali gli stanziamenti sono iscritti nel bilancio dei lavori pubblici. Per gli edifici costruiti dai Comuni con il contributo dello Stato c'è un apposito stanziamento nel nostro bilancio. Il relatore ne ha parlato. Anzi, se il relatore mi consente, vorrei chiarire un punto che potrebbe non essere risultato evidente ai colleghi. Egli ha parlato di un residuo di 200 milioni nell'applicazione della legge dei contributi. Si intende che sono 200 milioni annui, sono cioè la parte di contributi non ancora erogata.

M A G L I A N O . Per l'edilizia penitenziaria, di cui si è occupato anche il collega relatore, mi pare che nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici ci sia molto poco, perchè è esaurito il fondo della legge del 1954. Occorrerà quindi un nuovo adeguato stanziamento.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Sono i 12 miliardi della legge del 1957 che sono esauriti. Non c'è altro.

In ogni modo, anche questo problema sarà preso in esame.

P R E S I D E N T E . Il seguito dell'esame dello stato di previsione è rinviato alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 11,50.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 22 SETTEMBRE 1965

Presidenza del Presidente SCHIETROMA

La seduta è aperta alle ore 9,10.

Sono presenti i senatori: Agrimi, Ajroldi, Alessi, Berlingieri, Caroli, Gramegna, Grassi, Gullo, Kuntze, Magliano Giuseppe, Maris, Morvidi, Pace, Pafundi, Poët, Rendina, Schietroma e Terracini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Monni e Tessitori, sono sostituiti rispettivamente dai senatori Angelilli e Zelioli Lanzini.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Reale.

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Come gli onorevoli colleghi ricordano, il senatore Berlingieri ha svolto ieri la sua relazione. Proseguendo nell'esame dello stato di previsione, do ora la parola al senatore Morvidi.

M O R V I D I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ho ascoltato con vivo interesse, e con la deferenza che merita, la relazione del collega, senatore Berlingieri, al quale ho sentito il bisogno di esprimere il mio più vivo, personale compiacimento.

Si tratta di una relazione dotta, acuta, completa, quale è abituato a fare il collega Berlingieri.

Proprio per la sua elevatezza di mente, consacrata ancora una volta nella relazione della quale mi accingo a parlare, egli mi vorrà consentire una cordiale e amichevole osservazione critica. Voglio dire cioè che egli è stato eccessivamente ministeriale nella forma — quale del resto si conviene ad un autorevole membro della maggioranza governativa — abbondante di lodi per il Ministro, simpatico sotto ogni aspetto e perso-

nalmente animato di ottime volontà. Io invece intendo riferirmi al senatore Berlingieri, sostanzialmente e decisamente critico, come se avesse scritto e letto una poesia ermetica, contro tutta la politica del Ministero di grazia e giustizia che si è venuta svolgendo — o, meglio, involgendo — dalla Liberazione fino ad oggi e, puntroppo, forse anche fino a domani, ma, certo, ad un domani tutt'altro che molto futuro.

Quella specie di madrigale filosofico-scientifico alla maestà della Giustizia, con il quale ha preso l'avvio la relazione, che si conclude con l'affermazione — mi scuso se non riferisco esattamente, ma dipende dal fatto che le relazioni tanto più sono ponderose e tanto meno possono essere comprese e ritenute al primo ascolto — che si conclude, dicevo, con l'affermazione che la giustizia è il fondamento dello Stato come di ogni vivere civile, quel madrigale — che aveva preparato l'animo alle più radiose speranze di aperture veramente felici — ci ha prodotto una delusione viva e profonda. Di quale Stato la giustizia viene considerata fondamento e di quale vivere civile ed ordinato?

Basti considerare che per il Ministero di grazia e giustizia è stanziata una spesa che rappresenta la cinquantaseiesima parte della spesa totale dello Stato e che il Ministero di grazia e giustizia, in ordine alle spese per esso stanziate, occupa l'ottavo posto fra i diciassette Ministeri e vede prima di sè, nell'ordine, i Ministeri del tesoro, della Pubblica istruzione, della Difesa, delle Finanze, del Lavoro e della previdenza sociale, dei Lavori pubblici e dell'Interno.

Diciamo dunque che la giustizia rappresenta un cinquantaseiesimo del fondamento dello Stato e dell'ordinato vivere civile. Sotto questo aspetto, il collega senatore Berlingieri non sembra avere elevato un adeguato inno alla giustizia, quanto meno alla sua amministrazione.

A mio avviso, qui appunto — in codesto mal fondato fondamento dell'amministrazione della giustizia — sta una delle non ultime cause della crisi della giustizia. Crisi che esattamente dal collega Berlingieri è stata sezionata: crisi della giustizia e crisi dell'amministrazione della giustizia.

Penso che sotto il primo aspetto debba intendersi crisi del sentimento, dell'opinione, del principio della giustizia e in tal senso penso anche che se tale crisi vi è — come indubbiamente vi è — essa incida nella fiducia verso la giustizia che è essenzialmente mancanza di fiducia nell'amministrazione della giustizia.

Da che cosa deriva codesta sfiducia? Quali possono essere gli elementi, le condizioni che l'alimentano?

Diciamo subito e anzitutto che l'elemento essenziale e comunque principale che alimenta la sfiducia risiede nel vero e proprio tradimento che ai princìpi di libertà e di democrazia, affermati e sviluppati durante tutta l'epopea della Resistenza e sanzionati nella Carta costituzionale, si è perpetrato.

Sono ancora in vigore tutti i codici emanati durante il regime fascista, sia quelli di diritto formale che di diritto sostanziale e perfino il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, tipico libello diretto a legittimare ogni sopraffazione poliziesca.

Vero è che qualche timida riforma si è apportata. Diamo atto però che, per quello di pubblica sicurezza, ci è voluta la Corte costituzionale con le sue dichiarazioni di incostituzionalità di qualche articolo, altrimenti saremmo ancora alla mercè, nel campo delle riunioni in luoghi aperti al pubblico e perfino in quelli privati, delle varie questure, come quella di Roma che, essendo più vicina al Governo — anche se si tratta di un Governo cosiddetto di centro-sinistra — si sente maggiormente protetta e non esita, in nome del Papa, a vietare perfino riunioni e accessi in luoghi privati.

Or dunque, a proposito dei codici, abbiamo sentito il relatore, senatore Berlingieri, affermare la necessità della loro riforma, sia di quelli di rito, che di quelli di diritto sostanziale e lo abbiamo anche sentito rivolgere al Ministro particolari elogi per la promessa della riforma del Codice di diritto processuale penale. Speriamo che almeno questa della riforma del codice procedurale penale sia una rosa che fiorisca. Permettetemi però di esprimere i miei riveriti dubbi e permettetemi anche di ricordare, senza per questo minimamente intendere di me-

nomare il prestigio e la dignità di chicchessia, permettetemi di ricordare che proprio all'inizio di questa legislatura — facendovi dono di tutto quanto è stato promesso, attraverso numerosi progetti di riforma dei codici nelle legislature passate — il ministro Bosco, nel Ministero ponte, temporaneo, interlocutorio o come volete chiamarlo dell'onorevole Leone, presentò un disegno di legge di delega al Governo per la emanazione di ben quattro codici. Succeduto l'onorevole Reale, abbiamo ascoltato un discorso formalmente onesto e nelle intenzioni anche sostanzialmente onesto. « Non mettiamo tanta carne al fuoco » disse l'onorevole Reale « altrimenti si rischia o di farla bruciare tutta o di non farne cuocere niente ». L'onorevole Ministro ha voluto essere previdente e parsimonioso: non ne ha fatta cuocere niente. Sono due anni che ci delizia con il suo sorriso e con la sua bonomia...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Per quanto si riferisce al Codice di procedura penale, faccio presente al senatore Morvidi che il relativo disegno di legge è stato già presentato al Parlamento. Più di questo non posso fare: non credo, infatti, che voi mi vogliate attribuire l'autorità di costringere il Parlamento a fare qualche cosa in un senso o nell'altro!

T E R R A C I N I . Non si tratta di un progetto — non esageriamo! — ma di un disegno di legge delega!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Il senatore Morvidi era tanto entusiasta della legge Bosco e non si indignava del fatto che fosse una legge delega generica! Come mai ora si indigna per la mia?

M O R V I D I . Ogni tanto, insieme con il Codice di procedura penale, si sente parlare anche della legge sull'ordinamento giudiziario, ma... l'onorevole Ministro mi perdoni, e mi perdonino anche i colleghi che mi ascoltano, se io mi permetto di ricordare quei tali che in pubblico gridano, battendo la mano solennemente su questa o quella pezza di stoffa: « costerebbe 1.000 franconi al metro, ma non ve la do nè per .000, nè per 500, nè per 200, nè per 100, ve la do per 50 ». Ma almeno questi qualche cosa ci danno! Il Governo non ci ha dato niente.

È possibile che oggi, nel clima democratico che ancora riesce a reggere e che indubbiamente reggerà malgrado i tentativi più o meno nascosti o palesi di farlo retrocedere al punto massimo di involuzione, è possibile che oggi, quando ancora sono vivi ed efficienti i sentimenti ed i princìpi politici della Liberazione, dobbiamo ancora restare ancorati ai codici di un periodo completamente diverso e politicamente antitetico, quale fu quello fascista? Ma l'onorevole Reale, coi suoi sentimenti tanto squisitamente democratici, e gli altri Ministri e le altre forze che si vantano di avere realizzato un Governo spostato a sinistra, non si accorgono di andare sempre più a destra e di alimentare con la loro politica — ed in special modo con quella della giustizia — la sfiducia continua nella giustizia stessa e, per conseguenza, anche sugli uomini che la amministrano?

Bisogna sfogliare le cronache dell'era fascista per ritrovare le denunce per questua: ma le denunce colpiscono soltanto coloro che non sono allineati politicamente coi partiti di Governo. Perchè se questuanti — cosiddetti questuanti — sono uomini o donne in odore di santità la polizia chiude tutti e due gli occhi. Ho detto: se i cosiddetti questuanti sono persone in odore di santità e voglio precisare che fra questi non colloco i democristiani perchè non hanno alcun bisogno di fare questue...

Bisogna sfogliare i registri giudiziari dell'era fascista per trovare denunce per il reato di sciopero. Oggi, che il reato di sciopero è abolito dalla Costituzione, che invece lo sciopero permette, dobbiamo assistere — ed il fenomeno si è incominciato a verificare proprio sotto il Governo di centro-sinistra — ad un vero e proprio camuffamento dello sciopero per avere il pretesto di perseguirlo giudizialmente e si è escogitato il delitto di interruzione di un ufficio

o servizio pubblico, previsto e punito dall'articolo 340 del codice penale.

Qualcuno dirà che io pretendo di intervenire in quella che è la gelosa autonomia e indipendenza della Magistratura. Nemmen per sogno. A parte che anche la Magistratura è composta di uomini, sottoposti a tutte le idee, i sentimenti, i pregiudizi, gli errori che investono tutti gli uomini, e che da un indirizzo collettivo, sanamente e liberamente discusso dai vari giudici, certi indirizzi abnormi potrebbero essere evitati, a parte questo è certo che i cittadini liberi, i cittadini democratici, i cittadini che hanno creduto e credono ancora, malgrado tutto, di vedere una buona volta realizzati gli ideali ed i propositi della Resistenza e della Liberazione, non possono che spesso ripetere quello che già il nostro massimo poeta dell'Italia moderna ebbe a scolpire nel verso famoso « Ah, non per questo, dal fatal di Quarto lido ... ».

E, così, il primo elemento che sprigiona sfiducia nella giustizia è fornito proprio dal Governo.

Quando ella, onorevole e valoroso senatore Berlingieri, ricordava nella sua dotta e completa relazione i diversi istituti del codice penale, del codice civile, della procedura penale e della procedura civile, che attendono un'adeguata riforma, ella poneva il dito sulla piaga, soprattutto sulla piaga del Governo, che tuttavia elogiava.

Ella, onorevole collega, non ha pensato che, mentre codesto inerte decadimento si aggrava sempre di più, si è aggravato anche il costo della giustizia, con l'aumento, oserei dire, iperbolico ed indiscriminato della carta bollata, a cui si è aggiunta recentemente — quasi ... scherzo da prete giocato agli avvocati — la tassa speciale a carico dei cittadini che vogliono ottenere un certificato giudiziale, tassa che si proclama deve servire per la pensione degli avvocati, quasi che tutti i cittadini siano, appunto, avvocati. Nessuno ha pensato che una simile tassa possa essere incostituzionale, come quella che lede l'uguaglianza dei cittadini e che assomiglia, *mutatis mutandis*, al patto leonino nelle società?

Nè, in raffronto a codesto aumento di costo, è andata di pari passo, cioè celermente, la riforma dell'istituto del gratuito patrocinio. Cosicchè è sempre più vero, ogni giorno più vero, che la giustizia è un privilegio dei ricchi i quali, peraltro, se sono molto ricchi, trovano modo e comodità di dimostrare anche essi la loro men che modesta fiducia nella giustizia preferendo ricorrere a transazioni e ad arbitrati, che permettono loro di risparmiare tempo e denaro.

Il problema delle lungaggini nell'amministrazione della giustizia è indubbiamente grave e preoccupante, soprattutto nel campo penale ed in quello civile del lavoro e del risarcimento danni. Gran parte di codesto ritardo è indubbiamente da ascriversi alla deficienza numerica dei giudici nonchè — sembrerebbe strano per chi non avesse una certa dimestichezza delle aule giudiziarie — alla deficienza dei locali, del personale di cancelleria e dei dattilografi.

L'amministrazione della giustizia, per essere buona, efficiente e dignitosa, non ha da essere micragnosa.

Se io dovessi prendere esempio da Viterbo, dovrei dire che in due anni si è iniziato e portato a termine un poderoso ed elegante complesso di costruzioni per la scuola degli allievi sottufficiali dell'esercito con le relative civettuole abitazioni per gli ufficiali. Ma il palazzo di giustizia è ancora in un vecchio convento, vero gufo triste ed incartapecorito, che consentirà sempre di meno lo svolgersi adeguato dei vari uffici, ora soprattutto che si è aggiunta una nuova sezione al Tribunale, nuova sezione naturalmente senza giudici, nè cancellieri, nè dattilografi, anzi di giudici ne mancano ancora due del vecchio organico perchè i due trasferiti non sono stati ancora rimpiazzati, e i cancellieri e i dattilografi non sono sufficienti nemmeno ora.

E, a proposito di deficienza numerica di giudici e di cancellieri, si gradirebbe sapere quanti giudici e quanti cancellieri sono ancora annidati nel Ministero di grazia e giustizia e quanti in altri Ministeri. Molti, credo, con la scusa di ricoprire uffici legislativi o di consulenza giuridica, come se fra i funzionari dello Stato ed organizzati in apposito ufficio non vi fosse l'Avvocatura erariale ed il Consiglio di Stato.

Tutti codesti difetti non esauriscono le cause di ciò che, a mio avviso, costituisce la crisi dell'amministrazione giudiziaria.

Occorre essere chiari e netti, pur col massimo rispetto per tutti e senza seguire la politica dello struzzo.

Mi associo anche io agli elogi per la Magistratura nel cui seno conosco illustri magistrati valorosissimi ed ho molti carissimi amici. Ciò non toglie che critiche si possano e si debbano fare. Allorquando, ad esempio, io leggo l'ordine del giorno n. 2 che l'Assemblea nazionale dell'Unione magistrati ha approvato l'11 luglio 1965 mi sembra di trasecolare.

« (*Omissis*)... afferma che la Corte di cassazione, organo supremo di giustizia istituito per assicurare l'esatta osservanza e la uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo e il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni... ».

Quando io ho letto questo, ho detto: ma qui siamo di fronte ad una vera e propria menzogna convenzionale! Mi sono permesso, infatti, di ricordare in un mio recentissimo scrittarello — che forse qualcuno di voi conosce —, che nella sentenza n. 325 in data 26 febbraio 1965 della 1ª sezione civile della Cassazione si dice: « Il portatore di cambiale tratta non accettata, che riceva il pagamento dal trattario dopo il fallimento del traente, *non è tenuto* a restituire al curatore la somma riscossa », mentre la sentenza della stessa sezione n. 2758 emessa appena tre mesi prima (18 novembre 1964) aveva detto che il portatore di cambiale tratta, eccetera, *deve restituire* al curatore la somma riscossa. Evidentemente, quando si legge questo bianco e quel nero, verrebbe davvero voglia di adottare il sistema della pallina bianca e della pallina nera e tirare a sorte!

Ora, sapevamo che la Corte di cassazione, essendo composta di uomini, può decidere oggi in un modo e domani in un altro; ma allora, per quale ragione, fin dal 1925 se non erro, quando è stata stabilita l'unificazione della Corte di cassazione, c'è stata la pretesa che ciò avrebbe determinato l'uniformità di interpretazione del diritto?

P A F U N D I . Quello che Lei dice, però, non può significare immobilismo!

M O R V I D I . Qui si tratta di un « andante » veramente rivoluzionario, perchè in tre mesi si cambia addirittura la norma. Ricordo che ai primi tempi della Cassazione, quando era Presidente di sezione il consigliere Galli, questi aveva interpretato l'articolo 1217 del codice civile nel senso che la caparra costituiva una garanzia per il risarcimento dei danni; quando invece il Presidente della stessa sezione era Butera, si doveva intendere che la caparra costituiva un totale risarcimento dei danni. Completamente rivoluzionato il principio di uniformità!

P A F U N D I . Non c'era incompatibilità!

M O R V I D I . Niente è incompatibile, poichè, mi si perdoni il bisticcio, è compatibile, sotto certi aspetti, anche l'incompatibilità. Dobbiamo però riconoscere che quando il pubblico si trova di fronte a dei giudicati così contrastanti, comincia a chiedersi: ma allora, come mi debbo comportare? Ecco che viene fuori l'avvocato il quale dice: tentiamo perchè può darsi benissimo che quando arriviamo alla Cassazione abbiano cambiato idea!

P A F U N D I . Sono cose che fanno onore alla Cassazione!

M O R V I D I . Non dico che non facciano onore, anzi al contrario perchè vuole dire che questa gente la pensa a modo proprio; però danno fastidio ai cittadini che cominciano a non credere più alla certezza del diritto e all'uniformità della Cassazione.

Ora, vorrei domandare: è sufficiente varare certi ordini del giorno per assicurare l'uniforme interpretazione della legge? Occorre considerare le cose con leale obiettività.

Sono d'accordo che l'indipendenza e l'autonomia dei giudici deve essere sempre garantita. Noi comunisti l'abbiamo sempre sostenuta e propugnata e continuiamo a

propugnarla, perchè non abbiamo ancora realizzato appieno gli strumenti attraverso i quali autonomia e indipendenza possano dirsi garantiti. Certo è però che autonomia e indipendenza non debbono poter dire anarchia nè spadroneggiamento di uno su altri, che dell'anarchia è la naturale conseguenza. Finchè il giudice è unico, il problema non si pone. Il problema nasce quando il giudice è collegiale.

Mi è capitato una volta di sentire affermare, in piena udienza, da un presidente di assise, che avevo appositamente provocato affinchè manifestasse il suo pensiero in proposito, che in caso di parità di voti in Camera di consiglio dove i giudici di assise sono, compreso il presidente, di numero pari — dovesse prevalere il voto del presidente, e non già l'assoluzione dell'imputato. Codesta mentalità, direi, autocratica, non difficilmente si incontra.

Dicevo comunque che, trattandosi, soprattuto in cassazione, di interpretare le norme giuridiche, occorre, per sfuggire ai pericoli di un'interpretazione anarchica, che debilita la fiducia nella giustizia fino a trasformarla in sfiducia, occorre trovare un rimedio che salvaguardi l'autonomia e l'indipendenza secondo un principio di democrazia. Tale rimedio mi sono permesso di additarlo nel mio recentissimo scrittarello, dianzi ricordato. Leggo, e ne chiedo scusa, le poche righe che interessano:

« E qual può essere il rimedio? Come, in altri termini, sarà possibile conciliare il... diavolo dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici con... l'acqua santa della legge uguale per tutti? Penso che la diavoleria della disuguaglianza della legge possa essere, se non eliminata, sensibilmente attenuata dando un'espressione più largamente democratica all'emanazione delle sentenze della Suprema Corte di cassazione che, in quanto interpretative delle leggi, manifestano, di esse, il senso preciso... Voglio dire che se, al principio di ogni anno giudiziario, oltre a renderci edotti di quanti processi si sono svolti, di qualche indirizzo giurisprudenziale attuato o di qualche altro che il procuratore generale ritiene debba attuarsi, si facesse un'analisi critica completa — non soltanto da parte del procuratore generale, ma soprattutto dall'intero corpo dei supremi giudici — per fissare nel campo delle questioni interpretative controverse una sufficiente uniformità di interpretazione da applicarsi almeno per un anno intero, forse una remora temporale alle contraddizioni si otterrebbe.

P R E S I D E N T E . È compito del Parlamento!

M O R V I D I . Il compito del Parlamento è quello di emanare le leggi; qui invece si tratta di interpretare le leggi. È una cosa diversa!

P R E S I D E N T E . Nessun giudice collegiale può vincolare l'altro giudice nell'interpretazione della legge!

M O R V I D I . L'Istituto del giudice collegiale è proprio quello di vincolare!

« Naturalmente l'interpretazione verrebbe stabilita dalla maggioranza, come anche oggi è stabilita dalla maggioranza; con la differenza che oggi la maggioranza vale caso per caso, collegio giudicante per collegio giudicante, mentre invece, con la proposta accennata, la maggioranza fra tutti i supremi magistrati statuirebbe per tutte le identiche ipotesi legislative che potranno presentarsi a ciascuna sezione e a ciascun collegio giudicante della Suprema Corte ».

Mi pare che il Presidente si sia formalizzato per questa mia affermazione circa la maggioranza che vincoli la minoranza!

P R E S I D E N T E . Intendevo dire che una sentenza non può costituire testo nel giudizio successivo, cioè il giudice non può essere vincolato dall'altro giudice. Finchè lei dice che la Cassazione oscilla troppo, possiamo essere d'accordo, però il compito di vincolare il giudice spetta al Parlamento attraverso leggi di interpretazione autentica.

M O R V I D I . Però la massima parte dei giudici — non di Cassazione — quando deve interpretare il diritto va a consultare

la « consolidata » giurisprudenza della Cassazione, ed allora Lei ne troverà forse uno su cento il quale, soprattutto di fronte ad una decisione della Cassazione a sezioni riunite, si azzardi ad esprimere un parere che sia contrastante. Perchè si deve lasciare questo diritto di cambiare oggi quello che si è fatto ieri soltanto alla Corte di Cassazione e non anche ai diversi giudici?

Riferendomi a quanto ho detto prima, naturalmente una tale interpretazione diventerebbe obbligatoria per autodeterminazione, per la durata di un anno e soltanto per la Cassazione, liberi sempre rimanendo gli altri giudici di uniformarsi o meno, secondo il loro libero convincimento, alla interpretazione suddetta. Ciò consentirebbe un più sano e più spontaneo sviluppo della interpretazione delle leggi, nascente da una più diretta e immediata considerazione dei fatti. Ho accennato, senza la pretesa di decidere la questione, ma soltanto con l'intendimento di richiamare su di essa l'attenzione degli stessi giudici e degli onorevoli colleghi.

Una causa notevole che comprime la libertà, l'autonomia e l'indipendenza dei giudici è rappresentata proprio da quell'organismo che avrebbe dovuto garantire, dei giudici — di tutti i giudici — l'indipendenza, l'autonomia e la libertà: intendo riferirmi al Consiglio Superiore della magistratura.

Già il collega onorevole Kuntze espresse una severa critica, nel discorso che pronunciò sul bilancio della Giustizia, l'altro anno in Aula.

Occorre notare la mancanza di carattere democratico che il Consiglio della Magistratura, così com'è costituito, riveste. È un organismo a struttura piramidale vera e propria, con decisa preponderanza dei magistrati di Cassazione, di quei magistrati cioè che, nella organizzazione dell'amministrazione della giustizia, rappresentano il minor numero.

Non vorrei mi si obiettasse che però essi rappresentano i migliori e gli eletti. Eletti di se stessi, certo, ma non eletti da tutti i giudici; migliori senza dubbio in quanto hanno raggiunto i più alti gradi della organizzazione giudiziaria.

La questione però non sta qui; altrimenti dovremmo ripetere la storia dell'elettorato attivo e passivo, incominciando da quando certa gente per bene e particolarmente illuminata pretendeva di avere il monopolio della politica italiana e disdegnava come indegni di occuparsene tutti coloro che non avevano la fortuna di un particolare censo o quella di avere raggiunto un grado di studi non modesto.

Per fortuna certi paragoni non sono più leciti e tanto meno nei confronti dei nostri giudici, grossi o piccini, che dimostrano di sapere giudicare acutamente, sapientemente e onestamente, salvo che non siano distaccati presso la sinecura di qualche segreteria particolare di questo o quel ministro, nel quale caso non possono non dimenticarsi della virtù originaria per assidersi nella beatitudine del bocconcino di comando politico

Dico dunque. diciamo noi comunisti, che la composizione categoriale del Consiglio Supremo della magistratura deve essere riformata, abolita anzi, per far luogo ad una ampia circolazione di energie vive nascenti dalla elezione indistinta di un corpo elettorale unico composto di tutti i magistrati. Ciò accrescerà il prestigio degli stessi magistrati di cassazione che riceveranno la loro investitura non più dal *numerus parvus* e limitato dei loro colleghi del vertice della piramide, ma da tutti indistintamente i giudici che compongono la magistratura. E sarà questo il primo passo per addivenire a quella riforma auspicata da molti nel senso della parità funzionale di tutti i giudici.

Naturalmente l'affermazione della abolizione della composizione categoriale deve intendersi per quello che riguarda la rappresentanza dei magistrati, fermo dovendo rimanere, a nostro avviso, la restante composizione.

È stata fatta questione circa i rapporti tra la magistratura e la classe politica e fra magistratura e stampa.

Sul primo punto, che è stato sollevato allorquando si affacciò il caso Colombo in occasione del processo Ippolito vorrei dire che la questione è stata mal posta. Pure riconoscendo che lo schematismo della trino-

mia montesquieiana oggi ha necessità di una conveniente e adeguata correzione, non può negarsi che potere politico o, meglio, potere esecutivo e potere giudiziario sono due poteri distinti dello Stato che per la vita dello Stato con la loro attività debbono confluire. Ma a rigore, parlando di classe politica non possiamo non riferirci a tutti coloro che esercitano un'attività politica e non soltanto a coloro che, nello Stato, esplicano una funzione di governo. Come dunque tutti i cittadini, qualunque sia la funzione che esplicano, sono sottoposti alle leggi dello Stato e, se commettono reati, sono sottoposti a procedimento penale, non vedo perchè dovrebbero rimanere *legibus soluti* coloro che esercitano funzioni di governo anche se alte o altissime. A che scopo il legislatore, appartenente anche esso alla classe politica, avrebbe posto norme dirette a perseguire, reprimere e punire reati ministeriali o, eventualmente, reati presidenziali? E chi, se non anche la magistratura — ed essa più di ogni altro potere per la occasione funzionale che ha di rilevare elementi di reato — potrebbe elevare denuncie contro persone di governo? Ci basta la garanzia politica dell'accertamento, attraverso l'apposita procedura parlamentare, della sussistenza dei fatti denunziati.

Dicevo che la questione è malposta e la mala posizione deriva probabilmente da quel traslato istintivo, naturale fino ad un certo punto, per cui chi è investito di un potere o di una funzione e viene attaccato personalmente tende a trasferire l'attacco al potere e alla funzione. È una forma più o meno cosciente e voluta di difesa, forma che si esprime anche per un sentimento di solidarietà, per un senso anche, direi, di prestigio, di chi appartiene alla categoria dell'offeso o del perseguito. Ricordo a tal proposito di essemi incontrato, subito dopo che i giornali avevano pubblicato l'arresto di un magistrato per un reato che gli veniva addebitato come commesso nell'esercizio delle sue funzioni, con un altro magistrato, degnissimo e valoroso, ancora facente parte dell'ordine giudiziario in uno dei posti più elevati, il quale mi espresse il suo vivo rammarico per lo « smacco » — è questa, se mal non ricordo, la precisa parola — che la magistratura aveva ricevuto con la denunzia e l'arresto suddetto. Al che io non esitai a rispondere che non di smacco si doveva parlare ma di titolo di orgoglio e di compiacimento perchè aveva la magistratura saputo difendere spontaneamente se stessa con la denuncia di uno dei suoi membri traviato o, almeno, che traviato appariva. In altri termini e poveri termini, e volgari, i panni sporchi si devono incominciare a lavare in casa senza esitazioni, ritegni o sotterfugi.

Scusatemi la digressione. Io penso che la Magistratura sia da lodarsi allorquando esplica la sua tipica funzione anche nei confronti degli uomini politici e se poi questi non portano a termine il compito che loro si addice ed il perseguitato riesce a cavarsela, tramite il gioco di chi vince perde o di chi perde vince, è un altro paio di maniche. La classe cosidetta politica deve ambire a sentirsi in ogni momento al di sopra di ogni sospetto e deve favorire, anzichè ostacolare o impedire, che attraverso procedimenti obiettivi ed imparziali, quali debbono essere quelli affidati alla Magistratura, e sia pure alla Magistratura particolare quale è la Corte costituzionale, le accuse vengano imparzialmente respinte o, se fondate, imparzialmente sanzionate.

Per quanto riguarda la stampa, già altra volta ho avuto occasione di dire — e domando scusa se cito me stesso — che la controllabilità e la critica delle decisioni giudiziarie non può limitarsi — e non deve limitarsi — al campo strettamente giudiziario e ciò per la semplice ed ovvia ragione che nè il giudice nè il potere giudiziario nel suo complesso vivono ed operano fuori della società. Sono anzi organi, istituiti con i quali e per i quali la società attua e persegue i suoi scopi, i suoi bisogni essenziali e vive, quindi, in una persistente ansia di progresso. Nasce da ciò che la tesi di coloro i quali vorrebbero, ad esempio, far tacere la stampa, quasi che essa con i suoi interventi potesse fuorviare e corrompere il retto funzionamento della giustizia, è tesi profondamente errata ed antidemocratica. Chi vive nella società, e per la so-

cietà ha il compito di operare, non può non ascoltare tutte le voci che dalla società si sprigionano in quanto abbiano attinenza col precipuo compito suddetto. Nè d'altra parte può negarsi il diritto di parola, di critica ed anche di censura ai singoli cittadini, anche perchè i giornali con le loro critiche e le loro denunce, sia pure spesso generiche, sono i migliori ausiliari della giustizia, purchè i ministri di questa, specificamente i pubblici ministeri, traggano dalle eventuali denunce, sia pure generiche, dei giornali le conseguenze che spettano a chi, come il pubblico ministero, ha il potere-dovere di iniziare il procedimento penale senza bisogno di attendere che la notizia del reato gli pervenga ufficialmente con la denuncia.

Luigi Oggioni dopo essere stano nominato primo presidente della Suprema Corte di cassazione, annunciava che « il pubblico interesse esige che la stampa eserciti una funzione educatrice ed informi i cittadini del verificarsi di alcuni fatti per orientare la pubblica opinione ». Ma è chiaro aggiungevo e confermo che non si può pretendere la botte piena e la moglie ubriaca e pretendere perciò che la stampa, di cui non può non riconoscersi la funzione educatrice, non sia libera.

E libera anche, oserei dire, di informare la pubblica opinione dello svolgimento istruttorio dei processi, sempre che, s'intende, la informazione non sia subdola e ingannevole.

Una volta convinti — e mi pare che lo siamo più o meno tutti — che debba essere abbandonato fra i ferri vecchi il processo inquisitorio, la cui caratteristica essenziale è appunto la meticolosa segretezza che si manifesta o si manifestava anche nei confronti dell'inquisito, il quale si vedeva ad un certo momento rinviato a giudizio mentre credeva di avere dimostrato la sua innocenza, una volta convinti che il processo inquisitorio deve abbandonarsi come quello che ormai ripugna alla coscienza libera e democratica di ognuno, viene meno anche la necessità del segreto istruttorio. Se il delitto, il reato è un fatto sociale — sia pure sotto l'aspetto negativo, ma anzi apposta per questo suo carattere — lasciamo che la società ne discuta apertamente, che tutti i cittadini intervengano a dire la loro con l'apporto di fatti e notizie che possono influire a fare scoprire la verità. S'intende che anche attività di tal genere debbano essere convenientemente disciplinate affinchè non si degeneri nella organizzazione degli inganni per coprire anzichè scoprire la verità.

L'esigenza di conoscere, di sapere, di partecipare alla attuazione della giustizia, sia pure in modo indiretto e non sempre immediato, si riferisce anche alla formazione della sentenza la quale non si capisce perchè non debba avvenire pubblicamente, così come pubblicamente avviene il dibattimento che immediatamente la precede.

La pubblicità della elaborazione della sentenza non sarebbe nel campo giuridico generale un fatto assolutamente nuovo. Essa già si verifica nel Messico come ci riferisce Piero Calamandrei nel suo volume « Processo e democrazia ». Pensate, pensiamo quanto la pubblica discussione che oggi si fa in camera di consiglio per la decisione della sentenza sarebbe idonea ad affinare la mente dei giudici e non di essi solo e a perfezionare la capacità giuridica di ognuno. Sottolineo che è questa una mia idea personale.

Mia idea solo personale non è però la censura che non si può non rivolgere al sistema invalso presso la Magistratura requirente — e dobbiamo riconoscere che in gran parte il sistema è invalso per la carenza di personale idoneo — il sistema cioè di lasciar diventare norma quello che invece il codice di procedura penale considera come eccezione e cioè che interrogatori completi e minuziosi di coloro che sono indiziati di aver commesso reato vengano eseguiti dagli ufficiali di polizia giudiziaria sì che tali interrogatori per nulla affatto legittimi, irretiscono i disgraziati che li hanno resi, senza possibilità o con scarsa possibilità di deviarne allorquando si trovano dinanzi al giudice. Se poi gli interrogatori sono dei testimoni, guai al teste che tenterà di modificare: rischierà di essere posto immediamente sotto processo per falsa testimonianza. E si ha voglia di rilevare che in definitiva la vera deposizione testimoniale è quella resa dinanzi al giudice, nel pubblico dibat-

timento, sotto il vincolo del giuramento. Il libero convincimento del giudice non esiterà normalmente — le eccezioni confermano la regola — a ritenere per vere proprio le dichiarazioni rese dinanzi al più modesto e talvolta mezzo ignorante ufficiale di polizia giudiziaria ambizioso di scoprire delitti ad ogni pie' sospinto.

La denunciata deformazione dello stesso codice di procedura penale già di per sè informato a principi tutt'altro che democratici, è purtroppo addebitabile alla nostra Magistratura requirente ed almeno la riforma di questa mentalità e di questo sistema, in attesa della riforma di là da venire del codice, sarebbe necessario ottenerla.

Se il tempo non fosse ristretto e se, soprattutto, ci fosse stato concesso di esaminare con la dovuta e necessaria attenzione l'ampia ed elaborata relazione del senatore Berlingieri, sicuramente qualche altra osservazione avremmo potuto avanzare.

Per fortuna suppliranno i miei compagni di Gruppo con i loro ordini del giorno.

Io debbo però, a malincuore per la simpatia che nutro per il Ministro e per il relatore, ma per un preciso dovere, frutto di elaborate considerazioni, dichiarare che non potremo non votare contro il bilancio della giustizia.

In sostanza, non possiamo non affermare che il continuo promettere e rimandare la attuazione di un programma, del quale si sarebbe dovuto effettuare la realizzazione da anni, non può non esaurire la pazienza di chiunque.

La politica deve essere fatta di realtà e di concretezza, di realizzazioni effettive, di soluzioni pratiche di problemi. Il continuo rinviare, studiare, formare Commissioni e stendere relazioni è fare e disfare, che solo per modo di dire è un lavorare.

Ricordo che il primo discorso fatto dinanzi a questa onorevole Commissione dal Ministro Reale fu una dichiarazione piena di saggezza, di lealtà e di probità. « Nominato da poco, non sono ancora in grado di informarvi esattamente delle questioni che mi avete posto. Vi dirò anche — riferisco a senso — vi dirò anche che il proposito di varare contemporaneamente i quattro codici così come il mio predecessore aveva stabilito, mi sembra un proposito eccessivo. Dovremo accontentarci dei codici procedurali a cominciare da quello penale ».

Bene: ma nemmeno di questo si è fatto nulla!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Mi dovete dire — non hanno importanza le conclusioni che ne traete — che cosa può fare un Ministro, e soprattutto un Governo — di fronte ad una riforma di questo tipo — se non presentare un disegno di legge al Parlamento! Se poi il Parlamento — per ragioni obiettive o subiettive, non mi interessa — ne ritarda l'approvazione, date la colpa al Parlamento, alla maggioranza se volete, ed a voi stessi! La colpa evidentemente è di tutti!

M O R V I D I . E forse, con un po' di buona volontà, per mezzo di inevitabili Commissioni composte anche da non parlamentari, si sarebbe potuto oggi avere progetti concreti non di uno solo — e non abbiamo nemmeno questo — ma di vari codici, compreso quello sull'ordinamento giudiziario.

Codesta enorme carenza investe la responsabilità del Governo e proprio, purtroppo, del presuntuoso Governo di centro-sinistra.

Per le suesposte ragioni il Gruppo comunista voterà contro lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia.

A J R O L D I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, io occuperò poco tempo per esporre alcune mie osservazioni di carattere generale sulla relazione che è stata ieri così brillantemente illustrata dall'onorevole collega senatore Berlingieri, con il quale io mi sono già privatamente complimentato ed al quale desidero anche pubblicamente esprimere la mia ammirazione per il pregevole lavoro di sintesi di una materia così vasta e complessa.

Il senatore Berlingieri nella parte generale ha trattato della crisi della giustizia: e credo — mi pare di averlo inteso anche nel recentissimo intervento del senatore Morvi-

di — che siamo tutti d'accordo che una delle cause principali della crisi della giustizia sia quella della crisi dell'amministrazione della giustizia. Il relatore ha toccato tre punti in relazione ai quali io farò qualche accenno di carattere specifico sulla parte speciale della sua relazione che riguarda soprattutto la riforma dei Codici, dell'ordinamento giudiziario e penitenziario.

Il senatore Berlingieri ha parlato di crisi dell'amministrazione della giustizia relativamente ai mezzi, relativamente alle persone e relativamente al costume. Non so se esattamente ho sintetizzato il suo pensiero, ma così mi pare di avere inteso ieri nell'ascoltare con molto interesse la sua relazione.

E siccome era preliminarmente indispensabile collegare per una visione completa e per taluni riferimenti specifici la tabella n. 4, che riguarda lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, con la tabella delle entrate dello Stato per il 1966 e con quella generale delle spese, inizierò la trattazione dalla questione dei mezzi, che, peraltro, mi pare di particolare rilievo.

Anch'io, come del resto tutti gli onorevoli colleghi che avranno letto forse più diligentemente di me il bilancio di previsione per il 1966, ho constatato come sui 7.121 miliardi 350 milioni 446 mila lire di entrate e 8.013 miliardi 57 milioni 149 mila 941 lire di spese, la somma di 134.329,95 milioni di spese per l'amministrazione della giustizia — ivi comprese quelle in conto capitale — giuochino per una percentuale che si aggira sull'1,65 per cento della spesa, e dall'1,80 al 2 per cento dell'entrata. La constatazione matematica è esatta nel senso che non si può dire che lo Stato elargisca una parte notevole delle sue entrate per assicurare a questo bene supremo, che è l'amministrazione della giustizia, i mezzi necessari. Il ragionamento, però, ha una sua portata di ordine relativo, in quanto l'amministrazione della giustizia non consiste solo nei mezzi, ma anche nell'organizzazione, nel costume e nelle persone.

Forse sarebbe utile sapere se anche per quest'anno, come se non erro per molti anni passati, il bilancio della giustizia come tale, non chiuda in passivo.

T E R R A C I N I . Significa che le entrate coprono le spese?

A J R O L D I . Le entrate sono generali, mentre invece le spese sono specifiche del bilancio della giustizia; quindi per quanto concerne le entrate dovremmo riferirci genericamente ai 280 miliardi di imposte di registro — che sono solo in parte registrazioni di atti giudiziari —; ai 230 miliardi di imposte di bollo; inoltre a qualche altra voce, come i 19 miliardi e 170 milioni circa di oblazioni e pene pecuniarie e all'1,4 miliardi di proventi delle manifatture carcerarie.

Si diceva in passato — ma non so se risponda a verità — che il provento di tutte queste voci copriva largamente le spese del bilancio della giustizia. Non posso rispondere al riguardo; forse l'onorevole Ministro potrà dare qualche notizia.

È certo, comunque, che l'amministrazione della giustizia costituisce un'esigenza primaria e lo Stato deve fare ogni sforzo per procurarle i mezzi necessari, anche se il bilancio, come tale, limitato al settore della giustizia, dovesse risultare passivo.

E poichè mi trovo a parlare della parte finanziaria, mi si consenta di trattare subito un argomento di carattere fiscale — ne ha già accennato brevemente il senatore Morvidi —, circa l'aumento indiscriminato delle imposte di bollo.

Ho ascoltato al Convegno forense di Milano il discorso del Ministro il quale annunciava alcuni provvedimenti di modifica della legge sulla carta bollata, nel senso di ripristinare quel criterio di proporzionalità a seconda delle sedi giudiziarie, che è anche corrispondente all'entità economica delle liti e quindi alle possibilità economico-finanziarie delle parti.

Il problema, tuttavia, che desidero trattare è quello dell'ostacolo che molte volte la pregiudiziale fiscale pone all'esercizio della giustizia. Mi pare che questo sia un argomento importante, svolto dal relatore alle cui motivazioni io pienamente mi associo.

Non credo che al riguardo si possa fare una discriminazione tra la giurisdizione civile e quella penale, perchè lo vieterebbe il principio della unicità della funzione giurisdizionale; ma sarebbe ancora più grave persistere nel sistema attuale della discriminazione in sede di giustiiza penale fra la difesa e la rappresentanza della parte lesa, per cui all'una sia consentita e all'altra sia interdetta l'esibizione di documenti che possono essere decisivi, solo perchè non regolarizzati agli effetti fiscali.

Penso, del resto, alla possibilità di una rivalsa fiscale attraverso la registrazione delle sentenze e, quand'anche a tanto non si arrivasse per una intervenuta transazione fra le parti, forse determinata da preoccupazioni fiscali, lo Stato avrebbe ancora da guadagnare non solo per la diminuzione della litigiosità ma anche per la prevalente valutazione dell'interesse della giustizia nei confronti di quello fiscale, per quanto rilevante possa essere.

È necessario che la giustizia non sia più l'anticamera del fisco: ritengo imprescindibile l'affermarlo in sede di discussione generale per porre allo studio gli opportuni provedimenti.

V'è poi la questione degli uomini. Io mi associo all'elogio che è stato fatto alla Magistratura, precisando che quando mi rivolgo ad essa, pur riconoscendo quella particolare considerazione che è dovuta all'alta Magistratura, quale espressione di affinamento culturale, di matura coscienza giuridica e morale e di profonda esperienza, intendo riferirmi a tutta la Magistratura: quella che giudica del diritto, e quella che giudica del merito e che tante volte, soprattutto sotto il profilo psicologico e morale, si trova in situazioni particolarmente difficili e complesse per la risoluzione dei casi che le sono sottoposti.

Sotto l'aspetto quantitativo ho notato nell'allegato n. 3 qualche carenza notevole di presenze nei confronti degli organici. Se non ho letto male siamo nell'ordine di circa la metà per quanto concerne i consiglieri di Cassazione; di oltre il 21 per cento in meno per i consiglieri di Corte d'appello e ci troviamo in una situazione veramente preoccupante per quanto riguarda gli aggiunti giudiziari (237 posti coperti su 4.173 posti d'organico) mentre sono in eccedenza sugli organici i posti occupati da Giudici ed equiparati. L'onorevole Ministro, sempre in occasione di quel convegno forense cui ho accennato, ha dato notizie sull'esito di alcuni concorsi, sul bando di altri concorsi e, quindi, credo che alla Commissione non resti che auspicare che questi vuoti vengano sollecitamente e adeguatamente colmati.

Resta da considerare la questione qualitativa, che riguarda i magistrati, gli ausiliari (in special modo i consulenti) e che concerne anche coloro che collaborano con la giustizia: cioè gli avvocati.

Il principio della qualificazione e specializzazione dei giudici è della massima importanza, anche se persiste qualche dubbio circa l'opportunità di arrivare ad una specializzazione a compartimenti stagni per cui domani il giudice non si trovi in possesso del necessario corredo di cultura generale e di esperienza giudiziaria.

Quanto agli avvocati ed alla nuova legge professionale di cui siamo in attesa e in ordine alla quale sono state elevate critiche e proteste per quello che riguarda la competenza giurisdizionale degli organi forensi, non faccio alcuna anticipazione.

R E A L E , *Ministro della giustizia.* Quando l'esamineremo esprimerete il vostro parere!

A J R O L D I . Certo è che anche l'Avvocatura necessita di una particolare qualificazione e forse qui è più facile la specializzazione nei singoli settori di quanto non sia per la magistratura.

V'è poi una questione oggettiva, che riguarda la distribuzione territoriale delle sedi giudiziarie. A Milano è stato citato dal Presidente di quel Consiglio dell'ordine il caso del tribunale di Paola. Io sono stato relatore di quel disegno di legge e debbo al riguardo rilevare che, con tutta la considerazione per quel singolo caso, esso significava la generale necessità di adeguare il collocamento delle sedi giudiziarie sulle

grandi vie di comunicazione, per l'accesso del pubblico, dei testimoni, eccetera. Per noi è un problema particolarmente difficile, data la situazione del nostro Paese; però io penso che con una certa gradualità e anche con un certo spirito di rinuncia si possa proseguire su questa strada.

Abbiamo poi la questione di costume. Essa va esaminata, innanzitutto, sotto il profilo dell'esercizio del potere giudiziario: esercizio che è chiaramente definito dagli articoli 101 e 104 della Costituzione, sui quali non mi soffermo perchè sono qui presenti illustri colleghi che hanno fatto parte della Costituente e quindi ne sanno certamente più di me. Vorrei dire tuttavia, anche in relazione a recenti avvenimenti, che non si può dimenticare che questo potere, che è soggetto alla legge ma che è autonomo, indipendente da ogni altro potere, è esercitato — l'ho detto in occasione di una recente questione tra la Corte costituzionale e la Suprema Corte di cassazione — in nome del popolo. Quindi, la soggezione alla legge che è manifestazione della volontà popolare, lo pone necessariamente nel quadro di un coordinamento con gli altri poteri dello Stato.

Credo sia necessario affermare che l'autonomia non significa avulsione dallo Stato. Con questo senso del limite che deriva dalla divisione ma anche dall'armonico coordinamento dei poteri penso che effettivamente si cooperi al potenziamento dello Stato democratico.

Guai poi se in luogo del coordinamento si determinassero fratture o scissioni all'interno di ciascun potere, perchè quello che ne soffrirebbe maggiormente sarebbe il potere giudiziario. Mentre, infatti, le crisi degli altri poteri, come l'esecutivo e il legislativo, possono trovare il loro sfogo costituzionale rispettivamente nell'avvicendamento al Governo o nel ricorso alle urne per il rinnovo delle rappresentanze popolari, la crisi del potere giudiziario sarebbe la crisi finale della giustizia. Ecco perchè è necessario evitare che si determinino, anche soltanto per la risoluzione di casi specifici, delle fratture che potrebbero creare momenti non facili nella vita dello Stato.

Vi è poi un'altra questione di costume che riguarda le competenze. Di questo principio noi dobbiamo parlare con rispetto per tutti i Magistrati, da coloro che hanno le massime responsabilità, ai giovani — e purtroppo sono pochi! — che sentono questa vocazione.

È necessario, però, al principio del rispetto delle competenze non disgiungere quello delle esperienze, per una sempre maggiore qualificazione della Magistratura. Intendo riferirmi anche al Consiglio superiore della Magistratura. Il principio democratico della elezione del massimo organo previsto dall'articolo 104 della Costituzione non deve, a mio avviso, tradursi in un sovvertimento di valori. Notiamo, onorevoli colleghi, sotto il profilo delle designazioni e sotto quello della composizione del corpo elettorale, la sostanziale differenza coi normali comizi elettorali, affinchè non avvenga, per una malintesa interpretazione di un principio democratico, che alcuni settori — e forse i più qualificati — della Magistratura restino praticamente avulsi dalle designazioni dei loro rappresentanti. Un tale sovvertimento di valori sarebbe estremamente deleterio in un momento nel quale diminuiscono le vocazioni al magistero giudiziario: esso inoltre diverrebbe facile strumento — e questa per me sarebbe la peggiore delle iatture — di politicizzazione della Magistratura.

Del resto la valorizzazione delle competenze e delle esperienze, esito di lunghe fatiche e di interiori conquiste, a loro volta frutto di sacrifici, è un concetto ormai acquisito da tutti i Paesi e le comunità moderne in tutti i settori dell'attività umana, senza differenziazione di ideologie e di indirizzi politici.

Vi è poi la questione di costume che riguarda la tutela del singolo e della società; essa, forse, in passato non è stata posta nel dovuto rilievo.

Ritengo che per la tutela giudiziaria del cittadino e della società non possa sfuggire l'importanza del triplice principio costituzionale: dell'inviolabilità della difesa in ogni stato e grado del giudizio (e qui ci riferiamo alle riforme del Codice di proce-

dura penale, a proposito delle quali io non ho nulla da aggiungere dopo quanto è stato già detto in questa sede, salvo naturalmente riparlarne nel momento in cui il testo del nuovo Codice sarà portato all'esame del Senato); dell'inviolabilità della libertà personale (e a questo proposito io esprimo il parere che non si tratti soltanto di una riforma legislativa, ma anche di un richiamo al senso di vigilanza soprattutto dei capi dei distretti delle Corti di appello per non infrequenti casi di inesatta applicazione delle norme che concernono la detenzione preventiva e la libertà provvisoria) e di quello — a mio avviso il più importante — in virtù del quale l'imputato non può essere considerato colpevole fino a che la condanna non sia diventata definitiva.

Il senatore Morvidi ha parlato dei rapporti fra la Magistratura e la stampa: io vorrei trattare dei rapporti fra l'accusato e la stampa. Penso che, pur con tutto il rispetto per il diritto di cronaca, garantito dalla legge, sia da tutelarsi questo diritto alla propria reputazione che è patrimonio sacro di ogni persona. E mi dispiace di dover aggiungere che sotto questo profilo il nostro Paese per una malintesa concezione di libertà legittimatrice di indebite appropriazioni della reputazione del cittadino non trova il suo posto fra i Paesi più civili!

Gli onorevoli colleghi ricorderanno l'episodio, rilevato dalla stampa internazionale, di un giornale inglese multato di 3.000 sterline per avere indirettamente opinato circa la colpevolezza di un imputato, il quale aveva tappezzato tutta la sua dimora di residui e di ossa delle sue vittime e che fu poi condannato a morte!

Se apriamo uno qualunque dei nostri giornali, in particolare quelli del pomeriggio, constatiamo subito che l'80 per cento delle notizie è costituito da cronaca nera. E mi consentano ancora gli onorevoli colleghi di notare due cose: in primo luogo che dovrebbe essere ancora in vigore — non ho fatto a tempo in queste 24 ore a rintracciarla — una certa disposizione di legge, che mi pare risalga al 1912 — che vietava la riproduzione su giornali e periodici di fotografie di persone perseguite penalmente ma non ancora rinviate a giudizio (e noi invece vediamo ogni giorno come questi « pezzi » costituiscano motivo di particolare attrazione per la morbosa curiosita del pubblico: poi l'accusato sarà assolto ma sarà comunque sempre quel tale che era comparso ammanettato sulla fotografia); in secondo luogo che per taluni disgraziati che hanno perduto ogni senso morale, questa forma di pubblicità diventa una réclame, alla quale pare che tengano particolarmente: il che non conferisce al prestigio della giustizia ed alla serietà della pubblica informazione.

Infine penso che debbano essere più severamente perseguite e punite le denuncie e le liti temerarie. V'è l'articolo 96 del Codice di procedura civile troppo spesso negletto e vi sono denuncie calunniose che finiscono negli archivi giudiziari; eppure talvolta, per callidità, colla denuncia penale si tenta di premere sulla controparte per ottenerne vantaggi indebiti.

Sono d'accordo anch'io con quanto è stato detto dall'onorevole relatore e anche dal Ministro, cioè che si debba cercare di limitare i casi di penalizzazione delle contravvenzioni. La contaminazione del certificato penale è una specie di « spada di Damocle » che pende sul capo di tutti i cittadini. La pena erogata in sede giudiziaria anche per una semplice contravvenzione può sortire l'effetto sproporzionato di troncare un'attività economica, ad esempio attraverso il rifiuto di una licenza o di una concessione d'esercizio di lecite iniziative.

Ora, la depenalizzazione di molte contravvenzioni, soprattutto di quelle amministrative, serve per sgravare la giustizia di un notevole peso e serve anche per togliere un po' di questo alone tenebroso che non ha più niente a che fare con i nostri tempi.

Infine — per quanto attiene al diritto processuale — sono d'accordo col relatore che la forma deve servire solo a salvaguardia della sostanza. Abbiamo nei nostri Codici, soprattutto in quello di procedura civile, molte remore di carattere formale che non servono assolutamente a salvare diritti

sostanziali mentre ostacolano il corso della giustizia.

Per quanto riguarda coloro che sono stati condannati, non posso che aderire pienamente al concetto che, se la pena ha natura retributiva nei confronti della società, debba avere per il condannato un carattere rieducativo. Il Parlamento e il Governo hanno il dovere di occuparsi in particolare della posizione del condannato che esce dalla casa di pena e che riprende il contatto con la società. I condannati sono considerati generalmente come portatori di contagio morale nella società, senza discriminazione di casi, mentre non pochi sono i recuperabili. Quindi è giusto e doveroso che si faccia molto anche nel campo dell'assistenza post-carceraria.

Sono queste le considerazioni che ho sentito il dovere di esporre. Ad essi desidero aggiungere l'elogio per la impostazione del bilancio perchè si tratta di un bilancio fondamentalmente onesto, che prevede soltanto quello che sa di poter realizzare, tenuto conto che le grandi riforme impegnano il corso di numerosi esercizi se non di un'intera legislatura. Ho ritenuto doveroso fare questa dichiarazione di apprezzamento, rivolta al Governo e al Ministro guardasigilli e, pertanto, concludo esprimendo il mio giudizio favorevole sul bilancio di previsione del Ministero della giustizia per l'anno 1966.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia.* Desidero innanzitutto esprimere la mia ammirazione al relatore il quale anche questo anno, come già l'altro anno, ci ha fatto il dono di una relazione ugualmente ampia, ma di contenuto completamente diverso, il che significa che sa affrontare tutti gli argomenti dell'amministrazione della giustizia.

Premetto che provo un certo disagio ad affrontare in sede di discussione generale e in questa Commissione tutti i problemi che sono stati accennati; tuttavia, cercherò di enucleare alcuni argomenti che hanno più attinenza col bilancio, non perchè siano più strettamente collegati con le spese o con le entrate, ma perchè si riferiscono a quei problemi rispetto ai quali il Governo può assumere o meno certi impegni e, soprattutto, può mantenere o meno questi impegni.

Vorrei dire al senatore Morvidi che egli non può citare un impegno assunto da me che non sia stato mantenuto o rispetto al quale io non abbia detto le ragioni per cui non poteva essere mantenuto. Desidero aggiungere, poi, che non lo posso seguire naturalmente in tutta la sua problematica e che anzi gli consiglio di fare uno stralcio, pubblicando, questa volta, una parte del suo discorso in calce alla sentenza che critica. Cominciamo, comunque, dalla questione della riforma dei Codici, che è quella che più lo preoccupa. Non ho capito bene se il gruppo al quale appartiene l'onorevole Morvidi preferiva la delega generale al Governo, visto che in questo momento si è venuti a rimpiangere il disegno di legge presentato dal mio predecessore onorevole Bosco, o se preferiva invece — come mi era sembrato di capire — quella specificazione di indirizzo che io credo debba essere portato in ciascuna delle leggi deleghe relative alla riforma dei codici. Ho detto infatti sin dal primo momento — e rimane ferma la mia convinzione — che il Parlamento non ha nè il dovere nè il diritto di accordare carta bianca al Governo per la riforma dei Codici sulla base di una indicazione generica. I Codici devono essere più aderenti alle necessità della vita moderna, ma abbiamo il dovere di tracciare i confini entro i quali si deve svolgere l'attività delegata in modo preciso, affinchè i grossi problemi siano tutti direttamente risolti dal Parlamento.

Ora, chiarito questo, che cosa ho promesso io e che cosa ho mantenuto?

Ho promesso di presentare il disegno di legge relativo al Codice di procedura penale e questo disegno di legge analitico nei criteri che contiene — tanto analitico che ha formato e forma tuttora oggetto di discussioni e di contrasti — è stato da me presentato prima al Governo e poi al Parlamento. Esso si trova dinanzi alla Camera dei deputati fin dall'aprile scorso e attende di essere esaminato. Al Governo, quindi,

non potete chiedere altro che sollecitare il Parlamento all'esame di tale disegno di legge.

La prima volta poi che io ebbi l'onore di discutere il bilancio, sia alla Camera che al Senato, mi fu posto il quesito — e proprio dal Gruppo comunista —: che cosa intendevo fare rispetto al diritto di famiglia, che rappresentava uno dei punti più discussi del Codice civile, e se intendevo aderire a certe proposte singole di riforma. Io risposi che se avessimo avuto la possibilità di predisporre un disegno di legge delega per tutto il Codice civile entro un ragionevole lasso di tempo, avrei resistito alla tentazione di attuare delle riforme parziali del diritto di famiglia: se questo al contrario non fosse stato possibile avrei preso l'iniziativa di un disegno di legge per raccogliere tutte quelle proposte di riforma relative a tale diritto, che godessero di un consenso abbastanza uniforme nell'opinione pubblica. Come è noto, infatti, esistono argomenti che dividono fortemente le varie parti politiche: ora, poichè come ho già ripetuto infinite volte io non sono il Ministro personale del partito repubblicano, Oronzo Reale, ma sono il Ministro di un Governo di coalizione, presento soltanto quelle riforme che sono suscettibili di incontrare l'accordo delle forze politiche che sostengono l'attuale Governo.

In questo senso, pertanto, io ho redatto da tempo un disegno di legge relativo alla riforma del diritto di famiglia, del quale il Consiglio dei ministri prima delle vacanze estive ha iniziato la discussione che — spero — sarà terminata al più presto in modo che il disegno di legge in questione possa essere presentato ed esaminato alla Camera dei deputati in concorso con una proposta di legge specifica ivi esistente di iniziativa della onorevole Dal Canton relativa all'istituto dell'adozione speciale — come la chiamiamo noi — o, come la chiama la proponente, della legittimazione per adozione.

Questa, quindi, è una promessa in via di mantenimento.

Parimenti — ma questo punto mi è stato poco sottolineato dagli onorevoli senatori che sono intervenuti nella discussione — mi posso esprimere per quanto si riferisce alla riforma, anch'essa afferente al Codice civile, delle società per azioni. Il relativo disegno di legge, già predisposto, non è stato ancora approvato dal Governo perchè attualmente — come è doveroso — si trova all'esame preliminare del CNEL.

Per quanto riguarda poi il Codice di procedura civile, devo dire che — come sempre in questi casi — ho affrontato questo tema come uomo della strada, cercando di presentarmi di fronte ai vari problemi esistenti in stato di verginità e non di prevenzione. A tale proposito, posso riferire all'onorevole Commissione che i nostri uffici hanno a disposizione — come del resto si è verificato anche in materia di procedura penale — abbondantissimo materiale di studio che si è venuto accumulando negli anni scorsi. Nessuna delle proposte avanzate, però, è riuscita ad indicare una linea di riforma che potesse avere il consenso almeno di un certo ambiente, quello degli operatori del diritto nella loro maggioranza: siamo in una materia in cui le opinioni si incontrano e si scontrano nel modo più vario. Per tale motivo ho fatto preparare un questionario molto dettagliato (mi pare che si tratti di 79 punti), che è stato inviato a circa 102 organi ed enti e cioè: ai Consigli dell'ordine, alle Corti di appello, Procure e Presidenze, alla Cassazione, al Consiglio forense, al CNEL (per la parte relativa al processo del lavoro) e — accogliendo subito, perchè ritenuto fondato, il suggerimento fattomi, in sede di Commissione all'altro ramo del Parlamento, da un rappresentante del Gruppo comunista — ai sindacati, i quali nella maggior parte hanno già risposto. Prima di luglio avevo già ottenuto 33 risposte, in questi giorni — dopo le ferie — ne sono giunte altre 34: quando tutte ci saranno pervenute, cercheremo di trarne il frutto. In tale questionario non ho rivolto delle domande generiche circa le inclinazioni di ognuno per quanto si riferisce alla forma del processo, al tipo del processo civile e via dicendo, ma ho rivolto tutte domande specifiche, in qualche caso anche ripetendole: anzi, mi è stato da qualche par-

te persino rimproverato che manca nel questionario una certa sistematicità. Questo dipende dal fatto che la mia intenzione era quella di conoscere soprattutto l'opinione degli operatori del diritto e di tutti gli enti interessati alla riforma: ci troviamo infatti — come del resto ho già accennato anche a quel Congresso forense di cui ho parlato — in una situazione in cui assistiamo ad uno scontro diametrale di opinioni. Ad esempio, alla domanda se si dovesse mantenere in linea di principio il nuovo Codice del 1942, aggiornandolo o meno, oppure se si dovesse tornare all'antico, abbiamo avuto delle risposte diametralmente contrarie: alcune nettamente positive, altre nettamente negative. Tutti insomma vogliono la riforma, ma nessuno — ripeto — ci sa indicare con precisione e raggiungendo naturalmente una certa entità di consensi, la linea da seguire. Lo stesso predecessore del nostro Presidente Schietroma, senatore Lami Starnuti, era convinto — come sono convinti alcuni di coloro che hanno risposto al questionario — che la riforma sia facile perchè è sufficiente tornare al procedimento sommario del 1901 o, addirittura, a quello del 1865! Vi è al contrario una maggioranza di risposte, la quale pur criticando il Codice attuale e indicando soluzioni varie non vuole abbandonare il sistema dell'intervento più immediato del giudice, sistema che, peraltro, prima di essere legislativo è stato largamente sostenuto dalla dottrina più autorevole nel campo del diritto processuale civile.

Al riguardo anche io ho alcune mie idee personali, ma naturalmente mi guardo bene dall'anticiparle, in quanto esse valgono quanto quelle di qualunque altro cittadino, in attesa che dalle risultanze di questo lavoro sia possibile trarre le linee di un progetto di riforma da trasferire in un disegno di legge anch'esso di delega, che operi la riforma secondo quei criteri stabiliti dal Parlamento.

Mi pare, quindi, che anche su questo punto io abbia mantenuto le promesse che avevo fatto.

C'è poi, il problema del Consiglio superiore: uno dei problemi sollevati in questo tempo e al quale si sono riferiti, da una parte il senatore Morvidi, dall'altra il senatore Ajroldi con accenti opposti, esprimendo preoccupazioni divergenti che sono, poi, le preoccupazione di ciascuno di noi.

Sapete che in proposito esiste una corrente di cui fanno parte soprattutto magistrati di merito e buona parte dei pubblicisti i quali sostengono che il Consiglio superiore deve essere democraticizzato, nel senso di un'assoluta libertà dell'elettorato attivo e passivo; nel senso che tutti i magistrati debbono potere eleggere, indipendentemente della loro appartenenza a questo o quel grado di giurisdizione, i loro rappresentanti. Altri, invece, dicono che bisogna rispettare l'attuale divisione, lasciando però che l'elezione venga fatta dall'intero corpo elettorale. Ci sono, poi, delle proposte di legge che si trovano già dinanzi al Parlamento e che rappresentano una soluzione intermedia.

Che cosa ha fatto il Governo in questa materia? Allorchè le proposte di legge furono presentate — e il problema doveva essere affrontato dal Governo — abbiamo deciso di sentire l'opinione del Consiglio superiore della magistratura: il parere è stato chiesto nell'estate del 1964, c'è stata una prima decisione del Comitato di studio, poi la discussione in seduta plenaria e da non molto tempo è giunta la relazione, dopodichè penso che il Governo debba assumere la sua posizione, o scegliendo una delle proposte di legge d'iniziativa parlamentare che sono state presentate, oppure presentando esso stesso un disegno di legge per proporre una soluzione della quale poi giudicherà il Parlamento.

Per quanto concerne il problema dell'ordinamento penitenziario, abbiamo mantenuto le promesse fatte? Vado constatando con sempre maggiore rammarico quanto sia lungo l'*iter* di una legge, soprattutto di una certa importanza: bisogna fare i conti, prima con il Tesoro, poi con il Consiglio dei ministri e, finalmente, si arriva al Parlamento! Ebbene, il disegno di legge relativo all'ordinamento penitenziario è già pronto: ha ottenuto il consenso preventivo

del Tesoro. Tanto vero che nel bilancio del Ministero del tesoro c'è uno stanziamento di circa 400 milioni, mi pare, destinato all'attuazione di questo disegno di legge che prevede anche una spesa per aumentare gli assistenti sociali nelle carceri detentive. Anche qui, quindi, non mi resta che auspicare che il provvedimento possa essere approvato dal Governo nelle prossime settimane, dopodichè lo presenterò al Senato, nonostante che una proposta di legge precedente nell'altra legislatura sia stata esaminata, quanto meno dalla Commissione affari costituzionali della Camera.

Si è parlato anche della legge relativa alla Pubblica sicurezza, per la quale rispondo non come Ministro della giustizia, ma come componente del Governo, che è già pronta: si tratta di un testo che sembra abbia già il consenso di tutte le parti politiche, per cui potrà essere presentato quanto prima al Parlamento.

Siccome si è accennato alla depenalizzazione — ed io ringrazio il senatore Ajroldi il quale ne ha parlato dal punto di vista della tutela dei cittadini contro i rischi di una contaminazione del certificato penale per semplici contravvenzioni, e ha indicato le varie ragioni per cui necessita l'approvazione del provvedimento —, debbo dire che il relativo disegno di legge è stato presentato da me oltre un anno fa e da molto tempo si trova in discussione presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati; naturalmente ogni volta sorgono delle questioni ed io non voglio criticare le opinioni di alcuni Commissari dell'altro ramo del Parlamento perchè andrei fuori tema; però sono dell'avviso che il problema centrale sia quello della liberazione dei cittadini dalle angherie e dalle conseguenze di un processo penale e che sia in molte circostanze meglio correre il rischio di pagare mille lire di pena pecuniaria non dovute piuttosto che trovarsi nella ragnatela delle discussioni di un processo e rimanere colpiti nel certificato penale. In questo senso, quindi, sto lottando con tutte le mie forze: sono in continuo contatto con il Presidente della Commissione della Camera perchè venga sollecitato l'esame del provvedimento e perchè questo possa andare in discussione in Assemblea.

Dovrei adesso trattare alcune questioni relative al bilancio. Innanzitutto desidero rispondere al senatore Maris circa gli interrogativi che egli ha posto e non posso che confermare quello che ho già detto, cioè: abbiamo, in primo luogo, questa divisione tra i residui passivi mantenuti a termine dell'articolo 36 della legge di contabilità e quelli che non appartengono a tale categoria. Queste seconde, come dissi, sono le spese che sono state impegnate — o potevano essere impegnate —, ma che non sono state erogate nell'anno precedente e, quindi, sono state mantenute nel bilancio, cioè nel conto dei residui passivi che, se non erro, per la prima volta quest'anno viene allegato al bilancio.

Passando, poi alle singole cifre, rispetto alle quali sono stato richiesto di informazioni, devo dire, per quanto si riferisce al capitolo 52, relativo ad assegni per spese di ufficio ai tribunali ed alle preture, che si tratta di una differenza per quote rimaste da pagare a favore di Tribunali e Preture. Inoltre il capitolo 53 « Spese per esigenze straordinarie degli uffici giudiziari » si riferisce a spese per forniture agli uffici giudiziari di scaffalature metalliche, macchine da scrivere, eccetera, rimaste da pagare in quanto le fatture non sono state presentate entro la fine dell'esercizio, mentre la somma relativa è stata regolarmente impegnata; il capitolo 57 « Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio eccetera . . . » si riferisce a spese rimaste da pagare agli uffici del registro che hanno anticipato le somme su ordine del magistrato con i fondi della riscossione; il capitolo 85 « Indennità dovute agli esperti nei procedimenti innanzi ai pretori per le controversie, eccetera » si riferisce a ritenute erariali sulle indennità dovute agli esperti, già versate al Tesoro dello Stato nel corrente esercizio; il capitolo 58 « Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari » concerne somme non ancora riscosse dai comuni, su contributi ad essi spettanti ed impegnati a carico dello stanziamento; il capitolo 77

« Mantenimento e trasporto dei detenuti, eccetera » si riferisce a spese effettuate in appalto: le somme conservate si riferiscono a saldi da pagare alle imprese appaltatrici del servizio, dopo aver verificato la regolarità delle forniture; il capitolo 78 « Spese per la provvista, la manutenzione, eccetera di mobili, arredi, eccetera » concerne spese da pagare a seguito di contratti stipulati con imprese fornitrici di mobili, arredi e provviste in genere, le cui liquidazioni sono tuttora in corso; il capitolo 79 « Spese per il funzionamento dei centri di rieducazione dei minorenni, eccetera » si riferisce a spese che vengono effettuate in appalto: le somme conservate si riferiscono a saldi da pagare alle imprese appaltatrici del servizio, dopo aver verificato la regolarità delle forniture; il capitolo 80 « Servizio delle industrie degli Istituti di prevenzione e di pena » si riferisce a spese da pagare a seguito di contratti stipulati con imprese fornitrici di mobili, arredi e provviste in genere, le cui liquidazioni sono tuttora in corso; il capitolo 83, infine « Contributo ai Comuni per le spese delle carceri mandamentali » concerne spese rimaste da pagare ai Comuni per le quali si è in attesa della dichiarazione sulla regolarità del servizio delle carceri mandamentali da parte dell'Autorità dirigente del carcere.

Rientrano tutte quindi nella categoria delle somme avanzate che, però, sono già impegnate e quindi si devono erogare: sono cioè i classici residui passivi.

Mi sono state poi rivolte dal senatore Magliano e da altri alcune interrogazioni circa eventuali stanziamenti contenuti in altri bilanci, ma afferenti al Ministero della giustizia. A questo proposito devo dire che soltanto nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici (non vi sono infatti altri bilanci che contengano spese riguardanti il Ministero della giustizia) sono previsti 150 milioni per la costruzione ed arredamento del palazzo di giustizia di Forlì e — questi però nel fondo globale sempre relativo ai Lavori Pubblici poichè si tratta di una legge in corso — 500 milioni per il completamento della prima parte della sede giudiziaria di Roma a Piazzale Clodio. Vi è infine un miliardo, che costituisce lo stanziamento del primo anno per la costruzione del palazzo di giustizia di Napoli, miliardo che quasi certamente ci porteremo all'anno prossimo perchè, pur essendo il Consiglio superiore dei lavori pubblici finalmente disposto dopo anni di discussioni, a seguito di continue ingiunzioni da parte del Ministero della giustizia, a dare il via all'attuazione del progetto, alcuni Gruppi politici impegnati nell'Amministrazione di Napoli hanno presentato una proposta di legge di modifica del provvedimento che stanziò 6 miliardi per quella costruzione in un luogo determinato, togliendo così la determinazione del luogo e, quindi, riaprendo il problema dell'area sulla quale il palazzo di giustizia dovrebbe sorgere. Le cose, quindi, sono tornate al punto di partenza e chi sa fino a quando tale questione si trascinerà!

Questo per quanto si riferisce alle somme contenute nel bilancio: esse si riferiscono tutte — ripeto — a leggi già approvate, meno i 500 milioni relativi al palazzo di giustizia di Roma, che si riferiscono ad una legge in corso e pertanto si trovano nel fondo globale a disposizione del Ministero dei lavori pubblici.

Premesse queste notizie, vorrei dare una risposta al senatore Ajroldi relativamente al quesito se il bilancio della giustizia è in passivo, in attivo o in pareggio. A questo proposito, devo dire che vi è un grosso equivoco, al quale io stesso ho partecipato fino a quando non sono andato al fondo della questione: noi avvocati cioè — giustamente preoccupati (ed io lo sono ancora oggi) del fatto che la giustizia non deve rendere allo Stato, ma gli deve costare come un suo servizio essenziale — partendo appunto da questo esattissimo principio abbiamo sempre ripetuto — per retaggio forse di altri tempi in cui il fatto era vero — che lo Stato guadagna con l'esercizio dell'attività giudiziaria. Questo non è assolutamente vero.

Le entrate dello Stato — che del resto sono state elencate, quanto a titoli, dal senatore Ajroldi — sono certamente quelle dei bolli su cui si scrive (e quindi sono una spesa del litigante che va allo Stato), quelle della registrazione delle sentenze (ma do-

vrei dire quelle della registrazione delle sentenze in quanto tali e non quelle della registrazione degli atti e contratti del rapporto sottostante, perchè quei pagamenti, quanto meno per la parte relativa alle registrazioni in termine fisso, costituivano un dovere precedente del cittadino) quelle delle ammende. Ora per quanto si riferisce alla carta bollata, devo ripetere che non si riesce per difficoltà obiettive a fare un calcolo delle relative entrate. Prima che nascesse la famosa controversia sull'aumento dei bolli, il Ministero delle finanze aveva un elemento — che esso riteneva oltremodo preciso, ma che per me era in larga parte presuntivo, con una approssimazione, diciamo, dell'80 per cento — che era costituito dal fatto che, come ricorderete, negli ultimi anni la carta da bollo per gli atti giudiziari si distingueva dalle altre e quindi era possibile stabilire quanta se n'era venduta. Ora, il Ministero delle finanze ha affermato — è quello che ricordo e anche se sbaglio di mezzo miliardo non importa — che in quell'ultimo anno finanziario la vendita di carta da bollo per gli atti giudiziari non aveva superato i quattro miliardi. Al che io ho contrapposto un calcolo meno restrittivo e ho detto: prima di tutto dobbiamo considerare le marche da bollo che per buona parte raddoppiano l'imposta di bollo — in quanto nelle cause civili ci vuole la carta da bollo più le marche —, quindi, se quelli sono quattro miliardi per lo meno bisogna aggiungere tre miliardi; poi ci sono le spese di registrazione, difficilmente calcolabili, perchè bisognerebbe fare la revisione di tutte le sentenze, guardare la parte relativa alla tassa di sentenza, quella relativa al rapporto sottostante, per cui non si può procedere che in via del tutto presuntiva.

A L E S S I . Si sa quante sono le sentenze e si sa quanto costa l'imposta di registro sulla condanna.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* L'imposta di registro è proporzionale alla condanna, quindi bisogna vedere la tassazione di tutte.

Comunque, credo di non allontanarmi molto dalla realtà — ma si tratta di un calcolo solo presuntivo — nel pensare che possiamo arrivare ad un incasso di venti miliardi al massimo, al quale bisogna aggiungere l'importo delle ammende e dei proventi delle manifatture carcerarie. Il mio sforzo è quello di aumentare questa cifra perchè ciò mi rafforza nei confronti della contesa quotidiana col Ministero delle finanze, ma ripeto, credo che non supereremo i 25 miliardi, quindi, siccome il bilancio della giustizia è di 134 miliardi, l'argomento polemico non è fondato. Resta, invece, il principio generale al quale ci dobbiamo ispirare.

Tutte le volte che rilevate l'insufficienza del bilancio della giustizia, fate un favore al Ministro della giustizia, qualunque esso sia; perchè lo agguerrite, in un certo senso, nei confronti del complesso della spesa statale; ma non vi dovete dimenticare, cari colleghi, le condizioni in cui si svolge l'impostazione del bilancio statale. Si fa presto a fare il conto della percentuale del bilancio della giustizia; ma quali sono le spese che lo sviluppo sociale ed economico moderno impongono allo Stato? Pensate alle centinaia di miliardi che ha comportato l'operazione del conglobamento, pensate che cosa comportano le varie operazioni di sostegno all'economia, le varie crisi di cui si parla ogni giorno e per le quali si deve intervenire urgentemente; pensate a tutte le esigenze sociali — in parte non soddisfatte — della vita italiana.

Sentiamo reclamare da tutte le parti l'insufficienza della spesa dello Stato. Forse un Ministro della giustizia più combattivo, più armato di me, più unilaterale potrebbe strappare qualcosa di più; ma ritengo, come componente del Governo, di dover fare anch'io sempre il conto con le esigenze generali, per cui debbo ad un certo punto constatare che la giustizia rimane trascurata in alcune delle sue esigenze finanziarie.

Per quanto riguarda il problema dei bolli, credo che lo sappiate, quando c'è stato l'aumento si è avuta quella insurrezione. Ho detto al Convegno di Milano che mi potevano pure linciare perchè non avevo am-

mazzato l'onorevole Tremelloni. Il Ministro della giustizia, nonostante quello che dice il senatore Morvidi, non ha braccia « secolari » per poter fare questi interventi!

Noi siamo per un ritorno alla gradualità del bollo; devo dire che ci sono delle resistenze, obiettive da un lato, di abitudine dall'altro, da parte del Ministero delle finanze, ma siamo avviati per questa strada e speriamo di arrivarci.

Sono poi completamente d'accordo — lo ero già quando esercitavo la professione di avvocato, e parlo di una decina di anni fa — circa la strozzatura che la fiscalizzazione compie nei riguardi della giustizia. Io credo in sostanza che voi dobbiate sorreggere il Ministro della giustizia, imponendo al Governo l'avvio, quanto più rapidamente possibile, ad un sistema di defiscalizzazione del processo, nel senso che questo non deve essere il pretesto, sia pure apprezzabile da parte del Ministero delle finanze, per aumentare le entrate; il processo ha un altro fine, deve soddisfare le sue esigenze e solo marginalmente può soddisfare anche quelle fiscali.

Ora, il problema unico direi, non il principale, che si pone in questa materia è quello degli atti non registrati.

È un problema complesso: ritengo però — torno a ripetere — che debba restare aperto e che il Parlamento faccia opera meritoria tutte le volte che spinge per l'attuazione di una tendenza alla diminuzione del rigore fiscale in questo campo. Per concludere, quindi, su questo punto vi dirò che accetto senz'altro gli incitamenti, che vanno rivolti all'insieme del Governo ed all'insieme dell'Amministrazione, perchè si provveda a diminuire il peso di questa strozzatura fiscale del processo civile.

Devo dire poi — benchè la cosa non mi riguardi da vicino, ma riguardi soprattutto un fatto di costume — che sono completamente d'accordo con le osservazioni fatte dal senatore Ajroldi relativamente ai rapporti tra l'imputato e la stampa. Il problema della pubblicità, cioè, non ha una sola faccia, la faccia soltanto dell'interesse del cittadino a sapere come si svolgono i fatti e, soprattutto le istruttorie (credo, anzi, che abbia voluto scherzare il senatore Morvidi quando ha auspicato nel suo intervento una istruttoria che si svolga di fronte a tutti i cittadini!), ma anche quella, che accanto a quella dei diritti della stampa e dell'informazione non va mai trascurata, della tutela della onorabilità e della personalità dei cittadini. Anche il cittadino più specchiato, più innocente, infatti, può essere colpito da una denunzia e, quindi, essere oggetto di un procedimento penale: anche se tale denunzia poi risulterà infondata ed egli sarà assolto, tuttavia non si riuscirà più a togliere — soprattutto con i tempi della giustizia italiana, che purtroppo sono quelli non ancora modificati — la macchia che gravava su di lui. Questo forse ci può mettere in grado di comprendere il valore universale del rispetto dell'altrui onorabilità!

M A G L I A N O . Io ritengo che non tanto la pubblicità dell'istruttoria sulla stampa sia dannosa, quanto il fatto grave che la stampa si divide spesso a favore o contro, interviene anche prima del magistrato, pubblica le dichiarazioni: ora, evidentemente, tutto questo crea nell'opinione pubblica una deviazione pericolosa in un senso o nell'altro!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Per quanto si riferisce, infine, alla questione — che è forse la più importante — relativa agli organici, mi riservo di dare in Aula — poichè sono sicuro che direttamente o indirettamente tale problema sarà ripro posto — dati precisi, che del resto potrei anche oggi attingere dai miei documenti, circa l'evoluzione della situazione degli organici della magistratura, circa la loro insufficienza cioè o la loro sufficienza. Credo comunque di poter anticipare al riguardo un giudizio riassuntivo moderatissimamente ottimista, nel senso che in questo campo si nota un progresso o per lo meno non un peggioramento. Mentre fino a qualche tempo fa non soltanto rimanevano le vacanze, ma queste aumentavano per le cause naturali che fanno diminuire il numero dei giudici, oggi al contrario si nota una inversione di tendenza, quanto meno a cominciare dai

gradi inferiori. Noi abbiamo, infatti, un supero notevole di uditori giudiziari rispetto all'organico, che cerchiamo di utilizzare anche anticipatamente in base ad una legge da voi approvata. In proposito poi faccio presente che, su richiesta specifica fattami alla Camera dei deputati, io dissi che questa crisi degli organici potrebbe essere risolta entro il 1968: devo ora confermare quella previsione ed aggiungere che, effettivamente, mano a mano che il tempo passa, avremo un certo miglioramento in questo campo. Tutti quei concorsi che sono stati in parte svolti, in parte sono in via di svolgimento, in parte sono fissati e dei quali in parte ho chiesto la fissazione, ci daranno ben presto il materiale umano di base necessario: è evidente, infatti, che se non si rimpolpa, per così dire, l'organico dalla base è del tutto inutile fare dei movimenti interni che non farebbero altro che colmare un vuoto per aprirne un altro in un'altra parte.

La questione, quindi, è — ripeto — in via di lenta soluzione.

Comunico ora agli onorevoli senatori che ho ricevuto proprio in questo momento le notizie che mi erano state richieste relativamente al gettito fiscale: devo dire che le notizie sono purtroppo ancora più scoraggianti rispetto alla tesi da voi sostenuta. Infatti, pur essendo del tutto approssimative, rivelano che — secondo l'opinione del Ministero delle finanze — l'entrata presuntiva globale annua della carta bollata non è di 4, ma di 3 miliardi.

Dopo di che non ho che da ringraziare tutti gli intervenuti ed ancora una volta, in particolar modo, l'onorevole relatore per la sua diligenza.

Spero peraltro — per attenermi al regolamento della discussione dei bilanci non dovrei sperare, ma temere — che di questa discussione sia riportata in Aula una quantità sufficiente perchè si possa operare più direttamente al cospetto del Paese.

M A R I S . Per avere nel prossimo anno dati più precisi in ordine alle entrate il Ministro di grazia e giustizia potrebbe chiedere al Ministero delle finanze di fare anche per gli uffici del registro poste mensili separate.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Lo abbiamo sempre chiesto, onorevole Maris, perchè indipendentemente dall'interesse di farne un'arma politica, abbiamo un interesse statistico; però troviamo un'opposizione di principio che si fonda sull'asserita impossibilità di arrivare a soddisfare la nostra richiesta. Accetto, comunque, l'incitamento a rinnovare le pressioni in questo senso.

M A R I S . Può essere una richiesta su cui tutti concordiamo!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Se presentate un ordine del giorno con il quale la Commissione invita il Ministro ad adoperarsi perchè si arrivi ad una determinazione di quelle entrate lo accetterò come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro ad esprimere il proprio parere sugli ordini del giorno che sono stati presentati.

Il primo ordine del giorno, presentato dal senatore Grassi, è del seguente tenore:

Il Senato,

considerato che la lentezza con cui sono risolti i procedimenti sia civili che penali è una delle cause cui deve farsi risalire il crescente generale senso di sfiducia nei confronti della giustizia;

ritenuto che il consentire che alcuni magistrati esercitino attività continuative in seno ad enti o istituzioni deve essere considerato come una causa di detta lentezza in quanto impegna taluni magistrati in attività estranee ai doveri del proprio ufficio,

invita il Governo a dare rigorosa attuazione alla legge che vieta incondizionatamente ai magistrati di assumere uffici di qualsiasi genere in seno ad enti ed istituzioni sia pubblici che privati.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Devo dire al senatore Grassi che prima dell'istituzione del Consiglio superiore della magistratura, il Ministero poteva interferire, ma attualmente ci sono due forme di distacco dei magistrati: una dipende dal consenso dei Presidenti delle Corti d'ap-

pello, l'altra dipende dal Consiglio superiore della magistratura. Il Ministro è assolutamente sfornito di ogni potere in materia, quindi non può accettare l'invito; può farsi solo portatore di questi voti.

G R A S S I . Non si tratta solo del distacco: ci sono molti magistrati che si occupano di altro.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non dipende da noi: è un problema che riguarda i Presidenti delle Corti di appello.

Z E L I O L I L A N Z I N I . L'ordine del giorno del senatore Grassi ha senza dubbio un suo fondamento, senonchè ho l'impressione che egli — e con lui la sua parte politica — si faccia un po' eco della campagna che si sta svolgendo, in modo particolare su alcuni giornali, circa l'assoluta indipendenza della Magistratura, che dovrebbe essere quasi un tabù, estranea cioè a tutte le altre attività anche di carattere sociale e di carattere politico. Io stesso ho cercato di intervenire al riguardo, ma non ho avuto la benevolenza di una accoglienza da parte dei giornali che ne hanno parlato. Si vorrebbe così che tutti i magistrati fossero avulsi dal Ministero della giustizia, mentre io ritengo che anche il più alto statista, il più alto avvocato abbisognano sempre di un consiglio, di un aiuto da coloro che sono dell'ambiente e che conoscono la materia.

Non bisogna quindi esagerare anche in questo senso, perchè altrimenti si raggiunge lo scopo contrario di eliminare tutti i magistrati dal Ministero della giustizia per sostituirli con dei burocrati appartenenti a tutti i settori tranne a quello più idoneo. In questo campo arriveremo così e veramente a quella divisione dei poteri che si vuole tanto insistentemente, e in modo particolare dalla classe o categoria della Magistratura, ma per mio conto però allo Stato non renderemo utili servizi.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Nella attuale formulazione non posso accettare l'ordine del giorno Grassi, perchè evidentemente non posso fare una cosa che non spetta a me.

Sarebbe necessario modificarlo nel contenuto, sottolineando l'esigenza prospettata, il fatto obiettivo. In tal modo potrei accettarlo come raccomandazione a prospettare tale esigenza al Consiglio superiore della Magistratura.

G R A S S I . Il testo dell'ordine del giorno può essere modificato come segue:

Il Senato,

considerato che la lentezza con cui sono risolti i procedimenti sia civili che penali è una delle cause cui deve farsi risalire il crescente generale senso di sfiducia nei confronti della giustizia;

ritenuto che il consentire che alcuni magistrati esercitino attività continuative in seno ad enti o istituzioni deve essere considerato come una causa di detta lentezza in quanto impegna taluni magistrati in attività estranee ai doveri del proprio ufficio,

fa voti che sia proibito ai magistrati di assumere uffici di qualsiasi genere in seno ad enti ed istituzioni sia pubblici che privati.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Con questa formulazione lo accetto allora come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . Sono stati quindi presentati due ordini del giorno, relativi entrambi allo stesso argomento.

Il primo, del senatore Pace, è del seguente tenore:

Il Senato,

nella unanime preoccupazione della mancanza, negli Uffici giudiziari, di sufficiente personale destinato alle mansioni esecutive, carenza che apporta intralci e pregiudizi al normale svolgimento dei servizi, suscitando legittime doglianze, e causa talvolta irreparabili decadenze (increscioso stato deficitario che ha determinato il disegno di legge n. 436 presentato dal senatore Perugini il 26 febbraio 1964),

invita l'onorevole Ministro ad accelerare la istituzione del ruolo esecutivo negli uffici giudiziari, con assunzione in essi dei dattilografi giudiziari.

Il secondo, presentato invece dai senatori Kuntze, Gramegna, Rendina, Terracini e Maris, è del seguente tenore:

Il Senato,

rilevato lo stato di gravissimo disagio in cui versa la categoria dei dattilografi giudiziari, i quali, pur esercitando di fatto mansioni proprie della carriera esecutiva e talora, per deficienza di personale, anche della categoria superiore, sono posti in una situazione d'ingiustificata inferiorità nei confronti degli impiegati della carriera esecutiva dipendenti dalle altre pubbliche amministrazioni;

ritenuto, altresì, che le obiettive esigenze degli uffici giudiziari impongono la costituzione del ruolo della carriera esecutiva nell'Amministrazione della giustizia;

ritenuto, infine, che le stesse esigenze rivelano la insufficienza degli organici del personale dei dattilografi giudiziari;

impegna il Governo a predisporre, con urgenza, un disegno di legge per la istituzione del ruolo della carriera esecutiva presso l'Amministrazione della giustizia immettendovi i dattilografi giudiziari attualmente in servizio, e a predisporre altresì altro provvedimento legislativo per l'aumento degli organici del personale esecutivo.

K U N T Z E . Credo che l'ordine del giorno da me presentato sia abbastanza preciso e che, quindi, non abbia bisogno di essere illustrato. Vorrei soltanto porre l'accento su di un punto. Vi è un disegno di legge d'iniziativa del senatore Perugini che contemporaneamente eleva l'organico del personale esecutivo ed istituisce il ruolo della carriera esecutiva: tuttavia, rendendomi conto di alcune difficoltà che sono state frapposte dalla Commissione finanze e tesoro, ritengo di dover aderire ad un principio di gradualità, che del resto è stato richiamato anche dall'onorevole Ministro. A nostro avviso, quindi, sarebbe opportuno per il momento istituire il ruolo della carriera esecutiva, inserendovi i dattilografi attualmente in servizio e in un secondo momento, con un più accurato reperimento dei fondi necessari, provvedere all'aumento degli organici del personale esecutivo, al quale si dovrà necessariamente arrivare per le ragioni che tutti coloro che vivono nell'ambiente giudiziario ben conoscono, come ad esempio la difficoltà di ottenere copie di processi, di atti e di sentenze.

Ora — ripeto — io mi rendo perfettamente conto che le difficoltà di carattere finanziario possono essere in questo momento praticamente insormontabili ed il Ministro non ha la possibilità di far fronte alla spesa necessaria, senza gli opportuni contatti con i Dicasteri finanziari.

Ritengo quindi che sarebbe un atto di giustizia l'istituzione per il momento del ruolo della carriera esecutiva e la sistemazione in essa degli attuali dattilografi giudiziari, salvo poi — ripeto — in un secondo momento raccogliere gli elementi necessari e reperire i fondi per arrivare all'auspicato aumento degli organici.

P A C E . Nel mio ordine del giorno mi sono richiamato espressamente al disegno di legge d'iniziativa del senatore Perugini, che pende dinanzi alla nostra Commissione sin dal 26 febbraio 1964, relativo ad una soluzione organica del problema.

Se per ora l'onorevole Ministro ritiene che si debba giungere a tale auspicata sistemazione per gradi, non starò ad insistere. Il mio ordine del giorno invita il Governo ad accelerare l'istituzione del ruolo esecutivo negli uffici giudiziari, con assunzione in essi dei dattilografi giudiziari attuali.

Il problema — come l'onorevole Ministro sa — è di una urgenza senza pari per noi che quotidianamente viviamo la vita giudiziaria!

A L E S S I . Nel dichiarare la mia adesione agli ordini del giorno presentati per i motivi che sono stati già chiariti, vorrei aggiungere che, d'altra parte, questa categoria finirebbe con l'autofinanziarsi.

Oggi infatti noi avvocati ricorriamo ad espedienti vari pagando delle cifre altissime, laddove invece stabilendo il diritto di copia si avrebbero degli introiti tali della stessa Amministrazione della giustizia che permetterebbero di retribuire adeguatamente la categoria di cui trattasi.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Accetto entrambi gli ordini del giorno come raccomandazione. Come gli onorevoli senatori sanno, il Governo, quanto meno il Ministro della giustizia, si è impegnato, a seguito di un ordine del giorno votato alla Camera dei deputati quando fu approvato, senza un emendamento che io avevo presentato, il disegno di legge relativo all'ordinamento delle cancellerie, a questa sistema zione dei dattilografi nella carriera esecutiva. Il problema — come è stato rilevato altre volte — è di natura esclusivamente finanziaria: ed io non credo peraltro che — anche se l'idea appare suggestiva — si possa addivenire per tale categoria ad una forma di autofinanziamento, così come è stato suggerito poc'anzi dal senatore Alessi. In tal modo, infatti, noi andremmo contro a quella che è — almeno nei Ministeri — la tendenza moderna di abolire qualsiasi forma di compenso dei dipendenti dello Stato diversa dallo stipendio, di sopprimere cioè tutti quei diritti che impropriamente possiamo chiamare causali.

Il Governo però ha speranza di poter risolvere al più presto questo problema con il vostro consenso, facendo cioè votare dal Parlamento una legge che sistemi nella carriera esecutiva il personale esistente, riservandosi inoltre di attuare l'aumento degli organici, ancorchè l'introduzione dei mezzi meccanici, già iniziata finalmente negli uffici giudiziari, diminuirà di molto il peso della mancanza di personale. Come gli onorevoli senatori sanno, inoltre sta per essere approvato un provvedimento per l'introduzione della xerocopia negli uffici giudiziari, la quale faciliterà notevolmente il lavoro degli avvocati.

Torno a ripetere, quindi, che accetto i due ordini del giorno come raccomandazione: vorrei dire anzi non solo come semplice raccomandazione, ma addirittura come raccomandazione gradita.

P R E S I D E N T E . È stato poi presentato dal senatore Pace il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

in riferimento all'articolo 98 della Costituzione, perchè la funzione giurisdizionale sia immune da qualsiasi malevolo, pur inconsistente, sospetto di parzialità e in tutti sempre più salda volga alla Magistratura serena rispettosa fiducia;

fa voti che l'onorevole Ministro guardasigilli esamini se non sia esigenza improrogabile promuovere il provvedimento legislativo che faccia divieto ai magistrati di iscriversi a partiti politici.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Mi pare, in verità, che il problema di fatto non esista: non vi è alcun magistrato infatti che confessi di essere iscritto ad un partito politico.

Vorrei pregare il senatore Pace di considerare se questo ordine del giorno non costituisca una specie di remissione in termini per coloro che non si sono iscritti e che, in attesa del relativo provvedimento, potrebbero invece sentirsi autorizzati ad iscriversi a partiti politici.

A me comunque pare esclusa la possibilità per i magistrati di iscriversi a partiti politici: al contrario, se si viene a sapere che il Ministro sta predisponendo un provvedimento che ne faccia espressamente divieto, potrebbe sembrare che adesso questo sia consentito. L'ordine del giorno in questione a mio avviso potrebbe essere controproducente.

Data quindi la delicatezza della questione sollevata, pregherei il senatore Pace di non insistere nel suo ordine del giorno.

G U L L O . A mio avviso, si tratta di un ordine del giorno non so se medioevale o trogloditico! Vorrei pertanto tranquillizzare i magistrati affermando che possono iscriversi a partiti politici perchè questo non in-

fluisce affatto sul loro prestigio, ma è anzi una affermazione di liberta

P A C E . Dopo le considerazioni fatte dall'onorevole Ministro, ritiro l'ordine del giorno in questione.

P R E S I D E N T E . Sempre dal senatore Pace è stato poi presentato un altro ordine del giorno del seguente tenore:

Il Senato,

in riferimento all'articolo 162 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196;

nel confermato avviso, già espresso in sede di discussione del bilancio della giustizia 1963-64, che, durante l'intero orario giornaliero di servizio da detta norma segnato per le Cancellerie e Segreterie giudiziarie, non debba esservi interdizione di accesso agli Uffici degli avvocati, i quali — per la molteplicità dei loro contemporanei impegni presso altri organi giudiziari — vedono da tale limitazione anche nei loro confronti pregiudicato ed inceppato l'espletamento della loro attività, specie là dove l'orario giornaliero non sia diviso in due periodi, sicchè il lavoro professionale resta concentrato e congestionato nelle ore antimeridiane;

fa voti che voglia chiarirsi che l'espressione « aperta al pubblico », di cui al menzionato articolo 162, non è da riferirsi agli avvocati.

P A C E . In base all'articolo 162 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196, l'orario di servizio per le Cancellerie e Segreterie giudiziarie, stabilito da detta norma in 6 ore, e così suddiviso: ufficio 5 ore aperto al pubblico, un'ora non aperto al pubblico. Ora, a parte il fatto che — come io stesso ho potuto constatare — in quell'ora in cui gli uffici sono chiusi al pubblico, ma è riservata al lavoro interno, non vi si trova mai nessuno, non si vede per quale motivo si debba interdire l'accesso agli avvocati.

Gli avvocati non sono « pubblico »; sono dei protagonisti nell'Amministrazione della giustizia, *interna corporis;* è necessario quindi che intervenga autorevolmente il Ministro con una cortese segnalazione ai Capi delle Corti sì da chiarire che l'espressione « aperta al pubblico », contenuta nell'articolo 162 summenzionato, non è da riferirsi agli avvocati.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Accetto l'ordine del giorno come raccomandazione nel senso specifico di invito a sottoporre il problema — che a me sembra importante — allo studio degli organi competenti affinchè venga risolto nel senso della massima soddisfazione dei diritti degli avvocati.

P R E S I D E N T E . È stato presentato dal senatore Poët il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerato che una delle cause principali dell'attuale cosiddetta crisi della giustizia consiste nell'estrema lentezza dei procedimenti sia in sede penale che in sede civile,

che è illusorio sperare di rimediare a tale grave inconveniente mediante la riforma dei Codici di rito e che pertanto appare necessario di concentrare ogni sforzo nella direzione di uno snellimento dell'Amministrazione della giustizia, agendo nel campo della riforma dell'ordinamento giudiziario,

che a tale scopo si impongono come necessarie sia l'istituzione di un giudice onorario « di equità », sia la riduzione del numero dei componenti dei collegi di Cassazione e di Corte d'appello e la sostituzione del giudice unico a quello collegiale nei tribunali, limitatamente ai giudizi di prima istanza,

impegna il Governo a voler approntare gli strumenti legislativi necessari per l'attuazione delle riforme soprarichiamate.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Si tratta di problemi che devono essere risolti tutti nell'ambito dell'ordinamento giudiziario: non posso quindi assolutamente prendere impegni di soluzioni di merito come quelle qui prospettate. Io al riguardo ho le mie opinioni personali che, all'incirca, so

no per la diminuzione dei magistrati componenti i collegi di Cassazione e di Corte d'appello, ma non per la soppressione del giudice collegiale nei Tribunali. Il problema del giudice di pace, poi, è un problema assai controverso, degno della massima attenzione; la Commissione, che ha preparato il materiale per la riforma dell'ordinamento giudiziario, ha invece proposto praticamente la soppressione del pretore e del conciliatore con la sostituzione di un giudice di pace onorario, nel senso che non è di carriera, ma compensato, il quale abbia competenza fino ad una certa entità.

Sono evidentemente argomenti complessi che devono essere attentamente studiati. Posso quindi accettare questo ordine del giorno nella parte finale, senza entrare nella motivazione, come raccomandazione a studiare i temi in esso contenuti ai fini della migliore soddisfazione delle esigenze della giustizia, ma non come impegno alla loro soluzione in questa o in quella direzione.

P O Ë T . Ritengo opportuno allora modificare la formulazione attuale del mio ordine del giorno nel senso testè suggerito dall'onorevole Ministro. Il testo dell'ordine del giorno sarebbe pertanto il seguente:

Il Senato,

considerato che una delle cause principali dell'attuale cosiddetta crisi della giustizia consiste nell'estrema lentezza dei procedimenti sia in sede penale che in sede civile,

che è illusorio sperare di rimediare a tale grave inconveniente mediante la riforma dei Codici di rito e che pertanto appare necessario di concentrare ogni sforzo nella direzione di uno snellimento dell'Amministrazione della giustizia, agendo nel campo della riforma dell'ordinamento giudiziario,

che a tale scopo, a parere del proponente, si impongono come necessarie sia l'istituzione di un giudice onorario « di equità », sia la riduzione del numero dei componenti dei collegi di Cassazione e di Corte d'appello e la sostituzione del giudice unico a quello collegiale nei tribunali, limitatamente ai giudizi di prima istanza,

invita il Governo a porre sollecitamente allo studio i temi sopra esposti allo scopo di pervenire alla soluzione che sarà ritenuta più idonea in ordine al problema dello snellimento dei procedimenti giudiziari.

R E A L E , *Ministro di grazia e gistizia* Lo accetto allora come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . È stato poi presentato sempre dal senatore Poët un altro ordine del giorno del seguente tenore:

Il Senato,

ribadita la necessità e l'urgenza, condivise dalla stragrande maggioranza della Magistratura associata ed alla più autorevole dottrina, di procedere, indipendentemente dalla riforma generale dell'ordinamento giudiziario, alla piena attuazione dell'autogoverno della Magistratura secondo i dettami della Costituzione,

considerato che a tale scopo occorre, senza ulteriori indugi, modificare la legge 24 marzo 1958, n. 195, sia per quanto riguarda l'elettorato attivo, nel senso di abolire l'attuale sistema di elezione dei membri del Consiglio superiore per categorie distinte, sia per quanto attiene alla composizione interna numerica del Consiglio, riducendo l'attuale eccessiva preponderanza dei magistrati della Corte di cassazione,

impegna il Governo a predisporre e favorire atti e provvedimenti intesi alla sollecita realizzazione delle riforme suddette.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Anche in questo caso mi trovo nella stessa posizione in cui mi trovavo rispetto all'ordine del giorno precedente. Il presente ordine del giorno, infatti, contiene due raccomandazioni: una di affrontare il problema e l'altra di risolverlo in un certo modo. Pertanto, così come ho detto per l'ordine del giorno precedente, non posso accettarlo nella attuale formulazione poichè esso contiene delle soluzioni. Il problema è già allo studio: anzi proprio in questi giorni

aspettiamo il parere al riguardo del Consiglio superiore della Magistratura, al fine di determinare l'atteggiamento del Governo di fronte alle numerose proposte di legge esistenti o eventualmente, di fronte all'ipotesi della presentazione di un suo disegno di legge.

Anche tale ordine del giorno, quindi, dovrebbe essere modificato nel senso di invitare il Governo ad accelerare i tempi dell'esame dei problemi inerenti alla composizione ed elezione del Consiglio superiore della magistratura, sopprimendo nel contempo la motivazione.

P O È T . Modifico allora anche questo ordine del giorno nel senso suggerito dall'onorevole Ministro. Il testo, pertanto, diventa il seguente:

Il Senato,

ribadita la necessità e l'urgenza, condivise dalla stragrande maggioranza della Magistratura associata e dalla più autorevole dottrina, di procedere, indipendentemente dalla riforma generale dell'ordinamento giudiziario, alla piena attuazione dell'autogoverno della Magistratura secondo i dettami della Costituzione,

invita il Governo ad accelerare i tempi dell'esame dei problemi inerenti alla composizione ed elezione del Consiglio superiore della magistratura.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Lo accetto come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . È stato presentato dai senatori Maris, Gramegna, Kuntze, Rendina, Terracini e Gullo, il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerato che con legge 2 aprile 1958, n. 319, i processi in materia di lavoro di valore sino a lire 1.000.000 avanti i tribunali sono stati esonerati dal pagamento di qualsiasi spesa;

constatato che il Ministro di grazia e giustizia ha provveduto a ripristinare, mediante circolare agli uffici giudiziari, molta parte delle spese di tali processi;

ritenuto che ciò contrasta con il fine della legge del 1958 e rende la tutela giurisdizionale onerosa per i lavoratori;

impegna il Governo

a dare immediate disposizioni agli uffici finanziari affinchè, in armonia con il fine sociale della legge del 1958, per altro applicata esattamente per alcuni anni, tutti i lavoratori che agiscono avanti i tribunali per crediti di lavoro sino a lire 1.000.000 siano ammessi alla tutela giurisdizionale senza spesa alcuna.

M A R I S . Con la legge 2 aprile 1958, n. 319, fu stabilito che i lavoratori, che agivano avanti ai Tribunali per cause in materia di lavoro per un valore non superiore ad un milione, erano esonerati dal pagamento di qualsiasi spesa e tassa. Da quella data, fino — se non sbaglio — al 1963, gli uffici giudiziari hanno rispettato tale disposizione. Successivamente al 1963, invece, una circolare ministeriale ha provveduto a ripristinare molta parte delle spese di tali processi.

Ora, ad avviso del nostro Gruppo, quando il legislatore ha detto che devono essere esonorati da ogni spesa e tassa i processi di quel genere, con il termine « spesa » ha voluto riferirsi a qualsiasi esborso da parte del lavoratore, senza alcun riferimento ad una catalogazione interna delle spese fatta dagli uffici.

Il nostro ordine del giorno invita pertanto il Governo a dare immediate disposizioni agli uffici giudiziari affinchè, in armonia col fine sociale della legge del 1958, tutti i lavoratori che si trovino nelle condizioni previste da tale legge siano effettivamente ammessi alla tutela giudiziaria senza alcuna spesa.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non conosco affatto il problema e quindi non sono in grado di dire se la summenzionata legge del 1958 consenta o meno certe interpretazioni particolari.

Accetto pertanto l'ordine del giorno in questione come invito allo studio del pro-

blema e come raccomandazione a richiamare gli uffici finanziari alla esatta osservanza della legge del 1958: cosa poi questo significhi in concreto — ripeto — non sono in grado di stabilirlo ovviamente in questo momento.

M A R I S . Mi dichiaro soddisfatto.

P R E S I D E N T E . È stato quindi presentato dai senatori Terracini, Rendina e Maris il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

constatato che nel settore legislativo — così come risulta dalla nota preliminare dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1966 — non vi è alcun accenno alla predisposizione di disegni di legge in materia di ordinamento giudiziario e penitenziario, di riforma del Codice penale e di riforma della legge sul Consiglio superiore della magistratura; considerato che un sollecito intervento legislativo in tali materie è richiesto dagli operatori del diritto e dall'opinione pubblica democratica ed è obiettivamente necessario per assicurare il rispetto dei princìpi fondamentali della Costituzione, per assicurare la finalità rieducativa del condannato, per rendere effettiva l'indipendenza della magistratura;

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

impegna il Governo

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

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Sono lieto di non poterlo accettare perchè ciò consente di fare una discussione in Aula.

Non capisco d'altra parte le vostre delusioni nei confronti della nota preliminare circa la predisposizione dei singoli disegni di legge. Il provvedimento relativo all'ordinamento giudiziario è già pronto; la riforma del diritto di famiglia è all'esame del Governo; il disegno di legge concernente le società per azioni è già pronto e si trova allo studio del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; per la riforma del Codice di procedura civile ho detto che il lavoro preparatorio è in corso e si attendono le risposte per poter tracciare un indirizzo e proporre un disegno di legge da presentare al Parlamento nel prossimo anno; circa la depenalizzazione, ho precisato che il provvedimento si trova davanti all'altro ramo del Parlamento e che io lo sollecito; per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario veniamo fuori adesso dai lavori della Commissione. L'ordinamento giudiziario è una materia molto vasta e generica; sapete che è stato approvato, dopo lunghissima discussione, un disegno di legge relativo alla progressione nell'ambito dei magistrati di merito, che è uno degli aspetti dell'ordinamento giudiziario. Benchè avessi chiesto la sospensiva dell'esame, in attesa delle conclusioni della Commissione per l'ordinamento giudiziario, una volta raggiunto l'accordo, mi sono impegnato a sostenere questo disegno di legge, cioè a non oppormi alla sua approvazione in Parlamento. Per quanto concerne il resto dei problemi — la soppressione del Pretore e la sostituzione col giudice di pace — si tratta di una materia complessa che consiglia meditazione.

Circa il Consiglio superiore della magistratura ho avuto modo di dire che dobbiamo esaminare il parere del Consiglio superiore medesimo, dopo di che, entro un tempo ragionevole, il Governo prenderà la sua decisione, o a proposito delle proposte di legge già presentate, oppure presentando esso stesso — come sarebbe preferibile a mio modo di vedere — un disegno di legge.

K U N T Z E . Mi si consenta di esprimere un senso di stupore e di turbamento per il silenzio mantenuto dall'onorevole Ministro, non solo nella nota introduttiva al bilancio ma anche in questa sua risposta con la quale ci ha illustrato gli intendimenti

del suo Dicastero in ordine a taluni disegni di legge sulla riforma del Codice penale, a proposito della quale lo stesso relatore, senatore Berlingieri, ha rilevato nella sua relazione l'urgenza e lo stato di profonda maturazione cui sono pervenuti alcuni istituti, che possono e debbono essere riformati perchè c'è un accordo unanime di tutta l'opinione pubblica. E mi consenta l'onorevole Ministro di precisare che questa lacuna io ebbi modo di rilevarla — risulta dai resoconti stenografici — anche in occasione della discussione del bilancio semestrale!

Ora, noi vorremmo, signor Ministro, che lei rompesse questo silenzio e ci dicesse a quale punto si trova il disegno di legge relativo alla riforma del Codice di procedura penale, perchè sapiamo che in materia sono stati già varati progetti di riforma diluiti in parecchi anni e credo che con un po' di buona volontà si possa arrivare alla conclusione. Lei ricorderà, d'altra parte, onorevole Ministro, che in occasione di alcune proposte di legge di carattere particolare, dietro suo suggerimento la Commissione fu concorde nel rinunziare alle riforme parziali in attesa di una riforma globale. Vorremmo, quindi, conoscere il suo pensiero in proposito, perchè altrimenti dovremmo ritenerci svincolati da quell'impegno comune che abbiamo preso, in modo da portare avanti almeno quelle riforme che hanno carattere di maggiore urgenza.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* L'omissione è stata involontaria; vi dirò infatti, in via del tutto confidenziale, che proprio pochi giorni fa, parlando con il Presidente del Consiglio dei ministri dei problemi più urgenti sui quali occorre richiamare l'attenzione del Governo, ho indicato anche quello della riforma del Codice penale.

Perchè avevo taciuto finora su questo argomento? Mi sono reso conto in questi anni che tutto va lentamente, soprattutto in sede di approvazione parlamentare. Se vi facessi un elenco delle mie proposte che si trovano dinanzi al Parlamento, vedreste che c'è già moltissima materia. Per quanto concerne il Codice penale, so benissimo che esistono delle riforme — cito quella che viene comunemente indicata, relativa alla cosiddetta responsabilità obiettiva — che sono mature nella coscienza pubblica, e che quindi sono facilmente attuabili; non ho ancora però risolto il problema se si debba ricorrere ad una riforma totale, e perciò col sistema della legge delega sulla base di principi indicati analiticamente, o se sia piuttosto preferibile presentare una serie di riforme specifiche rispetto ai punti ritenuti più maturi e la cui soluzione è inderogabile.

Desidero dire che non c'è il rifiuto, soprattutto per ragioni di preferenza, di scelta, di operare nell'ambito del Codice penale; nell'*iter* di queste riforme legislative arriverà, appena possibile, anche il momento della riforma del Codice penale. La mia idea sarebbe di presentare, utilizzando anche tutti i lavori che esistono in materia, un disegno di legge delega con principi specifici; se questo non sarà possibile, farò preparare uno schema di progetto relativo alla riforma di quegli istituti che hanno formato oggetto di maggiori critiche da parte dell'opinione pubblica.

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno non è stato accolto; resta però la possibilità, a prescindere dalla votazione, di ripresentarlo in Aula.

M A R I S . Mi riservo di ripresentarlo in Assemblea.

P R E S I D E N T E . Informo la Commissione che è stato presentato dal senatore Gullo il seguente ordine del giorno:

Il Senato

premesso che, sin dal 1963, l'allora Ministro di giustizia assicurò il suo interessamento per risolvere il penoso problema della situazione e del funzionamento della Corte di assise di appello di Catanzaro;

impegna i competenti organi e il Ministro perchè la 2ª Sezione di Corte di assise di appello in Catanzaro, che si dichiarò già istituita, sia organizzata effettivamente e resa funzionante.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* La mia preoccupazione è quella di affrettare la soddisfazione di queste esigenze, però mi trovo piuttosto imbarazzato. Non è un problema per il quale posso rifugiarmi dietro il Parlamento o il Governo! Vorrei pregare il senatore Gullo di considerare che questa raccomandazione di fatto già esiste per quanto mi concerne, però non posso accettare formalmente l'ordine del giorno senza sapere i termini del problema.

G U L L O . L'onorevole Bosco mi disse che era stata già istituita!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Come ho già detto, accetto di esaminare rapidamente il problema. Date alla mia risposta l'aspetto formale che preferite.

G U L L O . Ho presentato l'ordine del giorno non solo per gli avvocati di Calabria, le cui questioni mi stanno particolarmente a cuore, ma anche in considerazione di coloro, i quali hanno a che fare con la giustizia penale. A Catanzaro vi sono quattrocento processi pendenti, il che significa che saranno espletati tra quindici anni, mentre c'è gente che attende già da sei o sette anni di essere giudicata.

Ho quindi ritenuto necessario, ripeto, presentare l'ordine del giorno; e nel contempo comunico che sto elaborando un progetto di riforma delle Corti d'assise, che rappresentano oggi la vergogna dell'Amministrazione della giustizia italiana.

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno viene dunque accettato dall'onorevole Ministro come raccomandazione, nei termini da lui specificati.

Il senatore Maris presenta il seguente ordine del giorno:

Il Senato

invita il Governo ad acquisire tutti i dati contabili necessari per determinare il gettito erariale correlativo alle spese di giustizia.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Dichiaro di accettarlo.

P R E S I D E N T E . Esaurito l'esame degli ordini del giorno propongo che la Commissione dia mandato al senatore Berlingieri di redigere il parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1966, da trasmettere alla 5ª Commissione.

Metto ai voti tale proposta.

(*È approvata*).

La seduta termina alle ore 13,10.

Dott. MARIO CARONI
Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari