N. 2103-A
Resoconti IV

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1967

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 MERCOLEDI 1° MARZO 1967

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 2, 3, 4, 11, 16
ALESSI 13
ANGELINI 4
CAROLI 4
KUNTZE 3
MARIS 12, 13, 14, 15, 16
MORVIDI 4
NICOLETTI 4
PACE 3, 15
PAFUNDI, *relatore* 4, 12, 13, 14
PINNA 3
TERRACINI 16

SEDUTA DI MERCOLEDI' 8 MARZO 1967

PRESIDENTE 16, 17, 38, 45, 46
CAROLI 37, 39
GRASSI 21
MAGLIANO 25
MARIS 20, 29, 33, 35, 37
MONNI 26, 27, 28, 29, 30, 36, 42, 44, 45
MORVIDI 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23
NICOLETTI 34, 35, 36
PACE . . . . . *Pag.* 22, 23, 25, 28, 29, 45
PAFUNDI, *relatore* 16, 17, 20, 21, 22
PINNA 32, 33, 42, 44, 45
POËT 31
REALE, *Ministro di grazia e giustizia* . . 18, 19
20, 21, 22, 25, 27, 29, 33, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46
RENDINA 35, 36
TOMASSINI 30

SEDUTA DI MERCOLEDI 1° MARZO 1967

Presidenza del Presidente FENOALTEA

La seduta è aperta alle ore 10,30.

Sono presenti i senatori: Alessi, Angelini Armando, Caroli, Fenoaltea, Gullo, Kuntze, Magliano Giuseppe, Maris, Mongelli, Morvidi, Nicoletti, Pace, Pafundi, Pinna, Poët, Rendina e Terracini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma del Regolamento, i senatori Conti, Berlingieri, Tessitori e Monni sono sostituiti rispettivamente, dai senatori Angelilli, Vallauri, Deriu e Sailis.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame preliminare del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 - Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Debbo ricordare agli onorevoli colleghi che le norme recentemente approvate per l'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio ormai corrente assegnano alle Commissioni un termine estremamente ristretto per esprimere il loro parere (si tratta in pratica di soli 15 giorni); in considerazione di ciò, la Presidenza del Senato ritenne di consigliare i Presidenti delle Commissioni stesse di disporre per un esame preliminare del bilancio prima ancora che gli atti relativi pervenissero dalla Camera dei deputati, che quest'anno ha la priorità dell'esame.

Questo suggerimento della Presidenza del Senato ha però sollevato talune riserve e perplessità, riserve e perplessità peraltro che la stessa Presidenza del Senato si è dato carico di fugare, come risulta da una lettera inviata a tutti i Presidenti delle Commissioni dal presidente Merzagora, la quale conclude per la validità della procedura adottata anche e soprattutto ai fini pratici e come non contrastante con alcuna norma che ne vieti la applicazione. Il testo della lettera è il seguente:

« Onorevole collega,

dai resoconti delle sedute che le Commissioni permanenti del Senato hanno dedicato all'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967, ho rilevato che alcuni componenti delle Commissioni stesse hanno mosso rilievi e formulato riserve sulla procedura, da me suggerita, di far luogo ad un esame preliminare degli stati di previsione dei vari dicasteri prima della trasmissione al Senato del relativo disegno di legge da parte della Camera dei deputati.

Al riguardo ritengo opportuno, innanzitutto, riaffermare che la ragione che mi ha indotto ad invitare le Commissioni ad iniziare l'esame del bilancio dello Stato prima ancora della sua approvazione da parte dell'altro ramo del Parlamento, è stata quella di consentire alle Commissioni del Senato una discussione più approfondita e, comunque, meno affrettata, in considerazione del fatto che mancano, ormai, soltanto poco più di due mesi alla scadenza costituzionale dell'esercizio provvisorio.

Mi preme, altresì, far rilevare che la procedura in questione è stata, in passato, più volte adottata dal Senato per l'esame del bilancio — anche prima della riforma del dicembre 1964 che ha portato alla unificazione dei vari stati di previsione in un solo disegno di legge — senza dar luogo a rilievi di sorta ed anzi con generali consensi.

La stessa procedura è stata seguita, in numerose occasioni, dalla Camera dei deputati — sia in sede di Commissione permanenti, sia in sede di Commissioni speciali — non solo per l'esame del bilancio dello Stato, ma anche per altri disegni di legge, come quello piuttosto recente, relativo alla conversione in legge del decreto-legge recante provvidenze per le zone colpite dalle alluvioni dell'autunno 1966.

Mi sembra comunque che fra due mali — quello di adottare un metodo empirico, sostenuto tuttavia da una prassi, e che conduce ad un fine utile, e quello di richiamarsi al rispetto strettamente formale della procedura e che conduce ad un esame eccessivamente affrettato del bilancio — sia da scegliersi il minore; libere tuttavia le Commissioni di adottare in proposito autonome decisioni.

Con i più cordiali saluti ».

Ritengo — almeno per quanto sta al mio giudizio personale — che le considerazioni del Presidente del Senato siano del tutto esaurienti e che si possa quindi dare inizio senza ulteriore indugio all'esame preliminare dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

P A C E . Nel prendere atto dei motivi che hanno indotto il Presidente del Senato a dettare la lettera testè richiamata, devo dichiarare di non potere e di non dover dare la mia adesione alla procedura adottata per l'esame del bilancio dello Stato: procedura che io ritengo assolutamente abnorme perchè in contrasto con l'articolo 72 della Costituzione e con l'articolo 57 del Regolamento del Senato; nè io ravviso — per conto mio — l'opportunità di dar corso a tale esame senza che prima il disegno di legge relativo sia approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Dichiaro quindi, per questi motivi, che il mio Gruppo politico si asterrà dal partecipare alla discussione.

K U N T Z E . Desidero anzitutto ricordare agli onorevoli colleghi che altri esponenti della mia parte politica hanno già formulato anche in altre Commissioni delle riserve circa l'adozione della procedura in questione. Noi riteniamo infatti che una prassi parlamentare possa essere invocata soltanto quando non esistano delle norme o di legge o regolamentari che stabiliscano una procedura diversa: se vi sono queste norme quindi non si può più richiamare una prassi parlamentare, la quale può essere invocata — come d'uso — solamente per colmare le eventuali lacune della legge o del regolamento.

Naturalmente, poi, non riteniamo nemmeno opportuna una anticipazione della discussione su un disegno di legge che ancora non ha ricevuto l'approvazione dell'altro ramo del Parlamento, anche perchè ciò potrebbe costituire un precedente assai pericoloso in quanto che sotto il profilo della urgenza e di determinate scadenze, invocando una prassi che peraltro non ha ragione di essere per i motivi che ho testè esposto, si potrebbe poi estendere questa procedura anche ad altri disegni di legge.

Per tali motivi, con tutto il rispetto che noi dobbiamo all'iniziativa del Presidente del Senato, dettata indubbiamente da lodevoli preoccupazioni, ed inchinandoci eventualmente a quella che sarà la decisione che la Commissione riterrà di adottare in proposito, esprimiamo il parere che questo nostro esame preliminare del bilancio di previsione dello Stato sia fuor di luogo e sia contrario e al Regolamento del Senato e alla Costituzione.

P I N N A . Associandomi alle osservazioni fatte poc'anzi dal senatore Pace, nel prendere atto anche io della lettera del Presidente del Senato mi piace sottolineare, di questa lettera, il passo in cui è detto chiaramente che tale esame da parte della Commissione deve essere considerato un esame preliminare: il che ovviamente significa che l'esame regolare, l'esame normale del disegno di legge avrà da farsi ugualmente, in Commissione.

Io mi permetto pertanto di obiettare sommessamente che l'intenzione del Presidente del Senato di stringere i tempi della discussione del bilancio dello Stato non raggiungerà lo scopo, dal momento che la discussione regolare dovrà svolgersi ugualmente quando l'altro ramo del Parlamento avrà svolto i propri lavori, e che la procedura proposta non avrà perciò altra conseguenza che quella di sovvertire addirittura sia la norma costituzionale, sia la norma regolamentare, venendo nel contempo a creare — come è stato già rilevato dal senatore Pace — un precedente molto pericoloso.

Devo constatare che non è presente il rappresentate del Governo ...

P R E S I D E N T E . Si è scusato di non poter venire.

P I N N A . ... o forse non è venuto perchè si tratta appunto di un esame preliminare, cioè non formale e regolare, del disegno di legge da parte della Commissione. Chè, se così fosse, noi prenderemmo atto con una certa soddisfazione anche di questa assenza, che peraltro ci indurrebbe ancora a ribadire l'inutilità di questo dibattito e di questo esame preliminare.

Per tali motivi mi asterrò quindi anche io — come è stato già annunciato — dal partecipare alla discussione, riservandomi di intervenire solo quando verrà fatta la discus-

sione regolare e, soprattutto, in sede di discussione in Aula del disegno di legge.

N I C O L E T T I . Devo dibadire quello che è stato il punto di vista del mio Gruppo circa la procedura in questione, espresso in una lettera inviata al Presidente del Senato. A nostro avviso, cioè, si tratta di una procedura che viola la norma costituzionale e la norma regolamentare, anche se può ritenersi come conseguenza di un adattamento ad uno stato di necessità, al quale ovviamente noi non abbiamo dato luogo. Dobbiamo esprimere, pertanto, tutte le nostre riserve al riguardo.

Nella lettera inviata dal Presidente del mio Gruppo al Presidente del Senato si faceva presente l'opportunità che la discussione rimanesse comunque aperta fintanto che non venisse approvato dall'altro ramo del Parlamento il disegno di legge relativo con piena libertà naturalmente di proporre emendamenti fino a quel momento. Il Presidente del Senato, rispondendo a questa lettera, ha dato assicurazione al Presidente del mio Gruppo che la discussione sarebbe rimasta senz'altro aperta fino a quando i bilanci non fossero stati approvati dalla Camera dei deputati. Nel prenderne atto, dichiaro che assisterò alla discussione odierna senza peraltro parteciparvi.

M O R V I D I . Mentre dichiaro di concordare pienamente con le osservazioni svolte poc'anzi dal senatore Kuntze, mi permetto di avanzare nel contempo una proposta conciliativa che, a mio avviso, potrebbe soddisfare le opposte esigenze: propongo cioè che lo schema di relazione predisposto dal senatore Pafundi sia messo in bozze e distribuito a tutti i senatori, i quali potrebbero così prenderne visione prima della discussione in Commissione da farsi solo quando la Camera avrà approvato il bilancio.

C A R O L I . Io ritengo invece che la procedura adottata non contrasti né con le norme costituzionali, nè con quelle regolamentari e che quindi noi possiamo con tranquilla coscienza procedere all'esame preliminare del bilancio: è evidente infatti che in questa sede non si giunge ad alcuna decisione definitiva e che la discussione preliminare servirebbe soltanto a spianare la via a quella che sarà la conclusione, alla quale certamente perverremo solo dopo l'approvazione del relativo disegno di legge da parte dell'altro ramo del Parlamento.

A N G E L I N I . Ritengo che sarebbe opportuno conoscere preventivamente almeno gli orientamenti dell'altro ramo del Parlamento sulla base dei resoconti della Camera relativi alla discussione del bilancio.

P R E S I D E N T E . Si tratta di documenti che chiunque può richiedere all'archivio.

Preso atto delle riserve formulate dagli onorevoli colleghi che sono intervenuti nel dibattito, la Presidenza della Commissione ritiene di far proprie le considerazioni del Presidente del Senato e di procedere quindi all'esame del bilancio di previsione, avvertendo ancora una volta che si tratta di un esame preliminare che non comporta quindi nè presentazione di ordini del giorno, nè votazioni di alcun genere, nè alcuna altra formalità. Avrei percio qualche perplessità nell'accogliere il suggerimento avanzato dal senatore Morvidi, dal momento che con la stampa della relazione daremmo luogo ad un atto formale, anche se riservato alla Commissione, che contrasterebbe con il carattere non formale della discussione che stiamo per iniziare.

Invito quindi il senatore Pafundi — non facendosi osservazioni in contrario — a svolgere la sua relazione, pregandolo — dico questo a titolo personale — di volerle dare una stesura definitiva solo al termine della discussione del disegno di legge relativo all'altro ramo del Parlamento.

P A F U N D I , *relatore*. Il bilancio della Giustizia attiene alla esistenza e allo svolgersi della vita del diritto, la quale ha rilevanza primaria ed essenziale per la razionale funzionalità dello Stato e ne condiziona il progresso civile, politico ed economico.

L'ordinamento giuridico infatti costituisce il tessuto connettivo della vita sociale che

trova armonico equilibrio e vigoroso incremento nella ordinata osservanza del precetto di legge che, traendo linfa vitale dal precetto morale, soddisfa le esigenze più vive della civile convivenza.

Sorgono così le premesse della spontanea osservanza della norma giuridica e della costante e convinta obbedienza alla legge; si forma il costume etico-giuridico fondato anche sulla *opinio iuris ac necessitatis.*

A tale fine occorrono buone leggi ed ottimi giudici, integrandosi in tal modo una intima collaborazione tra legislatore e giudice, che con la pronunzia fissa il concreto significato della astratta norma di legge, posta a tutela del bene giuridico.

Tale collaborazione tra i due poteri è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 3 del 1965, affermava i seguenti precetti: « una costante interpretazione giurisprudenziale conferisce al precetto legislativo il suo effettivo valore nella vita giuridica, se è vero, come è vero, che le norme non sono quali appaiono proposte in astratto, ma quali sono applicate nella quotidiana opera del Giudice intesa a renderle concrete ed efficaci ».

Nella interpretazione possono sorgere dubbi e problemi che il Giudice deve risolvere compiendo vera funzione creativa del diritto nel caso concreto. Se tale soluzione proviene dalla Corte di cassazione, cioè dal Giudice supremo del diritto, essa ha valore di *exemplum* valido anche per i giudizi che potranno sorgere sulle stesse questioni, avendo tale precedente una autorità morale oltre ad un preciso contenuto giuridico.

Si creano le premesse per la certezza del diritto che è certezza di giurisprudenza, la quale non è di ostacolo alla revisione degli insegnamenti del Supremo Collegio ad opera di quei Magistrati che non recepiscono passivamente l'insegnamento che viene dall'alto.

L'esperienza ha dimostrato che anche l'insegnamento a Sezioni unite della Suprema Corte si è modificato per la resistenza delle magistrature di merito.

Questa è la democratica dialettica che assicura la vitalità del diritto e l'aderenza della norma alle nuove esigenze della società.

La collettività nazionale è sensibilissima al retto funzionamento della giustizia e ciò, sia per il vitale interesse sociale che essa tutela e sia perchè luminose sono le tradizioni giuridiche del nostro Paese che risalgono al diritto romano, che fu luce di civiltà per altri popoli ora in alto grado di civiltà; rinomate scuole giuridiche dell'Italia richiamarono studiosi di tutto il mondo e può ben dirsi che fu il diritto il cemento unificatore del Risorgimento, materiato di cultura e di amore per la indipendenza e la libertà.

Nonostante tali precedenti, che costituiscono un ineguagliabile retaggio, si parla insistentemente nel nostro Paese di crisi della giustizia e di sfiducia verso la stessa. Contesto la fondatezza di tali affermazioni; la giustizia qualifica la civiltà di un popolo e non si può parlare di crisi della giustizia senza disconoscere la più alta attitudine spirituale del popolo stesso.

Più fondatamente invece devono lamentarsi deficienze nella organizzazione strutturale della giustizia, dovute a cause diverse, prima fra tutte quella inerente al formidabile sviluppo che dopo le rovine dell'ultima guerra (mirabile mistero della Provvidenza che al male fa seguire il bene) il Paese ha raggiunto in ogni settore della umana attività.

I cantieri, le officine, le industrie, i commerci, le strade, la tecnica, la cultura, le riforme, i programmi, le pianificazioni hanno dato al nostro Paese un volto nuovo, in gran parte rimarginando le ferite che lo avevano devastato e riparando le rovine dell'avverso destino.

Formidabili problemi sono stati risolti e la vita del Paese ha ripreso tale potente ritmo da determinare il *boom* economico.

L'amministrazione della giustizia, che anch'essa aveva subìto enormi danni nelle strutture e negli edifici, non riusciva, nonostante la vigorosa opera di reintegrazione effettuata dai Governi democratici, a tenere un ritmo corrispondente a quello che richiedeva lo sviluppo in tutti i campi della vita economica del Paese.

La litigiosità intanto era aumentata per la sistemazione tumultuosa dei nuovi rapporti

che sorgevano. Il regime vincolistico, gli incidenti derivanti dall'aumentata circolazione stradale, avevano determinato un massiccio incremento di liti; nel campo penale i reati aumentavano con ritmo crescente mettendo a dura prova le preesistenti strutture non più adeguate ai nuovi bisogni.

Grave divenne la deficienza degli organici che erano rimasti quasi immutati dal tempo dell'unificazione d'Italia quando la popolazione era soltanto di 25 milioni.

Nonostante gli sforzi generosi di tutto il personale giudiziario, mantenutosi sempre all'altezza delle sue tradizioni per dirittura di carattere e per elevata preparazione tecnica, l'arretrato aumentava e le cancellerie risultavano gonfie di fascicoli polverosi, non tutti in ordine sistemati.

E soltanto con la legge 4 gennaio 1963 è stato deliberato un notevole aumento dell'organico della Magistratura, aumento che avrebbe dovuto disporsi molti anni prima e che non potrà produrre i suoi effetti se non quando saranno ultimati i concorsi in via di espletamento per i quali occorre tempo ed accurata scelta in ordine ai requisiti di cultura, capacità e moralità.

Si è provveduto pure a ricostruire molti Uffici giudiziari distrutti o danneggiati dalla guerra o non più sufficienti alle nuove esigenze, e dalla entrata in vigore della legge n. 25 del 1957 sono state finanziate opere in 114 comuni per un importo di 38 miliardi 430 milioni 615 mila.

Sono allo studio altre richieste di concessione ed è in corso uno schema di disegno di legge per assicurare nuovi finanziamenti a favore dell'edilizia giudiziaria nell'ambito del piano quinquennale di programmazione.

È quasi al termine di costruzione il nuovo palazzo giudiziario di Roma in piazzale Clodio e si confida che l'architetto abbia provveduto a creare locali per le Camere di consiglio che mancano per le aule della Corte di cassazione dimodochè per deliberare, anzichè ritirarsi dall'aula il Corpo giudicante, deve il pubblico riversarsi negli ambulacri del palazzo.

Prosegue il programma di rinnovazione graduale delle attrezzature mobiliari dei vari uffici e in base alla legge 6 dicembre 1965 (anch'essa giunta in ritardo) sono stati assegnati apparecchi registratori e impianti di amplificazione di suoni al fine di rendere più agevole e spedito lo svolgimento dell'attività giudiziaria che purtroppo ancora si avvale del cancelliere con la tradizionale penna da intingere nel calamaio. È in corso, infine, la meccanizzazione del massimario della Corte di cassazione che consentirà la ricerca automatica dei precedenti giurisprudenziali.

Tali iniziative, dovute all'appassionata cura e al senso realistico del Ministro Reale (*conveniunt nomina rebus*) produrranno una diminuzione delle distanze ora esistenti tra l'imponente mondo degli affari e le possibilità funzionali degli Organi di giustizia.

Al riguardo occorreranno profonde innovazioni nei codici di rito civile e penale, come in appresso diremo, ed occorrerà un miglior costume sociale affinchè il litigante si convinca a non proporre e tanto meno insistere in iniziative giudiziarie che *prima facie* già sembrano prive di fondamento, se non temerarie. È da sperare inoltre che anche il Foro svolga opera di persuasione verso clienti che insistono nel tentare l'azione giudiziaria pur avendo in sè il convincimento che non si persegue il fine di giustizia, bensì si tenta una speculazione che di solito poi ridonda a danno dell'incauto litigante.

La progressiva maggiore elevazione morale del nostro popolo sarà sicuramente salutare rimedio per quanto ora si è dovuto deplorare.

Nella lucidissima relazione che il senatore Berlingieri redasse nel decorso anno sul bilancio della Giustizia, si rilevava che « purtroppo la vocazione ad indossare la toga del magistrato perde sempre più di mordente tra i giovani come è dimostrato dal numero dei partecipanti ai concorsi e dall'esito degli stessi ».

Convengo che la vocazione non è più quella dei nostri giorni quando per molti mesi si prestava servizio gratuito ben felici dell'onore di indossare la toga ed accettando i sacrifici relativi, ma ciò che preoccupa è piuttosto la scarsa preparazione che, ad eccezione di una percentuale di giovani assai promettenti, i candidati di solito presentano.

La realtà è che i giovani più preparati e più dotati di qualità intellettuali preferiscono altre vie più allettanti, specie nell'attuale periodo di edonismo esasperato; deve essere quindi cura degli organi responsabili di provvedere a che l'*élite* delle Università sia attratta dall'onore di rendere giustizia ai propri simili, mentre incombe allo Stato il dovere di fare quanto occorre perchè la giustizia risponda all'alto compito e sia degna delle tradizioni lasciateci dai nostri maggiori.

Tutte le pubbliche funzioni sono importanti e difficili, specie per chi sente la responsabilità del proprio compito, ma quella giudiziaria è tale da far tremare veramente le vene e i polsi. In una splendida conferenza all'Università gregoriana nel 1942 Vittorio Emanuele Orlando, tra l'altro, diceva « in quel mondo morale in cui si compiono e si giudicano gli atti umani aspra e faticosa è la via da percorrere per ricercare quella soluzione che pure necessariamente deve trovarsi, attraverso esitazioni che non dànno tregua, inquietudini che non danno pace; ed ha pure il suo lato di umana bellezza questa battaglia onde il dubbio lo si affronta, lo si incalza, lo si tenta, lo si circuisce da ogni lato per arrivare ad esprimere un giudizio che abbia per sè le minori probabilità di errori ».

Questo è il tormento del giudice, ma questo è anche il titolo di sua nobiltà.

Reclutamenti severi, corsi di perfezionamento, che, senza ragione, sono stati aboliti, eliminazione inflessibile degli indegni, trattamento economico adeguato e il servizio giudiziario tornerà alla normalità e sarà ancora più viva la fiducia del Paese verso la Magistratura.

Nel decorso anno, con la legge 25 luglio 1966, n. 570, di iniziativa dei deputati Breganze ed altri, si è dato nuovo orientamento e sono state emanate nuove disposizioni per la progressione in carriera dei giudici di merito, adottando sistema diverso da quello tradizionale degli scrutini. Alla valutazione in base a scrutini con esame di lavori presentati dai candidati si è sostituito il sistema di una valutazione complessiva in base ai requisiti di cultura e di capacità del Magistrato e dell'opera effettiva da lui prestata nel servizio giudiziario od anche amministrativo, realizzando così la finalità di una valutazione globale, completa e penetrante, di tutta la personalità del candidato e dei meriti di servizio acquisiti.

Per una più completa valutazione di tali requisiti penso che potrebbe riuscire utile, previo provvedimento legislativo, chiamare a far parte del Consiglio giudiziario che deve esprimere il proprio parere per la progressione in carriera, il Presidente del Consiglio dell'Ordine della sede del Consiglio giudiziario. È noto infatti che la migliore valutazione dei Magistrati, di solito, viene fatta dagli avvocati che abbiano raggiunto un alto livello di qualificazione.

Sarà poi il senso di responsabilità dei membri del Consiglio giudiziario a determinare il successo della riforma che, fra l'altro, consentirà ai magistrati di dedicare tutto il loro tempo al lavoro senza essere costretti ad inserire nelle sentenze amplificazioni dottrinarie che, se sono utili nelle riviste, male si addicono a sentenze che dovranno avere uno stile sobrio ed efficace con motivazione precisa ma non esuberante.

È essenziale inoltre la riforma delle cancellerie, elevandone il tono e l'ordinamento, affidando ai cancellieri compiti di carattere amministrativo e riservando l'attività del giudice essenzialmente al lavoro di carattere giuridico.

Si otterrà così maggiore snellezza nei servizi e si darà ai giudici un maggior respiro nelle sedi gravate di eccessivo lavoro.

Potenziamento del personale, miglioramenti nelle strutture, semplificazione dei servizi, ammodernamento dei mezzi di lavoro, saranno misure idonee per assicurare al Paese una giustizia pienamente efficiente.

Per l'anno corrente il Governo propone uno stanziamento di 140 miliardi e 984 milioni con un accantonamento al fondo speciale del Ministero del tesoro di 966 milioni per i provvedimenti legislativi in corso di competenza del Ministero di grazia e giustizia.

Il maggiore stanziamento di fronte a quello dello scorso anno di circa 8 miliardi sta ad indicare la sollecitudine del Governo per

l'importante settore della giustizia. E si può essere certi che l'onorevole Ministro porrà la massima cura perchè i provvedimenti legislativi e amministravi in elaborazione abbiano un corso rapido, al fine di potenziare la efficienza della funzione della giustizia, che tanto incide sullo sviluppo sociale e sul progresso economico del Paese. Tale potenziamento, oltre a soddisfare una esigenza primaria della civile convivenza, sarà positivo anche dal punto di vista generale poichè il pronto espletamento delle procedure e la definizione di tanti processi civili e penali pendenti farà realizzare all'erario ingenti somme che renderanno, come forse già lo è, attivo il bilancio del Ministero di grazia e giustizia.

Per quanto attiene alle pendenze in civile e in penale mi rimetto alle esposizioni risultanti dalla relazione dell'onorevole Ministro e all'ultimo discorso inaugurale del Procuratore generale della Corte di cassazione; a tali relazioni mi riporto pure per quanto attiene alla situazione del personale ed alle deficienze denunziate.

Vorrei, altresì, segnalare all'onorevole Ministro l'opportunità di tenere pienamente efficienti le Preture, uffici più vicini al popolo al quale con maggiore efficacia esse possono portare la parola risanatrice della Giustizia; in occasione poi, di riforme di organici, vorrei far presente l'utilità del ripristino dei posti di primi Pretori, nei mandamenti più gravati di lavoro, infatti potrebbe riuscire assai utile per la maggiore esperienza di tali Magistrati investiti di funzioni direttive.

È da rilevare inoltre che la pubblica opinione è assai allarmata per gli effetti dell'ultima amnistia e per l'indiscriminato condono; per effetto di quest'ultimo, pericolosi criminali sono ritornati in circolazione.

Risulta infatti dalla comunicazione fatta al Senato dal Sottosegretario di Stato per l'interno che i beneficiati di tale amnistia furono circa 10.600 e di essi, dopo poco tempo, 1.600 sono stati nuovamente incriminati ed alcuni per gravissimi delitti di omicidio, di rapine, di estorsioni, eccetera.

L'indiscriminato condono ha infatti rimesso in circolazione pericolosi delinquenti e, se l'amnistia per lievi reati era ben giustificata dalla ricorrenza del ventennale della fondazione della Repubblica, mi sia consentito rilevare che il Parlamento avrebbe dovuto usare maggiore cautela nello stabilire le condizioni e la portata del condono che non avrebbe dovuto applicarsi a criminali i quali nessun segno avevano dato dell'attenuarsi della loro pericolosità sociale.

Urgenti e importanti si manifestano altresì le riforme in materia penale da tempo reclamate dalla pubblica coscienza. Si chiedono infatti procedimenti più rapidi affinchè la pena conseguente conservi la sua efficacia intimidatrice ed emendatrice, nonchè una maggiore tutela dei diritti della difesa.

Per il diritto penale sostanziale si sente la necessità di adeguare fondamentali Istituti ai precetti della Costituzione, armonizzandoli nei nuovi ordinamenti e con le nuove istanze di una evoluta coscienza giuridica. È già davanti al Parlamento un disegno di legge riguardante la delega legislativa al Governo per la riforma del Codice di procedura penale. I criteri dal disegno di legge fissati hanno precisamente lo scopo di soddisfare tali esigenze per un sollecito corso dei procedimenti e della più completa tutela dei diritti della difesa specie in ordine alla libertà dell'imputato; la unificazione dell'istruttoria presso il giudice istruttore con la soppressione dell'istruzione sommaria del Pubblico Ministero accentuerà il carattere giurisdizionale dell'istruttoria stessa e, per attuare un ritmo più rapido dell'istruttoria unificata, occorrerà potenziare gli Uffici di istruzione mentre corrispondentemente potrà ridursi l'organico di Pubblico Ministero, ormai sollevato dal notevole peso dell'istruzione sommaria.

Al fine poi di ridurre l'influenza dell'atto conclusivo dell'istruttoria sulla sfera riservata alla fase dibattimentale opportunamente si propone che il giudice istruttore, nel disporre il rinvio a giudizio, debba provvedere con ordinanze e non con sentenza.

Se invece l'evidenza della prova è già tale da rendere non necessaria l'indagine istruttoria, si procederà per direttissima, facendo

convergere così l'esigenza della rapidità con una esemplare punizione del colpevole.

In ordine poi alle disposizioni limitative della libertà personale, pur tanto necessarie per l'esigenza degli accertamenti e per avere la disponibilità dell'imputato, si propongono cautele in relazione alla esistenza o meno di sufficienti elementi di responsabilità, alla gravità del reato e alla pericolosità del soggetto.

Tale nuovo ordinamento processuale penale varrà ad assicurare un ritmo di rapidità al processo con conseguente sollecita applicazione della sanzione penale e contemporanea reintegrazione dell'ordine giuridico offeso: postulati fondamentali del magistero penale.

Soppressa l'istruzione sommaria, si elimina l'anomala figura del Pubblico Ministero - Giudice, mentre viene disegnato in tutte le sue linee la figura dell'Organo di giustizia nella particolare sua caratteristica di funzione dinamica di stimolo e di iniziativa del procedimento penale, di impugnativa delle sentenze per un ulteriore più qualificato esame e per la esecuzione della pronuncia giudiziale.

La criminalità, oggi più che mai preoccupante, specie per le forme delittuose più gravi, utilizza i mezzi più moderni per colpire e dileguarsi; si crea una gara di velocità tra essa e le Forze dell'ordine; pochi minuti di ritardo e già i mezzi rapidi, all'uopo predisposti, rendono difficili le indagini e talvolta assicurano l'immunità agli autori del crimine.

Notevoli progressi, anche a livello scientifico ha realizzato l'organizzazione delle Forze dell'ordine per la repressione dei delitti, ma occorre potenziarle ulteriormente, materialmente e spiritualmente, dico spiritualmente soprattutto perchè una ingiusta diffidenza ne ha depresso il morale, nonostante che i militi dell'ordine con abnegazione e spirito di sacrificio continuino a compiere il loro duro dovere, affrontando eroicamente spesso la morte ad opera di mano fratricida. Per fiaccare la volontà del criminale bisogna che egli abbia il convincimento che la punizione giungerà fatale ed inesorabile; sarà utile inoltre intensificare l'opera di prevenzione, tenendo sotto controllo le persone sospette o raggiunte da indizi di pericolosità.

Tutti i Paesi civili sono impegnati nell'applicazione di nuovi mezzi scientifici, anche con apparecchi elettronici per la lotta contro la delinquenza. Di particolare rilievo inoltre sono le norme relative al trattamento da usare per i recidivi: in Francia vi è una legge che autorizza la *relegation* per i delinquenti dopo un certo numero di condanne; in Inghilterra, come risulta dalle statistiche del 1964, si trovano in carcere 700 persone non per aver commesso un delitto ma perchè c'era ragione di temere che ne potessero commettere; ciò avviene in un Paese in cui, come è noto, più antica e più elevata è la tradizione della tutela della libertà; in Italia, invece, qualche mese fa, è stato pronunciato parere quasi unanime per abolire i minimi di pena da comminare nelle condanne ai recidivi, creando, dato il nostro ben noto pietismo, le premesse per una minore difesa contro chi è pervicace nel commettere delitti.

È da ricordare il disegno di legge predisposto dal Ministro di grazia e giustizia contenente « modificazione al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale », già approvato dalla Camera ed ora in discussione avanti al Senato. Con tale provvedimento legislativo violazioni alle norme della circolazione stradale, di limitata rilevanza, vengono degradate ad illeciti amministrativi, attuando un più agile procedimento di natura non penale per le dette trasgressioni; è un inizio di depenalizzazione di reati di lieve entità, ma è lodevole intendimento del Governo di estendere gradualmente il procedimento di qualificazione amministrativa a molte altre trasgressioni che, pur previste nel Codice penale, non producono offesa od allarme sociale.

La giustizia civile si svolge anch'essa con ritmo non rispondente alle esigenze dei tempi moderni e la lentezza del ritmo di definizione della lite produce non lievi danni al normale svolgimento dei rapporti economici e sociali onde non è infrequente il caso di fuga dalla giustizia ordinaria, preferendosi il mezzo più sollecito del giudizio arbitrale. Le cause civili infatti durano vari anni per percorrere i vari gradi di giurisdi-

zione e al termine della lite si presentano altri gravi problemi in ordine al mutato valore di quanto era materia di dibattito all'inizio del giudizio. Molteplici sono le cause di tale preoccupante fenomeno e da molte parti si invoca una riforma del Codice di procedura civile.

In relazione a tali istanze è stato già da tempo trasmesso agli Uffici giudiziari, alle Università ed a vari Organi tecnici particolarmente qualificati un ampio questionario concernente istituti fondamentali per i quali è più sentita la esigenza di un rinnovamento delle relative strutture. In base alle risposte che verranno e in base ad un approfondito esame delle stesse, si procederà, assicura la relazione ministeriale, alla formulazione di uno schema di disegno di legge da sottoporre all'esame degli Organi competenti.

Dovrà migliorare l'attrezzatura funzionale del Codice, ma non possono disconoscersi i pregi di un sistema processuale che rac chiude in sé i progressi della più moderna dottrina, confluendovi, come osservava Calamandrei, « le più autorevoli correnti scientifiche che hanno dominato il campo degli studi processuali in Italia e cioè le tre scuole di Chiovenda, Redenti e Carnelutti ».

Occorre peraltro accentuare il carattere finalistico del Codice stesso eliminando quelle strettoie di forma che spesso feriscono a morte il diritto sostanziale ed aumentano le facoltà del giudice affinché sia preservata l'efficacia sostanziale degli atti che pur inficiati nella forma hanno una efficacia reale nella vita giuridica; così sarebbe producente disporre che non la concorde richiesta delle parti ma la disposizione del giudice sia determinante nell'applicazione delle norme di cui agli articoli 114 e 360 e cioè la la decisione della causa secondo equità e quella del ricorso in Cassazione per *saltum* contro la sentenza del Tribunale, disposizioni queste oggi subordinate alla concorde richiesta delle parti e perciò cadute in oblìo.

In ordine al diritto sostanziale molte sono le riforme reclamate dalla nuova realtà sociale e particolare urgenza presentano le riforme riguardanti le società per azioni e quella che concerne importanti istituti di diritto di famiglia con conseguenti modificazioni di alcune norme relative al diritto successorio.

Per le società per azioni è stato disposto un progetto di riforma diretto ad adeguare le norme legislative alle aumentate dimensioni delle grandi imprese azionarie, risolvendo altresì numerosi problemi concernenti il controllo statale e la protezione delle minoranze.

Su tale progetto è stato richiesto il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Per quanto riguarda il diritto di famiglia si discute principalmente su due argomenti di somma importanza sociale e giuridica: l'infanzia abbandonata e il matrimonio.

Il disegno di legge d'iniziativa dei deputati Dal Canton ed altri riguardante i minori in istato di abbandono è stato già approvato dalla Camera dei deputati e si trova all'esame del Senato. Accanto all'adozione tradizionale si introduce la cosiddetta adozione speciale diretta a dare uno *status familiae* a coloro « che senza propria colpa » e per la insensibilità dei genitori o per altri motivi non hanno potuto conseguire legalmente i benefici della famiglia.

Scienziati, studiosi del problema, hanno affermato che il danno fisico e psichico derivante dalla carenza delle cure familiari ha inizio dai primi giorni di vita e può produrre effetti durevoli, talvolta irreparabili.

Tale nuovo istituto, sapientemente organizzato, potrà risolvere con particolare sensibilità umana e sociale il problema dei minori abbandonati, dando loro la luce e il sorriso di una costante cura familiare.

Assai diversa è la situazione in ordine alle concezioni attualmente esistenti tra matrimonio e divorzio. Ardenti sono i contrasti e viva è la polemica a sfondo politico, giuridico e sociale.

Non è questa la sede più opportuna per trattare a fondo il problema, che presenta anche gravi implicazioni di carattere costituzionale ed internazionale.

Voglio soltanto rilevare che il diritto romano, nella fase più evoluta della sua esistenza, aveva un'alta concezione etica del

matrimonio, tanto che Modestino lo definiva: « *coniunctio maris et feminae consortium omnis vitae humani et divini iuris comunicatio* ».

Tale concezione era in netto contrasto con quella primordiale che secondo Gaio portava popoli ed individui a vivere « *more barbarorum* ».

A quel ceppo è legata la coscienza matrimoniale del nostro popolo, mentre lo Stato italiano in aderenza alla coscienza civile nazionale, con i Patti Lateranensi, si è impegnato a riconoscere nel proprio ordine gli « effetti civili » al matrimonio cattolico così « come disciplinato dal diritto canonico » (articolo 34 del Concordato), impegno che ha assunto rilevanza costituzionale in virtù dell'articolo 7 della Costituzione della Repubblica.

Non aggiungerò altre considerazioni perchè forse andrei fuori del compito affidatomi.

Altra importante riforma in corso di elaborazione predisposta dal Guardasigilli onorevole Reale è quella per la quale è stata distribuita una chiara e completa relazione del collega senatore Berlingieri riguardante il nuovo ordinamento penitenziario.

La relazione stessa con commossi accenti pone in luce come la dolorosa necessità della pena, non escluda, anzi converga, nella finalità di recupero della persona umana con trattamento materiato di amore cristiano per la riabilitazione che dall'abisso morale deve portarla allo splendore del pentimento e della integrale idoneità sociale.

Nel mondo giuridico del nostro Paese ha prodotto dolorosa sorpresa la divergenza di orientamenti giurisprudenziali tra Corte di cassazione e Corte costituzionale sulla partecipazione della difesa nell'istruzione sommaria affidata al Pubblico Ministero e sulla retroattività delle decisioni in materia emanate dall'organo supremo della legittimità costituzionale.

La discrepanza è tuttora aperta e non intendo esprimere giudizi al riguardo; desidero soltanto ricordare che dal 1948 al 1956, quando non ancora era in funzione la Corte costituzionale, la Corte di cassazione dimostrò fine sensibilità costituzionale con decisioni memorabili che tutti i giuristi ricordano e che valsero ad assicurare, in tempi difficili, la continuità giuridica dello Stato superando ardue difficoltà; e mi piace ricordare che un insigne maestro, acuto cultore della materia, scriveva: « Lo spirito di cooperazione e d'intesa tra Autorità giudiziaria e Corte costituzionale è una delle condizioni essenziali per il mantenimento della legalità democratica ». Valga tale ricordo come voto perchè non abbiano a verificarsi ulteriori discrepanze tra i due vertici, che sarebbero esiziali per la certezza del diritto.

Con generale soddisfazione si è appreso in questi ultimi giorni che la Magistratura, nel suo complesso, aderendo alle dichiarazioni pronunziate dal Presidente della Repubblica avanti al Consiglio superiore della magistratura, ha riconosciuto inammissibile il ventilato sciopero dei giudici. Tale atteggiamento di consapevole senso di responsabilità politica dimostra pure matura saggezza di senso giuridico. Non può ammettersi infatti che possano agire contro lo Stato gli organi dello Stato investiti di funzione che fa parte integrante della sovranità.

I giudici hanno certamente ricordato che l'articolo 40 — dalla Cassazione ritenuto di carattere precettivo di immediata applicazione — sancisce un diritto con cui i lavoratori possono realizzare un miglioramento nelle proprie condizioni di vita, fissando contemporaneamente che il diritto deve avere dei limiti, perchè per principio generale l'esercizio di un diritto deve sempre rispettare i limiti, poichè le varie sfere giuridiche debbono reciprocamente limitarsi, altrimenti si trascende all'abuso del diritto. Per gli investiti di funzioni pubbliche agiscono come limiti i diritti dei cittadini e ciò rende quanto mai urgente il completamento della disposizione dell'articolo 40 in conformità della espressa volontà del legislatore costituzionale.

Con tale voto che rivolgo al Parlamento pongo fine alla relazione che ho avuto l'onore di svolgere.

P R E S I D E N T E . Iniziamo, ora, il dibattito preliminare sullo stato di previsione.

M A R I S . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato con estremo interesse quella che però non mi pare possa essere qualificata (perchè non ne ha la natura) relazione del senatore Pafundi. Qui, a mio avviso, si pone preliminarmente una considerazione su quello che deve essere il compito di colui che dal Presidente della Commissione riceve l'incarico di esporre agli altri membri della Commissione stessa la relazione su un disegno di legge. Ora, l'esposizione del senatore Pafundi, ricchissima di richiami dottrinali, mi ha ricordato molto di più — perchè ritengo ne abbia la natura sostanziale — la prolusione di un procuratore generale all'apertura dell'anno giudiziario che non la relazione per i membri di una Commissione legislativa.

È evidente che non contesto al senatore Pafundi il diritto di dire tutto ciò che ha detto. Però questo diritto lo deve esercitare in sede di intervento a titolo personale nell'Aula o nella Commissione, non può esercitarlo in sede di relazione agli altri commissari.

Il senatore Pafundi, ad esempio, ha esposto alcune personalissime considerazioni in ordine al diritto di famiglia ed alla portata dell'articolo 7 della Costituzione. La maggioranza della Commissione affari costituzionali della Camera è di parere contrario a quello formulato dal senatore Pafundi. Le considerazioni che egli ha fatto non sono neppure in relazione al disegno di legge in esame, perchè nelle postazioni di bilancio non troviamo motivi neppure occasionali che possano spiegare questa manifestazione di pensiero, legittima, ripeto, ma in altra veste che non sia quella del relatore. Così si dica per le considerazioni sui rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte di cassazione e sulla questione del diritto di sciopero. Si tratta veramente di considerazioni tecnicamente extravaganti rispetto ad una relazione sul bilancio. A titolo personale ritengo, ad esempio, che l'intervento del Capo dello Stato sulla materia relativa al diritto di sciopero dei Magistrati sia stato costituzionalmente inopportuno. Non competeva e non compete, a mio avviso, al Capo dello Stato . .

P A F U N D I , *relatore*. È anche Presidente del Consiglio superiore della magistratura.

M A R I S . Neppure come Presidente del Consiglio superiore della magistratura. Ritengo infatti che non competa neppure al Consiglio superiore della magistratura formulare indicazioni su quello che dovrà essere il contenuto del diritto di sciopero, secondo le leggi ordinarie che dovranno essere poste per la regolamentazione del diritto stesso, in conformità al dettato dell'articolo 40 della Costituzione. E ciò, a prescindere dal fatto che da parte del Consiglio superiore della magistratura è stata data pubblicità ai suoi lavori soltanto in questa occasione; per cui sorge legittimo l'interrogativo su quale sia stata la ragione di questa pubblicità, quale ne sia stato il fine.

Oltre tutto personalmente ritengo che le considerazioni di merito fatte dal Presidente della Repubblica abbiano avuto carattere puramente nominalistico e astratto. Quando si considera una categoria sovrana, che non dovrebbe avere diritto ad una autotutela sindacale quale è quella del diritto di sciopero, si deve considerare tale categoria così come è strutturata storicamente nel Paese. Ora, a proposito di una categoria che si trova in condizioni economiche mortificanti e che a causa di ciò è storicamente posta nella società in una situazione non di sovranità bensì di rapporto subalterno, evidentemente non si può più parlare di categoria sovrana che non ha diritto allo sciopero. Quando una categoria è organizzata e disciplinata in maniera piramidale, con un vertice quale quello del Consiglio superiore della magistratura che viene eletto in maniera nettamente e chiaramente antidemocratica, poichè la maggioranza dei suoi membri sono eletti da una ristretta minoranza degli appartenenti alla Magistratura, per cui il Consiglio superiore oggettivamente si atteggia come espressione di un gruppo di potere all'interno della Magistratura, evidentemente non si può parlare di categoria sovrana, e tutte le considerazioni che si fanno in ordine alla sovranità di questa categoria sono puramente nominalistiche, astratte. Ne consegue che ogni valuta-

zione sul diritto di sciopero è una valutazione puramente moralistica, puramente nominalistica, che rivela non già preoccupazioni attinenti alla retta amministrazione della giustizia, bensì preoccupazioni di carattere generale circa la dinamica e la dialettica della vita associata nel Paese.

Ebbene, considerazioni di carattere generale di questo genere in via ufficiale non possono essere poste legittimamente che dal Parlamento; nessuno può orientare la scelta legislativa al di fuori della sede legislativa. E massima prudenza nel parlare dovrebbero avere soprattutto i più alti organi costituzionali del Paese. Infatti le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica, e in una sede così qualificata quale quella del Consiglio superiore della magistratura, è evidente che hanno un'importanza enorme, un peso enorme, per il rispetto che noi tutti abbiamo per il Presidente della Repubblica e per il Consiglio superiore della magistratura.

Anche le ulteriori considerazioni del senatore Pafundi non sono pertinenti rispetto alla funzione di relatore sul bilancio.

Non condivido quanto egli ha detto sull'amnistia. Egli ritiene che siano state formulate disposizioni indiscriminate per quanto riguarda l'amnistia e il condono. Io penso invece che le norme abbiano posto una discriminazione precisa, tassativa, per cui non sono state numerose le categorie, diremo così, di violatori della legge ammesse a godere dell'amnistia e del condono. Il senatore Pafundi ha citato delle statistiche dicendo che 10.600 persone hanno goduto dell'amnistia e del condono e che, di queste, 1.600, non appena uscite di prigione, hanno nuovamente compiuto dei reati, alcuni dei quali gravissimi (rapina, omicidio, estorsione, eccetera). Io non so quale sia stata la fonte di queste informazioni . . .

P A F U N D I , *relatore*. Le ha fornite in Aula il Sottosegretario per l'interno onorevole Amadei.

M A R I S . Comunque ritengo che sia molto difficile formulare statistiche di questo genere a così breve distanza di tempo.

A L E S S I . È difficile presumere che questi reati possano essere stati giudicati in tre mesi.

P A F U N D I , *relatore*. Comunque ho già chiesto informazioni più precise.

M A R I S . Concludendo su questa prima parte del mio intervento, ripeto che ho ascoltato con estremo interesse l'esposizione del senatore Pafundi; ritengo, però, che possa essere considerata un'esposizione di legittimi convincimenti personali, e non l'esposizione di una relazione su un disegno di legge.

Venendo allo stato di previsione, confesso innanzitutto il mio impaccio perchè, prima di fare le considerazioni che farò, avrei desiderato chiedere alcune delucidazioni al rappresentante del Governo. Qui non abbiamo nessuno che rappresenti il Ministero di grazia e giustizia, per cui, sia pure in sede di discussione preliminare, non so, per difetto di informazione, se certe considerazioni che intendo fare possano considerarsi giuste o non giuste. Alcune lacune della nota preliminare avrebbero potuto essere colmate dalle delucidazioni fornite dal Governo; restando tali lacune, le mie considerazioni sono inficiate all'origine da questo difetto di informazione.

Una prima considerazione è la seguente. Si è detto che i magistrati debbono godere, nel Consiglio superiore della magistratura, di un trattamento economico congruo rispetto all'alta funzione che sono chiamati a svolgere nel Paese; conseguentemente si è riconosciuto che il trattamento economico attuale non è congruo. Ebbene, nella nota preliminare del disegno di legge, per la parte del bilancio di previsione dello Stato che riguarda il Ministero di grazia e giustizia, non trovo nessuna postazione che abbia la funzione di realizzare questi miglioramenti economici.

Ecco una prima lacuna di questo bilancio. Non si può affermare solo a parole che i magistrati hanno un'alta funzione sovrana ed hanno diritto ad un trattamento economico elevato ma che non hanno il diritto di scioperare, e poi nel bilancio, che è quello che conta, non destinare nemmeno una lira al miglioramento del trattamento economico

dei magistrati stessi. La medesima osservazione vale per tutto il personale addetto all'Amministrazione della giustizia, cioè anche per i cancellieri, il personale d'ordine, il personale esecutivo. Non è previsto nessun miglioramento. Sappiamo che queste categorie sono in forte agitazione a causa di un trattamento economico universalmente riconosciuto incongruo. Si tratta di rivendicazioni il cui accoglimento è di interesse generale.

Non vedo nessuna postazione per la riforma dell'ordinamento giudiziario; eppure l'ordinamento giudiziario deve essere riformato. Il senatore Pafundi ha detto che non si può parlare di crisi della giustizia, perchè sarebbe come denunciare la crisi della coscienza della collettività, di un popolo. Posso anche convenire su questa considerazione: si deve parlare di una crisi delle strutture organizzative dell'Amministrazione della giustizia. Vorrei però far osservare al senatore Pafundi che la crisi delle strutture organizzative, per la conseguente frustrazione che comporta sugli uomini che appartengono alle strutture organizzative medesime, si risolve poi anche in una crisi delle coscienze, in una crisi di uomini. Non sarà, questa, la causa della crisi dell'amministrazione della giustizia, sarà una conseguenza della crisi organizzativa; ma certamente quando parliamo di crisi della giustizia dobbiamo riconoscere che vi è, sì, una crisi organizzativa, ma vi è anche una crisi di coscienza, forse per la delusione di questi uomini che hanno creduto di accedere ad una carriera nella quale potessero assolvere dignitosamente alla loro alta funzione e si accorgono invece che, non per propria volontà ma per difetto organizzativo, la giustizia non si può amministrare perché le cose, gli uomini, il Governo, gli stanziamenti lo impediscono. Vi è dunque questa crisi della giustizia, e bisogna procedere ad una riforma dell'ordinamento giudiziario.

Fra le rivendicazioni dei magistrati vi è appunto anche quella relativa alla riforma dell'ordinamento giudiziario, onde renderlo più idoneo ad assolvere i compiti che una società moderna in trasformazione gli pone. Ebbene, nella nota preliminare troviamo annotazioni sulla riforma delle società per azioni, sull'organizzazione delle professioni del geologo e del dottore forestale e un'infinità di altre annotazioni, ma non vi è nulla di programmatico per quanto concerne l'ordinamento giudiziario.

Altrettanto dicasi per la riforma del Consiglio superiore della magistratura. Vi sono postazioni per l'attuazione delle leggi in corso di discussione, ma nulla per il disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia per una riforma sia pure parziale del Consiglio superiore della magistratura.

P A F U N D I , *relatore*. C'è un fondo globale nel conto del Ministero del tesoro.

M A R I S . Questi famosi fondi globali sono come i cappelli a cilindro dei prestigiatori dai quali escono molte cose che sono però sempre quelle volute dal prestigiatore, non dal pubblico che magari si aspetta qualche cosa di diverso. Il cappello a cilindro dei fondi globali non sappiamo che cosa contenga, però sappiamo che da esso esce ciò che una certa categoria vuole che esca.

Un'altra considerazione. La legge 6 dicembre 1965, n. 1369, ha predisposto l'introduzione nelle cancellerie e nelle aule giudiziarie di apparecchiature tecniche per la registrazione, per l'ampliamento della voce e così via. Non vedo nel bilancio stanziamenti per l'attuazione di questa legge. Trovo menzionato un aumento di 60 milioni per le spese delle cancellerie, ma poichè la legge numero 1369 è menzionata in altra parte della nota preliminare, ritengo che quei 60 milioni riguardino incrementi naturali di spesa, non incrementi straordinari per l'attuazione della legge n. 1369.

P A F U N D I , *relatore*. Quelle apparecchiature sono già in corso di esecuzione.

M A R I S . Ma noi non ne sappiamo nulla.

Una nota critica ritengo che si debba fare inoltre per quanto concerne la postazione di 156 milioni per l'ordinamento delle categorie del personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e di pena non appar-

tenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria. Anche se la somma stanziata è incongrua, è giusto, a mio avviso, che vi sia una postazione a questo fine: ad essa però mi richiamo per rilevare come non vi sia nessuna postazione in bilancio per quanto si riferisce invece all'ordinamento delle categorie del personale non sanitario addetto agli istituti di prevenzione e di pena appartenente ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria.

In proposito, non dobbiamo infatti dimenticare che il Ministro di grazia e giustizia più volte ha promesso che in occasione della riforma dell'ordinamento penitenziario si sarebbe proceduto contemporaneamente ad un riordinamento dei ruoli del personale dipendente: ora, il disegno di legge relativo all'ordinamento penitenziario e alla prevenzione della delinquenza minorile è all'ordine del giorno della nostra Commissione, ma dobbiamo purtroppo constatare che esso non prevede anche il necessario riesame della disciplina riferentesi al personale dipendente dalle Amministrazioni penitenziarie. A questo fine peraltro non è prevista alcuna spesa neppure nello stato di previsione del bilancio 1967.

Si tratta di una criticabile omissione evidentemente voluta, che non è accettabile nel modo più assoluto.

Insufficienti poi mi sembrano i 15 milioni previsti per la riforma del Codice di procedura penale: data l'esiguità della somma stanziata mi pare che si tratti di una spesa messa nel bilancio soltanto « per memoria ». Stanziare a questo scopo 15 milioni da erogarsi nel corso dell'anno finanziario 1967 vuol dire che non si ha nessuna intenzione di predisporre o convinzione di poter attuare almeno per questa legislatura, tale riforma.

È previsto un aumento di spesa di 250 milioni da destinarsi al mantenimento dei carcerati, tema sul quale più volte si è soffermata l'attenzione della Commissione. Se non sbaglio il mantenimento dei carcerati viene appaltato a ditte private, che percepiscono circa 200-250 lire al giorno per ogni carcerato. Data l'esiguità della cifra non so proprio quale alimentazione possa essere somministrata al detenuto; alimentazione che ha peraltro una specifica funzione, poichè il carcerato sovente proviene da un ambiente di sottoalimentati e che, quindi, ha bisogno di una alimentazione particolare. L'alimentazione è anche cura, l'alimentazione è strumento di conquista dell'uomo alla dignità della vita e non è soltanto una bassa espressione materiale: mangiare, bere e dormire sono funzioni che si debbono altamente rispettare.

Desidererei avere alcune delucidazioni circa l'entità dell'aumento della retta in base ai 250 milioni stanziati nel bilancio a questo scopo e circa le tabelle dietetiche dei pasti dei detetuti; vorrei inoltre sapere se nelle grandi carceri tali tabelle siano rispettate e se non sia il caso di evitare di ricorrere per l'alimentazione dei carcerati a strumenti diversi dall'appalto.

P A C E . Il sistema dell'appalto non è adottato in tutte le carceri.

M A R I S . Quasi in tutte, però. Sarebbe bene allora sapere quali sono le carceri nelle quali si adotta il sistema dell'appalto e quali sono le ragioni per le quali si segue tale sistema. L'appaltatore, pur senza essere un uomo bieco e torvo, ovviamente persegue un fine di lucro. Si è avuta — come è noto — una ben triste esperienza con l'appalto del mantenimento dei bambini tubercolotici: la stessa cosa si ripete anche per quanto si riferisce al mantenimento dei carcerati? Indubbiamente è un campo nel quale è necessario che entri un fascio di luce.

Un'ultima considerazione per quanto si riferisce al lavoro dei carcerati, a proposito del quale sono state presentate interrogazioni (una anche dal nostro Gruppo) alla Camera dei deputati ed al Senato. Il lavoro dei carcerati è ancora oggi disciplinato da un vecchio e superato regolamento. Negli ultimi tempi abbiamo saputo che nelle grandi carceri, a Milano, a Padova, a Genova, sono stati installati reparti modernissimi per il montaggio di pezzi industriali, per fabbricare apparecchiature elettriche, biciclette e così via; ritengo che non si possa essere contrari, in via di principio, all'istituzione del lavoro in questa misura ed in que-

ste forme (benchè vi sia una serie di considerazioni da fare in ordine alle condizioni di concorrenza, che peraltro potrebbero essere superate, che vengono realizzate a favore di una parte del mercato rispetto all'altra), ma mi stupisco profondamente del fatto che i carcerati vengano a percepire 50 lire all'ora, per cui dopo aver lavorato 8 ore riescono a raggiungere appena la somma di 400 lire al giorno.

Ma questa è una forma di lavoro-pena. Il condannato non solo subisce una pena restrittiva della libertà personale, cioè la reclusione, ma subisce anche la pena del lavoro. Infatti se il suo lavoro di un'ora — che è pari indubbiamente al lavoro di un'ora di qualsiasi altro operaio, anzi vorrei dire che ha un maggior rendimento perché il detenuto ha minori distrazioni, non potendo distrarsi o allontanarsi dal reparto neppure per andare a fumare una sigaretta — viene retribuito con 50 lire all'ora, tale lavoro ha obiettivamente il carattere di pena.

Non vi è previdenza. Chi sta in carcere 15 anni, quando esce non ha 15 anni di contributi sul suo libretto dell'INPS, per cui non potrà percepire la pensione.

T E R R A C I N I . In via di diritto i contributi li avrebbe, ma frequentemente non riesce a dimostrarlo perchè l'Amministrazione centrale è disorganizzatissima.

M A R I S . In via di fatto, comunque, non li ha. Inoltre non vi è liquidazione.

Questo tipo di lavoro carcerario non mi sembra ammissibile. L'Ispettorato del lavoro non può entrare nelle carceri. Queste fabbriche modello attuano esattamente la legge sulla prevenzione degli infortuni per quanto concerne il macchinario, l'utensileria, l'organizzazione del lavoro, le catene di montaggio e così via? Non lo sappiamo. Anche il lavoro carcerario, dunque, merita di essere analizzato profondamente ed essere organizzato e difeso secondo criteri più sociali e moderni. Il bilancio su tutta questa materia, che pure è enormemente importante, non dice una parola. È una lacuna che non può non essere criticata.

P R E S I D E N T E . Non facendosi osservazioni in contrario, rinvio il seguito del dibattito sullo stato di previsione ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 8 MARZO 1967

Presidenza del Presidente FENOALTEA

La seduta è aperta alle ore 10,40.

Sono presenti i senatori: Angelini Armando, Caroli, Fenoaltea, Grassi, Kuntze, Magliano Giuseppe, Maris, Mongelli, Monni, Morvidi, Nicoletti, Pace, Pafundi, Pinna, Poët, Rendina, Sailis, Sand, Tomassini e Venturi.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Reale.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 - Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Propongo di acquisire il lavoro già svolto in sede di esame preliminare.

Non facendosi osservazioni in contrario, così rimane stabilito.

Come gli onorevoli colleghi ricordano, nel corso della precedente seduta abbiamo ascoltato il parere del senatore Pafundi sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, nonché un intervento del senatore Maris.

Desidero ora sapere dall'onorevole relatore se ha qualcosa da aggiungere a quanto ebbe a dire in quella occasione.

P A F U N D I, *relatore*. Desidero soltanto precisare che nel mio parere sono stati trat-

tati soltanto alcuni argomenti, mentre molti altri se ne sarebbero potuti trattare, o sono stati trattati anche con una certa superficialità per ragioni di snellezza e di rapidità. Gli onorevoli colleghi vorranno pertanto tenere conto di queste intenzioni nel valutare il mio lavoro, che evidentemente avrebbe dovuto essere molto più approfondito.

P R E S I D E N T E . Proseguiamo, ora, nel dibattito sullo stato di previsione.

M O R V I D I. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, devo dire che ho letto con vivo interesse e con molta attenzione la relazione del senatore Pafundi, che per la verità è degna dell'autore essendo intessuta tutta di note pregevoli per la loro vasta risonanza. Le questioni in essa trattate, se per un verso — come troppo modestamente ci ha testé detto l'onorevole relatore — sono state appena accennate, per un altro verso non si può negare che in realtà siano state contemporaneamente approfondite, in base al famoso principio « a buon intenditor, poche parole ».

Non posso però fare a meno di dire — me lo consenta il senatore Pafundi e me lo consentano anche gli onorevoli colleghi — senza peraltro voler certamente diminuire la sua importanza e la sua efficacia, che questa relazione mi ha fatto l'impressione di una serenata al chiaro di luna. E' necessario infatti tenere presente — e qualche accenno ne è stato fatto nel corso della precedente seduta dal senatore Maris — che noi stiamo discutendo dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, mentre i problemi affrontati dal senatore Pafundi avrebbero trovato migliore collocazione in altra sede. Si tratta, però, di problemi indubbiamente oltremodo importanti, che attengono piuttosto alla formazione del diritto che all'amministrazione della giustizia vera e propria e pertanto, dato che sono stati prospettati, è necessario che io ne parli.

Desidero in primo luogo contestare l'affermazione del senatore Pafundi circa la funzione creativa del diritto da parte del giudice. Già altra volta ebbi occasione di dire che, a mio avviso, non si capisce se la Cassazione, che dovrebbe soltanto avere la funzione di cassare le sentenze che violano o applicano inesattamente le disposizioni di legge, qualche volta non cassi addirittura la legge stessa: ora, codesta attribuzione al giudice, di qualunque grado esso sia, e in particolare alla Cassazione, di una funzione creativa del diritto mi conferma proprio in questa mia opinione, che cioè spesso si crea il diritto modificando sostanzialmente la legge.

P A F U N D I, *relatore*. E' la Corte costituzionale che lo ha detto!

M O R V I D I . Questa, comunque, è la mia opinione. Il giudice si deve limitare ad interpretare la legge e pertanto non deve creare, a meno che non si voglia tornare alla concezione del pretore romano, il quale effettivamente creava la legge per il caso specifico. Si deve parlare quindi non di creazione, ma di interpretazione della legge, in modo che appunto la positività e la certezza del diritto non siano in alcun modo menomate: tutti — e non soltanto i cittadini in genere, ma soprattutto i giudici — debbono attenersi scrupolosamente al diritto! E' evidente che ognuno può interpretare la legge in modo diverso, tuttavia è fuori dubbio che la interpretazione non è mai creazione del diritto, ma l'espressione soggettiva di ciò che, nel caso particolare, una persona intende che la legge dica. Ricordo a questo proposito che una volta, avendo fatto notare, remissivamente e con tutto il rispetto dovutogli, ad un giudice assurto poi ai fastigi della Cassazione che la legge è uguale per tutti, ebbi questa risposta: «E' vero: la legge è uguale per tutti, ma ognuno l'interpreta come crede di doverla interpretare ». Del resto, se alla Cassazione fosse demandata la creazione del diritto, il Parlamento che ci starebbe a fare?

Passando ad un altro argomento, devo dire che, a mio avviso, l'affermazione dell'onorevole relatore: « Contesto la fondatezza di tali affermazioni; la giustizia qualifica la civiltà di un popolo e non si può parlare di crisi della giustizia senza di sconoscere la

più alta attitudine spirituale del popolo stesso », con la quale vorrebbe, in sostanza, negare l'esistenza di una crisi della giustizia, in effetti dimostra che una crisi della giustizia c'è, come espressione di una crisi del popolo.

Ora, ricordo che proprio quando per la prima volta ebbi l'onore di parlare al Senato dissi appunto che la crisi della giustizia non è qualcosa di astratto e di imponderabile, ma si ricollega e scaturisce da una serie di elementi di fatto e di diritto. Le lamentate deficienze dell'organizzazione strutturale dell'Amministrazione della giustizia, infatti, costituiscono anche esse un elemento che concorre a formare tale crisi spirituale, che va considerata sotto due diversi punti di vista, come crisi cioè del popolo, del cittadino che ha dei dubbi sull'efficacia della giustizia o meglio sulla sostanziale giustizia della giustizia stessa, e come crisi degli stessi organi chiamati ad amministrarla, i quali sentono appunto questa incertezza e direi quasi equivocità di ripercussione della loro opera in seno alla cittadinanza e se ne sentono essi stessi turbati.

Bisogna quindi, in primo luogo, ridare fiducia non solo ai cittadini, in modo che tutti capiscano e ne convengano che la legge è veramente uguale per tutti, ma anche ai giudici affinché questi possano amministrare la giustizia in piena tranquillità e sappiano che i loro enunciati sono intimamente e non soltanto esteriormente apprezzati e ritenuti giusti da coloro che ne vengono a conoscenza.

Una grave deficienza peraltro è denunciata dal senatore Pafundi ed indubbiamente si tratta di una deficienza che effettivamente esiste: quella degli organici, che sono rimasti quasi immutati dal tempo dell'unificazione d'Italia, quando la popolazione era soltanto di 25 milioni. Questo è un fatto positivo e reale, che però fa sorgere spontanea una domanda: come si intende completare gli organici attualmente deficienti? Si intende forse creare molti generali e pochissimi ufficiali o sottufficiali? Mi pare purtroppo che l'indirizzo al riguardo — e non soltanto nel campo dell'amministrazione della giustizia — si manifesti proprio in questo senso.

In particolare, andando ad esaminare la tabella n. 4 a pagina 25, si può rilevare che per la carriera dei magistrati sono indicati come posti coperti, al 1° giugno 1966, n. 5 Presidenti di Sezione di Cassazione ed equiparati, n. 4 Consiglieri di Cassazione ed equiparati, n. 36 Consiglieri di Corte d'appello ed equiparati, n. 63 Giudici ed equiparati, e nessun aggiunto giudiziario, mentre i posti risultanti dalle tabelle organiche sono zero.

Per quanto si riferisce poi all'Ufficio traduttori abbiamo, per la carriera direttiva, su 6 posti di organico soltanto un posto coperto alla stessa data; per la carriera di concetto, su 10 posti di organico, ne abbiamo soltanto 2 coperti.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Devo dire, per la verità, che non mi risulta sicuramente che al 1° giugno 1966 la situazione fosse caratterizzata dalla esistenza di alcune vacanze; comunque, attualmente — più che per mia pigrizia per una certa mia resistenza — abbiamo oltre 20 posti scoperti presso il Ministero e, correlativamente, moltissime domande di magistrati che vorrebbero coprirli, sulle quali si deve provvedere.

Attualmente, quindi, siamo scoperti o non troppo coperti; aggiornando cioè la cifra riportata nella tabella, abbiamo quasi 25 magistrati in meno di quelli previsti.

M O R V I D I . Non escludo quanto lei afferma, poiché non ho alcuna ragione per non crederle: ma non mi sembra esatto dimostrare che i posti coperti sono inferiori ai posti in organico confrontando i posti coperti coi posti in organico, secondo quanto risulta dalla tabella.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Io intendevo dire che sui posti in organico esiste in questo momento una carenza di almeno 25 magistrati.

M O R V I D I . Allora perché questo nella tabella non è riportato?

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Perché la tabella si riferisce al 1° giugno '66.

M O R V I D I . Si, ma per i posti coperti di fatto, non per le tabelle organiche.

Proseguendo nell'esame della tabella, possiamo rilevare, a pagina 26, per quanto si riferisce al personale comandato da altre amministrazioni, che non vi è alcun posto in organico, mentre i posti coperti, sempre al 1° giugno 1966, sono 16.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Vi è un errore: ad esempio, il Vice Prefetto vicario, che è a capo della mia segreteria, non fa parte dell'organico in quanto non è pagato dal Ministero.

M O R V I D I . Non discuto su questo, ma è certo che questo prospetto è fatto in modo tale che chi lo legge, senza avere le spiegazioni che oggi molto cortesemente ci sta fornendo l'onorevole Ministro, può essere indotto in errore e trarre le conseguenze che ho tratto io.

Passando quindi alla Magistratura abbiamo: Presidenti di Sezione di Cassazione ed equiparati, posti in organico 82, posti coperti 106; Consiglieri di Cassazione ed equiparati, posti in organico 493, posti coperti 235. E' evidente la tendenza agli alti gradi, a rispettare cioè il principio « tutti generali e pochi soldati »: senza con questo voler dire che i Consiglieri di Cassazione debbano essere considerati dei semplici soldati.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* In questo momento, senza saperlo, lei ha sollevato una grossa questione relativa all'ormai famoso articolo 210. Si tratta cioè di un numero notevole di Presidenti di Sezione di Cassazione, i quali non sono compresi nell'organico essendo a disposizione del Ministro per incarichi speciali e per studi in genere: senonché — e credo che il Ministro non vada deplorato per questo — costoro sono sempre stati utilizzati per presiedere Sezioni di Cassazione, per fare cioè i Presidenti effettivi, anche senza incarico da parte del Ministro, e non per stare a sua disposizione. Si è trattato in altre parole di un espediente per creare più Presidenti di Sezione di Cassazione: tuttavia la questione va adesso regolata perché ha dato luogo a discussione e ad inconvenienti.

M O R V I D I . Ora mi spiego perché è stato presentato un disegno di legge che prevede l'aumento dei Presidenti di Sezione di Cassazione!

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* La questione è estremamente delicata. Comunque vi posso preannunziare, poiché sono abituato alla massima lealtà, che quando recentemente fu rilevato che in quel modo in sostanza si forzava la legge, il Ministero ha ritenuto che sarebbe stato opportuno presentare un disegno di legge — non si tratta quindi dello stesso al quale ha fatto riferimento il senatore Morvidi — per trasferire questi Magistrati, che teoricamente sono a disposizione del Ministro, alla funzione che in effetti già svolgono, in modo che la loro posizione, dal punto di vista formale, sia regolare e non dia più luogo a discussioni.

M O R V I D I . Ho citato quel disegno di legge, di iniziativa del senatore Murdaca, per avvalorare quello che stiamo dicendo. Mi pare del resto che il fenomeno non sia attinente soltanto al Ministero di grazia e giustizia: proprio l'altro giorno infatti ho letto sul « Corriere della Sera » che è stata emanata una legge che aumenta il numero degli alti gradi nella Amministrazione della pubblica sicurezza. Si tratta, quindi, evidentemente, di un fenomeno generale tutt'altro che commendevole, a mio parere.

Per quanto si riferisce infine al personale aggregato, possiamo notare che 636 sono i posti risultanti in totale dalle tabelle organiche, mentre 988 sono i posti coperti al 1° giugno 1966, tra i quali, oltre l'organico, troppo numerosi sono quelli coperti da cappellani e da suore: e a questo proposito non ripeterò quello che già altra volta ho avuto occasione di dire.

L'onorevole relatore inoltre, continuando a sciogliere un inno alla felicità di tutti gli elementi che concorrono all'Amministrazio-

ne della giustizia, ci ricorda che è quasi al termine di costruzione il nuovo Palazzo giudiziario di Roma in piazzale Clodio. A questo proposito peraltro vi è da augurarsi che non si verifichino quegli scandali che invece hanno accompagnato — mi pare nel 1911 — la costruzione dell'attuale Palazzo di giustizia di Piazza Cavour, il cosiddetto Palazzaccio; ad ogni modo, sarebbe stato senz'altro opportuno, a mio avviso, che il senatore Pafundi ci avesse fornito anche qualche notizia sullo stato in cui si trovano i Palazzi giudiziari in tutta Italia!

PAFUNDI, *relatore*. La relazione fa qualche accenno al riguardo.

MORVIDI. Non mi pare. Vi sono ancora molti, troppi locali indegni. Sarebbe poi necessario — e già altra volta sollecitai il Ministro a questo proposito — che i pretori, che esercitano la loro funzione in piccoli comuni, fossero sempre presenti, perché la funzione del pretore, a mio avviso, è assai più importante di quella del Tribunale e, oserei dire, della stessa Corte d'appello e della Corte di cassazione, in quanto il pretore è colui che più d'ogni altro magistrato fa vivere la giustizia in mezzo al popolo. Né si dica che in caso di assenza del pretore effettivo vi è sempre il pretore onorario del luogo, poiché la differenza e troppo evidente! Alle volte poi è assente anche il cancelliere, per cui il disagio cui vanno incontro i cittadini è particolarmente notevole. Ora, tutto questo rappresenta, a mio avviso, un altro aspetto della crisi della giustizia: i cittadini infatti che vanno in Pretura e non trovano il pretore evidentemente sono portati a considerarlo diversamente da come invece lo dovrebbero considerare.

L'onorevole relatore afferma poi che « ciò che preoccupa è piuttosto la scarsa preparazione che, ad eccezione di una percentuale di giovani assai promettenti, i candidati di solito presentano »: ora, a questo proposito, non posso certo aggiungere altro, dato che non ho la competenza del senatore Pafundi, tuttavia devo rilevare che purtroppo la scarsa preparazione si riscontra non soltanto in questo campo, ma anche in altri, come ad esempio, in quello della scuola. Vi è però da considerare a questo riguardo che gli esami — come è noto — contano fino ad un certo punto: quelle che valgono, a mio avviso, sono la pratica e la coscienza di coloro che esplicano una data attività. E per la verità mi sembra che per quanto si riferisce alla formazione intellettuale dei giudici al momento attuale non ci si possa lamentare.

Pienamente d'accordo invece mi dichiaro sulla integrazione dei Consigli giudiziari — auspicata dall'onorevole relatore — con il Presidente del Consiglio dell'Ordine della sede del Consiglio giudiziario stesso, poiché ritengo che, come gli alunni sono coloro che più di ogni altro possono giudicare un professore, così — con il dovuto rispetto e con le dovute proporzioni — gli avvocati qualificati siano quelli che maggiormente sono in grado di esprimere un fondato giudizio sulla capacità dei giudici.

Non limiterei peraltro l'integrazione al solo Presidente del Consiglio dell'Ordine della sede del Consiglio giudiziario, ma la estenderei a tutti i Presidenti dei Consigli dell'Ordine di quella determinata circoscrizione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Questo problema è stato dibattuto recentissimamente quando abbiamo discusso la legge tre mesi fa. Ci siamo convinti che fosse pericoloso introdurlo nei bilanci, e penso che non si possa fare una nuova legge a tre mesi di distanza.

MARIS. Si è convinta la maggioranza, veramente.

MORVIDI. Si sostiene, e giustamente, una riforma degli organici delle cancellerie. Io direi che, a parte la maggiore capacità che si deve richiedere ai cancellieri, la riforma principale è quella dell'aumento degli organici e del migliore trattamento dei cancellieri. Se si vogliono attuare le disposizioni inerenti al processo sia penale che civile (ma soprattutto al processo civile) nei luoghi in cui vi sono più giudici, come è possibile farlo senza i cancellieri?

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Ci sono gli avvocati... che qualche volta svolgono nel processo civile funzioni di cancelliere...

M O R V I D I . Sì, però non hanno la responsabilità del cancelliere. E allora qualche volta, quando si trova qualcuno che non ha sufficiente senso morale risultano cose diverse da quelle che sono state dette.

G R A S S I . Accade abbastanza di rado.

M O R V I D I . Sì, ma qualche volta capita. Comunque, la carenza dei cancellieri determina il concretarsi di innumerevoli falsi proprio nei luoghi dove i falsi si condannano penalmente, meno quelli che vi si commettono.

E un particolare riguardo penso debba essere rivolto alla condizione degli ufficiali giudiziari e soprattutto dei loro aiutanti, collaboratori anch'essi, e non sostituibili come tali, dell'Amministrazione della giustizia.

D'accordo per tutto quel che riguarda la riforma del diritto sostanziale e penale. D'accordo che quando l'istruttoria finisce con una sentenza di rinvio a giudizio ci sia l'ordinanza invece che la sentenza. Ma questa mi pare sia una cosa più che altro formale.

P A F U N D I, *relatore.* E' importante, perché la sentenza impegna di più.

M O R V I D I . Sì, ma agli effetti pratici lascia di regola il tempo che trova così come l'ordinanza.

Il relatore ha tenuto ad esprimere il suo pensiero nei riguardi della riforma del diritto di famiglia. Credo che egli abbia manifestato una opinione sua personale. Quali sono però le implicazioni di carattere costituzionale ed internazionale alle quali darebbe luogo, per esempio, l'ipotesi del divorzio? Io penso si possa parlare di implicazioni internazionali in questo senso: la maggioranza delle Nazioni saranno liete che anche l'Italia entri nel novero dei Paesi nei quali è ammesso il divorzio.

P A F U N D I , *relatore.* Io mi riferisco ai Patti Lateranensi.

M O R V I D I . Penso che il mondo internazionale non sia costituito soltanto dal Vaticano.

P A F U N D I , *relatore.* Il mondo internazionale non si interessa di noi in questo senso...

M O R V I D I . Non mi pare. Quanto meno al Parlamento europeo, a Strasburgo, si interesseranno di noi; non credo che nemmeno in un consesso internazionale del quale facciamo parte non ci considerino in modo alcuno.

Quanto poi alle implicazioni di carattere costituzionale (articolo 7, se non sbaglio) mi pare che la Camera le abbia già superate per conto suo.

P A F U N D I , *relatore.* Non la Camera, una Commissione della Camera.

M O R V I D I . D'altronde devo fare una osservazione a questo proposito, salvo sviluppare maggiormente il concetto in altra sede. Proprio il Concordato, portando il matrimonio nel campo del diritto canonico, ne ha accentuato il carattere contrattuale. Prima dell'agganciamento al diritto canonico si discuteva molto sulla natura dell'atto di matrimonio e nessuno parlava di contratto se non in relazione al contratto di natura privatistica che regolava i rapporti patrimoniali tra marito e moglie. Non a caso si parlava di atto di matrimonio e non di contratto di matrimonio. Proprio la introduzione nel diritto canonico ha fatto balzare in primo piano il carattere contrattualistico del matrimonio, cosa che costituirebbe un certo passo avanti proprio su quella via contro la quale l'egregio relatore si manifesta.

Non mi soffermo sull'elogio che è stato fatto delle affermazioni del Presidente della Repubblica circa lo sciopero dei magistrati; ne ha parlato pochi giorni fa il collega Maris ed io mi associo a quanto egli ha detto. Aggiungo semplicemente questo: se si parla, sia pure per altro verso e in altro argomento, di implicazioni costituzionali, evidentemente a maggior ragione si deve riconoscere qui una netta implicazione costituzionale dal momento che la disposizione del-

l'articolo 40 — interpretata dalla stessa Corte di cassazione come formula precettiva e non programmativa — stabilisce il diritto di sciopero per tutti.

PAFUNDI, *relatore*. Con dei limiti.

MORVIDI. Con i limiti che verranno dalla legge. Ma qualunque limite proveniente dalla legge non potrà mai vietare il diritto di sciopero a qualcuno, perché in tal caso non si tratterebbe più di limite bensì di modificazione dell'articolo 40 della Costituzione. D'altra parte una esclusione dei magistrati dal campo del diritto di sciopero costituirebbe sotto un altro aspetto una violazione della Costituzione perché in tal caso non tutti i cittadini sarebbero uguali di fronte alla legge.

Riferendomi di nuovo strettamente al bilancio, debbo rilevare che, nei confronti dell'anno scorso, si son fatti un passo avanti e due indietro: un passo avanti perché dall'ottavo posto siamo saliti al settimo nella graduatoria di tutti i ministeri; due passi indietro perché la spesa per il Ministero di grazia e giustizia è scesa dalla 56ª parte della spesa totale dello Stato a meno della 64ª parte.

Ho terminato queste mie poche osservazioni, e spero che l'onorevole Ministro mi perdonerà se concludo rivolgendo a lui una preghiera, che intenderei rivolgere poi a tutti gli altri Ministri: quella cioè di tener conto delle interrogazioni che presentano i diversi parlamentari per quanto riguarda una sollecita risposta.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Se mi cita i casi concreti le posso dare spiegazioni o giustificazioni concrete.

MORVIDI. Ci sono interrogazioni presentate da molto e svariato tempo. Io capisco che il termine di dieci giorni per la risposta non può essere riconosciuto perentorio, ma quando comincia a trattarsi di dieci mesi è già un altro conto!

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono dolente, ma bisogna che mi segnaliate queste interrogazioni; se non altro potrei giustificare quando non rispondo. Infatti qualche volta può accadere che manchino gli elementi necessari. Ma non ci può essere — tengo a dichiararlo solennemente — una ragione di non rispondere alle interrogazioni.

MORVIDI. Ringrazio e... se son rose fioriranno.

PACE. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, è naturale che si intervenga nella presente discussione poiché si tratta dell'atto fondamentale, dell'atto più importante della nostra Amministrazione, cioè il bilancio. Onde spero mi accorderete la vostra benevola attenzione se dirò qualche parola e a titolo personale e a nome della mia parte politica.

Mi associo anzitutto all'omaggio da rendere al nostro relatore senatore Pafundi per la relazione così accurata che ci ha dato. Senonché era ovvio che dal senatore Pafundi non si poteva avere che la relazione che si è avuta; era ovvio che non si poteva avere da lui che la prospettazione, sia pure per insopprimibile impulso del subcosciente, dei convincimenti che hanno orientato tutta la sua formazione morale e la sua azione giuridica di magistrato giunto al vertice, e quindi quella particolare visuale di apprezzamenti e di prospettive che è propria del magistrato, maturato nel lungo ministerio professionale. Del resto, la medesima cosa avviene quando un problema viene diagnosticato e prospettato dal cattedratico o dall'uomo di toga. Si tratta di angoli visuali diversi che si possono incontrare, ma che talvolta profondamente divergono.

Tutta la somma di orientamenti e di convincimenti proprii del senatore Pafundi informa la sua relazione che è sua personale e credo non possa essere detta della Commissione (non so se della maggioranza, certo non di tutta la Commissione).

Il senatore Pafundi ci pone dei temi suggestivi e fascinosi — divorzio, adozione, riforma dei codici — che io credo meglio debbansi prospettare in tempo e sedi proprie. Non possiamo noi oggi, in uno scor-

cio di discussione in tema di bilanci e di cifre, affrontare questi problemi che potremo invece esaminare nelle sedi di più propria competenza con l'ampiezza che essi richiedono. Farò dunque soltanto talune osservazioni che vogliono anzitutto addimostrarsi spoglie di qualsiasi preconcetta faziosità, che non è propria dell'animo mio, iniziando col dare atto che il Ministero di grazia e giustizia qualche passo lo ha fatto; timido passo, sia pure, ma non si potrebbe certo ripetere, oggi come ieri, che il bilancio della Giustizia è in fase di assoluto immobilismo.

MORVIDI. E' passato dall'ottavo al settimo posto!

PACE. E' già qualche cosa, è un passo avanti. Siamo stati fermi per venti anni e un passo l'abbiamo ora fatto sotto le insegne « reali »; di questo dobbiamo dare atto!

Sono intervenuti vari provvedimenti che io pongo all'attivo del bilancio di questo Dicastero. Anzitutto l'istituzione delle due sezioni della Corte di cassazione. Noi vediamo che in effetti le due nuove sezioni « innicchiate » in quelle mini-aule che sono state prescelte per le loro udienze, lavorano con impegno. Si comincia ad eliminare l'attuale sovraccarico di lavoro del supremo Collegio.

Inoltre è stata aggiornata la competenza dei pretori e dei conciliatori in relazione al mutato valore della moneta; si sono intensificati i concorsi per coprire i posti vacanti, e ai futuri concorsi (peccato che nell'attuale ciò non sia potuto avvenire) potranno partecipare anche coloro che siano stati bocciati due volte in precedenti concorsi in base alla legge di mia iniziativa, testè approvata al Parlamento; si sono appagate, dopo lungo tempo, le aspirazioni dei giudici di merito per la loro progressione in carriera, e infine è in corso di approvazione definitiva il provvedimento per la depenalizzazione.

Questa somma di provvedimenti indubbiamente va messa all'attivo nel bilancio del Ministero di grazia e giustizia. Dico questo perché il nostro non è soltanto un bilancio di cifre ma è anche, anzi direi soprattutto, un bilancio di lavoro, vorrei dire di fede.

Vediamo ora quali sono, a mio sommesso avviso, gli aspetti negativi che devono essere superati dal nostro Ministero; i più urgenti, si capisce, perché vi sono dei problemi fondamentali, come quello della riforma dei codici, che, come ho già detto, devono essere lasciati da parte perché non è questo il momento di affrontarli.

L'onorevole relatore Pafundi pone la sua attenzione sulla necessità di mantenere pienamente efficienti le preture, uffici più vicini al popolo al quale con maggiore efficacia possono portare la parola risanatrice della giustizia. Io prendo l'avvio da questa osservazione dell'onorevole relatore per dire che non ci si dimentichi del lavoro degli uffici di conciliazione. Dobbiamo tener presente che con la riforma delle competenze per valore abbiamo conferito agli uffici di conciliazione un ambito di competenza certamente notevole. Qual e lo stato dei procedimenti pendenti negli uffici di conciliazione? I procedimenti al 30 giugno 1966 assommavano a 44.450. Qual è lo stato degli uffici di conciliazione? Purtroppo dei conciliatori non sono neanche nominati o, se nominati, lo sono sulla carta; oppure, se nominati e di buona volontà, non hanno i cancellieri, in quanto gli uffici comunali non provvedono a nominarli per l'esecuzione del loro servizio. Ci possiamo disinteressare, onorevoli colleghi, dello stato in cui si trovano gli uffici di conciliazione, dopo che ne abbiamo dilatato la competenza? Non lo credo e pertanto ho presentato, con il collega Pinna, un ordine del giorno con il quale si invita l'onorevole Guardasigilli a portare la sua attenzione avanti tutto sulle nomine dei conciliatori. Mi si potrà dire che, in certi comuni, non ci sarà nessuno a tal compito idoneo o che lo voglia assolvere; allora bisognerebbe escogitare un dispositivo, in modo che il conciliatore di un comune possa eventualmente esercitare le sue funzioni anche nel comune finitimo. Questo con una idonea e provvida previsione di norme.

Soprattutto rivolgo una preghiera all'onorevole Ministro affinché voglia richiamare gli organi competenti di vigilanza degli uf-

fici di conciliazione, in modo che questa sorveglianza si eserciti con efficaci interventi. A quanto mi risulta, i tribunali si interessano poco di questi uffici: fanno richieste di dati statistici e non ricevono risposta; in qualche comune addirittura non vi è neanche la possibilità di tenere udienza o non si tiene udienza per anni. Il Ministro, se vorrà dei nomi, non ha che a dirlo; posso nominare degli uffici di conciliazione in cui le sentenze sono state attese per anni. Mi pare che questo non possa più essere consentito in una bene ordinata società proprio in questo tempo in cui, come ripeto, abbiamo aumentato la competenza dei conciliatori.

Penso che, per ora, dobbiamo intervenire eccitando l'iniziativa del Governo e dell'onorevole Guardasigilli in particolare perché e la più proficua, la più efficace e, come ben sappiamo, di più sollecita soluzione. Se permanesse questa mancanza di iniziativa da parte del Governo, ognuno di noi potrà prendere le iniziative che crederà.

L'ordine del giorno, che, come ho detto, reca anche la firma del senatore Pinna, è il seguente:

« Il Senato, in considerazione dell'aumentata competenza degli Uffici di conciliazione, invita il Ministro a voler portare la sua particolare attenzione sulla necessità dell'assicurazione della efficienza dei predetti uffici e del loro funzionamento con le nomine dei conciliatori, ove mancanti, e gli incarichi di cancelleria, raccomandando agli organi competenti di controllo diligente vigilanza ».

Onorevoli colleghi, voi che siete tutti avvocati e giurisperiti avanti a me nella saggezza e nell'esperienza, bene conoscete il flagrante conflitto tra la Corte costituzionale e la Corte di cassazione in ordine all'efficacia temporale della sentenza del giugno 1965 dichiarativa dell'incostituzionalità delle norme limitatrici dei diritti della difesa nell'istruttoria sommaria. Io vi dico che nella periferia siamo in profondo disagio. La Corte d'assise d'appello di Napoli in questi giorni ha dichiarato la nullità della sentenza di rinvio a giudizio dell'istruttoria compiuta per violazione dei diritti della difesa ritenendo retroattivamente operante la novella contro lo avviso della Corte di cassazione; oggi o domani si pronuncerà la Corte d'assise d'appello di Bologna nel processo Nigrisoli. Nella periferia, ci troviamo in profondo disagio perché vediamo che taluni giudici di merito dichiarano la nullità, altri invece ritengono che siffatta nullità non possa dichiararsi, ponendosi in essere incertezza del diritto.

Mi pare dunque che questo tema si debba affrontare poiché rientra veramente nella competenza del nostro bilancio che, come dicevo prima, è anzitutto un bilancio di elaborazione legislativa. Che cosa vogliamo noi in una bene ordinata società? Che cosa vogliamo ritenere sia di competenza della Corte suprema e che cosa di competenza della Corte costituzionale? Se l'interpretazione della legge è privilegio e competenza esclusiva della Corte di cassazione, allora si hanno determinate conseguenze; se invece la pronuncia della Corte costituzionale ha il duplice valore e la duplice efficacia di interpretazione e di esame di legittimità della norma, le conseguenze sono diverse. Io non intendo affrontare adesso questo tema nella sua interezza, però devo dire che sono sconcertato.

Un eletto magistrato che è stato presidente della Corte d'appello dell'Aquila e adesso è a riposo a Napoli, ha scritto un articolo sul giornale « Roma », in cui, dato il contrasto tra Corte di cassazione e Corte costituzionale, auspica addirittura la creazione di un terzo vertice. Di questo passo dove andremo a finire? Come possiamo risolvere la questione? Non deve a questo punto intervenire l'iniziativa del Governo, prima che la nostra, per risolvere con un provvedimento legislativo questo contrasto per assicurare la certezza del diritto, la eguaglianza della legge ai cittadini? Non dirò in tema generale — perché in tema generale credo che non sia costituzionalmente possibile che lo si faccia — ma sull'efficacia, in questo particolare problema, della novella del 1965 non sarebbe opportuno che intervenisse il Governo con un provvedimento legislativo, che noi con la dovuta sollecitudine avremmo ad esaminare, circa appunto l'efficacia o meno nel tempo di queste norme che sono dettate a guarentigia della difesa?

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Scusi, senatore Pace, ma a quest'ultima parte proprio non posso fare a meno di replicare immediatamente. Lei ha detto: « non dirò in tema generale », e invece l'unica cosa che si può astrattamente fare è di intervenire sul problema generale con una legge di carattere costituzionale la quale specifichi quali sono le competenze dei due organi. Però la mia opinione e quella delle forze parlamentari che vado interpellando è che non si possa, e per stato di maturazione e per lo stato della nostra legislatura e per altri motivi, affrontare un problema di tale mole in questo momento.

Rimane allora il problema che lei ha detto. Io avrei pronto un disegno di legge avente lo scopo di definire le conseguenze di carattere pratico e di stabilire, fra l'altro, che la retroattività quanto meno non deve giocare quando le parti non la chiedano. Infatti si annullano dei processi senza che le parti li vogliano annullare, perché non è sempre un bene per tutti ritornare indietro. Però anche un disegno di legge del genere presenta delle difficoltà. Comunque mi riservo di intervenire su questo problema in sede di replica. Volevo intanto sottolineare la delicatezza del momento nel quale ci troviamo.

P A C E . Onorevole Ministro, io non mi sono dissimulato la gravità, oltre che la delicatezza del tema. Ma il fatto è che i giudici si trovano tra due insegnamenti altissimi e contrastanti, e ciò non può non produrre incertezza nel diritto obiettivo e una disparità di trattamento dei cittadini. Ed allora la certezza del diritto, l'unità del diritto obiettivo dove possiamo più trovarla? Mi pare che quanto ho detto abbia trovato eco nelle sue parole, onorevole Ministro, poiché io stesso ho affermato ed affermo che il problema di fondo è di carattere costituzionale, e quindi di non facile soluzione. L'unica prospettiva di possibile soluzione è che lo onorevole Ministro trovi il modo di predisporre un provvedimento legislativo che, senza implicare possibilità di vizio costituzionale, ponga rimedio alla disparità di trattamento dei cittadini quale attualmente si verifica.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Comprendo benissimo quale sarebbe la soluzione pratica; trovare una regolamentazione. Questo, però, urterebbe contro il carattere generale, generalissimo dell'ultima pronuncia della Corte costituzionale.

P A C E . Non aggiungo altro. Per quanto riguarda la espressione del nostro assenso o del nostro dissenso, poiché saremo chiamati a votare il bilancio globale di previsione dello Stato, la manifesteremo in quella sede.

M A G L I A N O . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, io non abuserò che per pochi minuti della vostra cortese attenzione. La discussione del bilancio, come tutti abbiamo riconosciuto e sappiamo, ha un'importanza non solo formale, ma soprattutto sostanziale per i problemi che il bilancio contiene nell'arida elencazione delle cifre di cui il Ministro può disporre a seconda delle norme in vigore.

Innanzitutto desidero dichiarare la mia piena adesione alla relazione dell'illustre collega senatore Pafundi, così ricca di osservazioni, di dottrina e soprattutto ispirata ad un altissimo concetto della funzione della giustizia. Pur con qualche riserva, dichiaro che mi associo a quanto egli ha detto.

Le mie osservazioni si riferiscono a due o tre questioni; soprattutto vorrei chiedere dei chiarimenti all'onorevole Ministro al quale devo riconoscere non solo un'attività feconda, una passione completa per l'incarico altissimo che egli ricopre, ma anche la volontà di affrontare, nelle non poche difficoltà che si presentano, molti dei problemi da noi prospettati.

La mia prima osservazione si riallaccia a quanto ha detto il collega Morvidi. Io richiamo l'attenzione del Ministro sul fatto, a tutti noto, che nella Corte di cassazione ed anche in Corte d'appello oltre ad esservi un titolare vi sono anche sei o sette presidenti di sezione, il che impedisce ogni certezza, ogni continuità di interpretazione, poiché la stessa sezione, oggi con un presidente e domani con un altro, risolve in modo diverso molte questioni di diritto. Tutto ciò con-

duce alle conseguenze che abbiamo lamentato. E' una questione della cui delicatezza mi rendo conto, ma vorrei pregare l'onorevole Ministro di volerla studiare con attenzione onde trovare una soluzione non solo costituzionale, ma equa e rispondente ai fini che ci proponiamo.

Una seconda osservazione. Nel bilancio, come tutti gli anni, il Ministero della giustizia ha dei fondi per l'edilizia penitenziaria, fondi che si riferiscono però alla manutenzione, al miglioramento, al rinnovamento degli edifici esistenti, ma non alle nuove costruzioni carcerarie le quali sono da tutti invocate, ma non si realizzano poiché le somme necessarie devono essere iscritte nel capitolo di bilancio relativo ai lavori pubblici. Vi sono dei comuni (e ne conosco parecchi) che hanno speso decine di milioni per acquistare dei terreni onde costruire nuovi stabilimenti penitenziari da sostituire ai vecchi conventi, alle vecchie carceri, alle vecchie caserme, che richiedono ogni anno una spesa enorme per la manutenzione e che, malgrado ciò, non riescono a rispondere a criteri di igiene e di socialità conformi alla nostra Costituzione ed anche alla nostra dottrina. Ebbene, io domando se è giusto, che questi comuni abbiano speso decine di milioni per i terreni e li abbiano messi a disposizione del Ministero della giustizia, quando i nuovi stabilimenti non vengono costruiti perché il Ministero dei lavori pubblici non concede i fondi necessari. Vorrei pertanto sapere dall'onorevole Ministro — mi pare che nell'attuale bilancio del Ministero dei lavori pubblici vi sia un cifra molto limitata — se egli abbia svolto un'azione presso il suo collega dei lavori pubblici affinché questo problema venga non dirò risolto, ma per lo meno affrontato.

Desidererei ora fare un'altra considerazione a proposito di un argomento che si può considerare un po' fuori del bilancio sul quale stiamo discutendo. Desidererei cioè sapere quale sorte ha avuto nell'altro ramo del Parlamento il disegno di legge presentato dall'onorevole Ministro relativo alla istituzione di alcune Sezioni di Corte di appello a Salerno, a Campobasso e in altre province. Sento dire ogni giorno che se ne sta discutendo, ma mi sembra che non si sia ancora trovata una soluzione definitiva. E' anche questo — è necessario tenere presente — un grosso problema, attinente al funzionamento della giustizia, che interessa molte zone d'Italia la cui soluzione, peraltro, porterebbe una notevole diminuzione di lavoro alle oberate Corti attualmente esistenti, con evidente vantaggio per la giustizia.

Per quanto si riferisce poi agli organici delle cancellerie mi associo senz'altro alla richiesta precedentemente avanzata dal senatore Morvidi e dal senatore Pace affinché l'annoso problema sia finalmente risolto: non è possibile infatti, a mio parere, un funzionamento veramente serio e sereno della giustizia se mancano gli organi ausiliari.

Devo invece manifestare una certa perplessità a proposito dell'ordine del giorno presentato dai senatori Pace e Pinna relativo ai conciliatori in quanto tutti sappiamo come funzionano oggi le conciliazioni: credo pertanto che la richiesta contenuta nell'ordine del giorno, anche se accolta, non possa risolvere il problema. Vi sono dei comuni infatti nei quali è del tutto impossibile trovare chi gratuitamente si metta a lavorare per amministrare la giustizia: spesso molti rifiutano di farlo venendosi facilmente a creare nei piccoli comuni delle animosità e delle inimicizie; d'altra parte quei pochi che avrebbero le qualità per farlo hanno altri interessi che li tengono occupati.

Il problema, a mio avviso, è molto più vasto: ricordo anzi in proposito che fui contrario all'aumento di competenza dei conciliatori non per ragioni economiche, ma appunto per le difficoltà testé ricordate.

Concludo il mio intervento, confermando di nuovo la mia piena adesione al parere del senatore Pafundi.

M O N N I . Un accenno fatto poco fa dal senatore Pace mi ha richiamato alla memoria che la nostra Commissione ha già esaminato molto attentamente e profondamente il problema sorto circa il contrasto attualmente esistente tra la Corte di cassazione e la Corte costituzionale: se non ricordo male, anzi, io stesso feci la relazione al disegno di legge relativo.

A questo proposito peraltro ebbi anche una piccola polemica con il professor Jemolo e ciò che sostenni in quella occasione formò poi oggetto di una decisione da parte della Commissione.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Venne infatti introdotta una aggiunta al testo del disegno di legge che era stato presentato dal Governo.

M O N N I . Ora, la questione verteva su questo punto: chi è che ha il potere non dico di interpretare le leggi, ma di farle e chi è che ha il dovere di rispettarle e di osservarle? Io in quella sede sostenni che noi non parteggiavamo per nessuno e che non volevamo fare torto a nessuno, né alla Corte di cassazione, né alla Corte costituzionale; ritenevamo quindi che esattamente la Corte costituzionale avesse dichiarato che le norme sul procedimento formale dovevano essere estese anche al procedimento sommario a garanzia dei diritti della difesa, ma stabilimmo anche col secondo articolo che tale norma andava applicata a tutti i procedimenti nei quali non fosse ancora notificato il decreto di citazione a giudizio.

Questo provvedimento, che avrebbe troncato ogni discussione, fu qui approvato quasi all'unanimità — se non ricordo male — e trasmesso alla Camera dei deputati, che però non lo ha preso ancora in esame.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Il disegno di legge in questione si è arenato all'altro ramo del Parlamento perché nel frattempo era intervenuta la seconda pronuncia della Corte costituzionale, la quale dichiarava la nullità, mentre la prima pronuncia aveva posto essenzialmente un problema di interpretazione. Il provvedimento sarebbe stato quindi tardivo, perché avrebbe stabilito da quel giorno il decorso di una certa situazione che già, per effetto della seconda sentenza della Corte costituzionale, aveva cominciato a decorrere.

M O N N I . La seconda pronuncia della Corte costituzionale dichiarava la nullità per quello che era lo stato delle cose ma non poteva stabilire una nullità in rapporto ad una legge nuova, che ancora non era stata definitivamente approvata, perché bisognava che passasse ancora all'esame dell'altro ramo del Parlamento.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* La questione è diversa: infatti, non è che la nuova sentenza della Corte costituzionale impedisse di fare il regolamento delle pendenze, ma piuttosto siccome quel provvedimento, come sua prima affermazione, dichiarava l'applicabilità al procedimento sommario della famosa novella e siccome questo era ormai indiscutibile in quanto la Corte costituzionale, adeguandosi meglio alla sua funzione, aveva stabilito che l'inciso « in quanto applicabile » fosse incostituzionale, il provvedimento stesso non aveva più ragione d'essere in quanto — ripeto — avrebbe fatto decorrere questo effetto dell'applicazione della novella da un tempo successivo a quello da cui già decorreva per effetto della sentenza della Corte costituzionale.

M O N N I . Comunque, il primo articolo di quel disegno di legge aveva stabilito testualmente: « Gli articoli 304 *bis*, 304 *ter*, 304 *quater* del Codice di procedura penale si applicano anche all'istruttoria sommaria »: il pensiero della Corte costituzionale al riguardo era quindi pienamente rispettato. Il successivo articolo 2, che chiariva ulteriormente la questione, recitava inoltre: « La norma di cui all'articolo precedente si applica ai procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non sia stata ancora richiesta la citazione dell'imputato a giudizio ».

Ora, se questo disegno di legge, trasmesso dal Senato alla Camera dei deputati nel mese di maggio del 1965, fosse stato approvato anche dall'altro ramo del Parlamento non sarebbero sorti gli inconvenienti che invece si sono verificati.

Noi peraltro non approvammo una norma interpretativa, ma stabilimmo una norma innovativa. Questa era la sostanza!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Mi scusi se insisto: quello che lei dice è esat-

tissimo, ma torno a ripeterle che quel provvedimento era ormai superato quando fu trasmesso alla Camera dei deputati, poiché era stato predisposto per stabilire che dalla data della sua entrata in vigore la novella si applicava anche ai procedimenti sommari, ma nel frattempo era sopravvenuta la seconda sentenza della Corte costituzionale che stabiliva comunque l'applicabilità della novella.

In altre parole l'*iter* fu il seguente. La Corte costituzionale aveva fatto una questione di interpretazione, ma la Corte di cassazione aveva contestato la sua competenza, per cui la Corte costituzionale, considerato che si continuava ad interpretare diversamente a causa del famoso inciso già ricordato, stabilì di abolirlo, per cui da quel giorno per effetto di questa pronuncia ormai indiscutibile e indiscussa anche presso la Corte di cassazione, cessò di esistere quel limite e si applicò pienamente la novella. Non era possibile quindi stabilire con quel disegno di legge che la novella si sarebbe applicata dal giorno della entrata in vigore dello stesso, dal momento che già si applicava da prima.

M O N N I . La seconda sentenza della Corte costituzionale è senza alcun dubbio successiva alla trasmissione del disegno di legge dal Senato alla Camera dei deputati: è anche vero però che è anteriore ad una pronunzia della Camera, che non aveva ancora preso in esame il disegno di legge di cui trattasi. Se l'altro ramo del Parlamento peraltro, data l'urgenza delle disposizioni in esso contenute, lo avesse esaminato ed approvato senza indugio tutti gli inconvenienti lamentati non sarebbero sorti e non ci saremmo trovati nella situazione in cui oggi ci troviamo.

Ora, a parte queste osservazioni, io sono del parere che quel disegno di legge è sempre attuale perché la magistratura, che in una delle correnti della sua azione pretende di essere il terzo potere, non può sottrarre il potere al Parlamento. Noi abbiamo il massimo rispetto per la magistratura — io stesso l'ho sempre difesa in tutte le occasioni —; ma è tempo che ognuno stia al suo posto; diversamente, di fronte a certe diffide, di fronte ad alzate di voce che non tolleriamo, saremo costretti a ribellarci e a dire di no anche quando discrezionalmente potremmo dire di sì. Io sono del parere che la Magistratura deve essere messa in condizioni di poter svolgere con piena serenità ed obiettività la sua funzione e che noi dobbiamo fare tutto il possibile perché ciò avvenga. Ma, se l'onorevole Ministro ha la responsabilità costituzionale dell'amministrazione della giustizia, noi dobbiamo far sì che questa responsabilità sia nei fatti rispettata da noi, per quella che è l'attuazione delle leggi, ed anche dagli altri.

Il problema, onorevole Ministro, può essere risolto. Il Parlamento ha i poteri per risolverlo e per far cessare ogni incertezza ed ogni dissidio che non giovano certamente alla seria amministrazione della giustizia, anzi la danneggiano.

Detto questo, qualche altra breve osservazione. Non è sulle questioni procedurali che si può assicurare e garantire una retta amministrazione della giustizia. A mio avviso si è forse scritto troppo e detto troppo sulla questione del giudizio sommario e del rispetto dei diritti della difesa. Io ho fatto per 40 anni l'avvocato e qualche volta ho fatto anche delle questioni di natura procedurale. In verità, però, per quella che è la mia abitudine, ho dato sempre scarsa importanza alle questioni di natura procedurale; quando non incidevano sulla sostanza del processo non le ho fatte. L'effetto peggiore e, direi, più assurdo di tali questioni è che l'annullamento di determinati processi rimetterebbe in discussione delle cause chiare che hanno avuto una soluzione giusta soltanto perché c'è una opinabile violazione di natura formale che non ha nessuna incidenza nella valutazione della prova.

P A C E . Ma come si fa a fare queste distinzioni?

M O N N I . La difficoltà risiede appunto nel non poter fare distinzioni e nel rimettere tutto in discussione.

M A R I S . Io le domando, senatore Monni, se una perizia, per esempio, non ha incidenza sulla prova.

M O N N I . Noi avvocati sappiamo, e lei, senatore Maris, lo sa quanto me, che anche quando le perizie non fossero state depositate o notificate la facoltà di presentare osservazioni, consulenze, obiezioni, eccetera, non è mancata mai.

P A C E . Ma a che servono alla fine dell'istruttoria dopo un anno?...

M O N N I . Io non ho escluso che vi siano dei casi in cui sia opportuno fare delle questioni di natura procedurale, e mi sembra di averlo detto chiaramente. Quando l'eccezione procedurale ha incidenza nella valutazione della prova non vi è dubbio che bisogna farla. Ma questo succede raramente.

Non voglio però dilungarmi sull'argomento. Ho fatto queste osservazioni per segnalare il pericolo gravissimo che creerebbe una norma che portasse all'annullamento di moltissimi processi già celebrati.

Ma veniamo a qualche cosa di più pratico. Noi sappiamo che la legislatura declina; le riforme globali sono nella mente dei legislatori, però nella realtà mi pare che abbiano poche possibilità di essere attuate. Teniamo presenti, allora, le proposte di riforme parziali che sono state presentate ripetutamente da varie parti alla Camera e al Senato e che incidono straordinariamente sulla giustizia concreta. Si è parlato della riforma dell'articolo 116 del Codice penale (sono stati presentati due disegni di legge, uno governativo e uno parlamentare), si è parlato della necessaria riforma dell'istituto della preterintenzionalità per quanto riguarda le lesioni, della riforma degli articoli che prevedono gli aggravamenti di pena per la recidiva. Spesso qui ci si è preoccupati di umanizzare le pene, di ridurle, di proporre di abolire l'ergastolo. Quando però dobbiamo fare qualche provvedimento che veramente incida in questa materia, allora ci fermiamo e dimentichiamo i nostri compiti.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non è che ci fermiamo...

M O N N I . Onorevole Ministro, io non sto dando la colpa a lei, io dò la colpa a noi tutti, al Parlamento. Questi provvedimenti bisogna farli. Con la riforma dell'articolo 116, con la riforma degli articoli sulla recidiva, eccetera, moltissimi detenuti avrebbero potuto essere scarcerati senza bisogno della grazia, della liberazione condizionale.

Cito un solo caso, onorevole Ministro. Una delle ultime cause che feci alla Corte d'assise di Roma fu in difesa di un uomo che aveva predisposto una rapina ma che all'ultimo momento si ritirò, gettò via l'arma che gli avevano dato e non prese parte alla rapina stessa. Fu ucciso un operaio. Ebbene, per l'articolo 116 egli fu condannato alla stessa pena alla quale fu condannato l'autore dell'omicidio e della rapina; avendo egli riportato due sentenze di condanna per reato annonario in tempo di guerra, ebbe sette anni di aumento di pena, quindi una pena che lo equiparò all'autore del reato che egli non aveva voluto.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* C'è il disegno di legge pronto, senatore Monni, ma il problema è che il Parlamento è lento nel decidere. Lasciamo andare quel che sta nel pensiero mio, lasciamo andare le lentezze del Governo, che sono altrettanto...

M A R I S . ...proverbiali.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Proverbiali e deplorevoli. La realtà è però che quando i provvedimenti arrivano al Parlamento (e mi riferisco proprio a quelli che affrontano i problemi di cui parla il senatore Monni) si fermano.

Desidero comunque, senatore Monni, darle una notizia di carattere generale: noi, non potendo fare altro, in sede di esame delle domande di clemenza teniamo ben presenti le situazioni che hanno riferimento con l'articolo 116, cioè teniamo presente quel tipo di responsabilità.

M O N N I . Onorevole Ministro, io raccolgo la sua osservazione sul fatto che il Parlamento è lento. E allora, se non altro, diciamo a noi stessi: superiamo questa lentezza. E' un invito, una preghiera, una sollecitazione che io rivolgo a noi stessi affinché questa lentezza venga superata, affinché i rinvii delle discussioni, delle decisioni siano limitati al massimo. Accade spesso che la « prossima seduta » alla quale si rinvia l'esame di un provvedimento sia molto lontana nel tempo e quando una legge viene sospesa « per il momento » non si sa se la sospensione è fatta in funzione di un'altra seduta o di un'altra legislatura! Così le leggi rimbalzano dall'una all'altra legislatura con la massima semplicità. Io so che lei, signor Presidente, è animato da ben altre intenzioni, e glie ne do lode. Per parte mia sono qui per aiutarla, modestamente, in tutto quanto è possibile, e credo che tutti i colleghi siano dello stesso avviso. Facciamo in modo che il rimprovero che ci è stato rivolto dal Governo non ci sia rivolto ancora.

T O M A S S I N I . I problemi che si aprono, all'esame del bilancio, sono molti e vasti, e richiederebbero una trattazione molto attenta ed approfondita. Tuttavia mi limiterò, almeno per il momento, a poche osservazioni.

Anzitutto mi riallaccio a ciò che ha detto il senatore Monni, per ricordare il disegno di legge, presentato dal mio Gruppo, contenente modificazioni di alcune disposizioni del Codice penale per adeguarlo alle decisioni della Corte costituzionale. Desidero sollecitare il Presidente a porre in discussione sia il disegno di legge del Governo sia quello del mio Gruppo che mirano ambedue, sia pure con prospettive diverse, ad adeguare le norme del Codice penale alla Carta costituzionale ed alle più recenti decisioni della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda il tormentatissimo problema dell'articolo 392, ricordo la discussione che si fece in questa Commissione. In quell'occasione io non proposi — e risulterà dagli atti — norme di carattere innovativo o di carattere interpretativo, bensì una disposizione transitoria che dicesse: le norme previste per l'istruttoria formale si applicano a tutti i procedimenti, nei quali non sia intervenuta sentenza passata in giudicato. E mi pare che l'ultima decisione della Corte costituzionale segua lo stesso principio.

Quindi, senza approfondire ulteriormente il problema, che ci porterebbe troppo lontano, la mia opinione in proposito è la seguente. E' vero che il problema è ancora aperto, è vero che il problema è ancora tormentato e che sussiste sempre, latente o palese, il conflitto tra le due Corti: l'unico rimedio, a mio avviso, possibile peraltro, è che il Parlamento emani una nuova legge, adeguandosi (naturalmente) all'interpretazione della Corte costituzionale e non alle tesi della Cassazione. Ciò se si vuole fare opera di adeguamento delle norme del diritto positivo alla Carta costituzionale.

D'altra parte è bene tenere presente che se si dovesse predisporre — come mi auguro — un provvedimento che stabilisca che le norme dell'istruzione formale si applicano all'istruzione sommaria anche per tutti i procedimenti in corso nei quali non sia intervenuta una sentenza passata in giudicato, non si farebbe altro che codificare una situazione giuridica riconosciuta dalla maggior parte della dottrina, dalla Corte costituzionale, nonché dalla giurisprudenza di merito.

Solo così, a mio parere, si può ovviare agli inconvenienti lamentati, solo così la funzione del Parlamento può riprendere il suo prestigio mettendosi al di sopra delle decisioni delle due Corti.

Passando poi ad un'altra questione non meno importante, desidero sottolineare che nello stato di previsione in esame si deve purtroppo notare una grave lacuna, per quanto si riferisce all'edilizia penintenziaria e agli istituti di prevenzione e pena. Ora, è stata rilevata, come attività legislativa, la particolare importanza che riveste il disegno di legge relativo all'ordinamento penitenziario e alla repressione della delinquenza minorile, già posto all'ordine del giorno di questa Commissione. Ma è necessario tenere presente che per poter attuare un provvedimento come quello, per poter cioè realizzare i fini che esso si propone, occorre una edilizia ade-

guata e una organizzazione del personale parimenti adeguata, occorre in altre parole creare un clima ambientale che favorisca la attuazione di quei fini.

Occorre, perciò, un personale preparato e culturalmente attrezzato, per la conoscenza di tutti i problemi dell'età evolutiva, ai fini educativi e rieducativi, che operi in *équipe;* occorre un rimedio opportuno per prevenire la delinquenza minorile. A tal fine non si può prescindere dall'ambiente che si crea solo realizzando un'edilizia adeguata. Non sono più sufficienti, infatti, anzi sono disadatti, gli attuali edifici penitenziari per la prevenzione della delinquenza minorile. Se approvassimo presto quel provvedimento, ma correlativamente non realizzassimo una edilizia adeguata e non predisponessimo un personale — ripeto — scientificamente preparato sul piano psicologico e sul piano pedagogico come potremmo risolvere il problema? Come potrebbe il personale attuale provvedere alla rieducazione e all'educazione del minore, per prevenire la sua inclinazione criminale?

E dico questo — badate — in un momento in cui il problema è veramente, drammaticamente attuale. Non vi sarà sfuggito, onorevoli colleghi, che la delinquenza di oggi mira in massima parte all'aggressione al patrimonio: vuole la ricchezza. Al tipo di delinquenza corrisponde un tipo di società! In una società del benessere, in cui nella diseducazione generale degli autentici valori morali della vita, taluni cercano la ricchezza, e soltanto la ricchezza, ad ogni costo, è naturale che si arrivi da una parte all'atto di violenza, per poter disporre di denaro (la via del lavoro per ottenere tutto questo non è assolutamente più considerata, perché noi stessi non riusciamo a farla sentire) e dall'altra alle grandi truffe.

In conclusione quindi pregherei l'onorevole Ministro di voler provvedere anzitutto all'edilizia penitenziaria e all'istituzione di corsi per la specializzazione del personale destinato all'educazione dei minori e alla prevenzione della delinquenza minorile. Devo però lamentare che nel bilancio in esame non sono state stanziate somme adeguate per questo capitolo di spesa, come pure nella relazione non è stata data importanza e rilievo adeguato al problema da me sollevato. Dobbiamo infatti considerare che l'edilizia adeguata non rappresenta soltanto un mezzo per una terapia della delinquenza, ma rappresenta soprattutto la condizione per un rimedio educativo e pedagogico. Noi ci dobbiamo convincere — anche come educatori — che se non realizziamo le condizioni ambientali — lasciando peraltro da parte le condizioni sociali perché il problema diventerebbe troppo vasto — adeguate non raggiungeremo mai il fine che ci proponiamo di raggiungere con l'emanazione di quel provvedimento, al quale ho fatto poc'anzi riferimento.

P O E T . Desidero anche io dare atto all'illustre collega, senatore Pafundi, della sua vasta ed accurata relazione, che tratta — com'era forse inevitabile e come del resto è ormai prassi e tradizione del Parlamento — più che l'aspetto finanziario vero e proprio dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, gran parte della problematica che direttamente o indirettamente interessa l'attività e la competenza del Ministero, specie sul piano della legislazione.

Tra gli altri problemi presi in considerazione ve ne è tuttavia uno che, come prospettato — me lo consenta il relatore — non può trovare consenziente la mia parte politica. Intendo riferirmi alla proposta di legge, attualmente in discussione presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati, relativa a casi di scioglimento del matrimonio.

Si tratta di un problema molto grave e scottante, che però a nostro modo di vedere non può essere risolto, come intenderebbe l'egregio relatore, con la difesa radicale e drastica dello *statu quo,* onde noi preghiamo la cortesia del relatore di esprimere sull'argomento le nostre riserve nel parere definitivo.

Per quanto riguarda altri aspetti messi in luce dal parere, sottolineiamo anche noi con favore la proficua attività legislativa del Governo ed in particolare dell'onorevole Ministro, auspicando che possano presto venire approvati dal Senato e dal Parlamento nel suo insieme il progetto di legge relativo al-

l'adozione speciale dei minori in stato di abbandono, quello sulle società per azioni, di cui prima abbiamo parlato, quello sulla riforma del Codice civile, nella parte concernente il diritto di famiglia e le successioni, quello riguardante il nuovo ordinamento giudiziario. Altrettanto urgenti si presentano, a nostro parere, il problema relativo alla carriera dei cancellieri e il problema della riforma del Consiglio superiore della magistratura nei suoi molteplici aspetti: composizione e costituzione del Consiglio, elettorato attivo e passivo, con l'eliminazione di quelle storture diventate di pubblica ragione a seguito della nota recente polemica, che ha chiamato direttamente in causa il primo Presidente della Corte di cassazione e che evidenziò la posizione di controllore-controllato del medesimo nella sfera della sua attività e nell'ambito del Consiglio superiore.

Per quanto riguarda l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, ci preme mettere in evidenza che i rimedi attualmente possibili sono rappresentati dal miglior riordinamento delle circoscrizioni giudiziarie, e rilevare altresì l'importanza, ai fini della predetta efficienza, delle leggi che abbiamo di recente votato e che non potranno non portare ad una migliore efficienza nel settore del lavoro giudiziario.

Un'ultima osservazione. La relazione alla tabella n. 4 ricorda che il nuovo riordinamento del notariato — di cui, dice la nota, è viva l'attesa per l'indispensabile adeguamento della disciplina normativa alla nuova realtà economica e sociale, ben diversa da quella presente al legislatore del 1913 — è pervenuto davanti alla Camera dei deputati. A tale proposito desidero far presente che, essendo difficile poter approvare la legge predetta prima della fine della corrente legislatura, ho in animo di presentare un progetto di legge stralcio almeno per le parti di adeguamento che presentano carattere di assoluta urgenza, con l'augurio che almeno queste parti possano essere approvate dal Parlamento nel breve tempo che gli rimane a disposizione.

Con le premesse osservazioni, riserve ed auspici, la mia parte politica annuncia il suo voto favorevole allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

P I N N A . Desidero anzitutto presentare, insieme al collega Pace, il seguente ordine del giorno:

« Il Senato, in sede di discussione dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1967 ed in particolare della tabella del Ministero di grazia e giustizia; esaminato con viva preoccupazione lo acuirsi in Sardegna di forme eccezionali ed esasperate, nella qualità e nel numero, di delinquenza, maggiormente aggravate e nemmeno contenute dalla lentezza dell'amministrazione della giustizia per la inefficienza degli organici dei Magistrati e del personale e per le incredibilmente numerose vacanze negli uffici giudiziari e nelle cancellerie; invita il Governo ad assumere urgentemente tutte le possibili iniziative che portino: alla revoca dei provvedimenti di riduzione degli organici nei tribunali, nelle Procure della Repubblica e nelle Preture della Sardegna, integrandoli anzi opportunamente; alla eliminazione delle vacanze; alla istituzione a Sassari di una sezione di Corte d'appello; all'aumento delle Corti d'assise nell'Isola, al fine di ridurre o meglio distribuire il lavoro delle attuali Corti e renderne i giudizi più solleciti, onde possa stroncarsi il fenomeno della particolare delinquenza in Sardegna ».

Ad illustrazione del suddetto ordine del giorno — che farò con comprensibile profonda tristezza per i momenti veramente tragici che attraversa la mia Isola a causa del dilagare della delinquenza che pare voglia travolgere anche gli istituti, e non soltanto le persone, i patrimoni, le famiglie — dico anzitutto che alcuni dei provvedimenti da me richiesti sono di competenza anche del Ministro dell'interno. Qualche cosa, a questo proposito, abbiamo detto in sede di discussione sul fenomeno della delinquenza in Sardegna, discussione provocata da interpellanze ed interrogazioni che sono state svolte recentemente in Aula e che erano rivolte, oltre che al Ministro di grazia e giustizia, anche al Ministro dell'interno.

Onorevoli colleghi, aprite i giornali della Sardegna, anche di oggi: è il caso di dire che

non passa giorno senza che una riga nera si aggiunga alle già numerose righe nere della cronaca isolana. Invece di diminuire, invece di attenuarsi, questa ondata di delinquenza pare che voglia accrescersi, che voglia aumentare. La preoccupazione ormai è arrivata al colmo. Ebbene, una fra le diverse componenti della causa di questo acuirsi della delinquenza è stata indicata nella lentezza dell'amministrazione della giustizia, la quale è a sua volta determinata dall'insufficienza degli organici e dalle vacanze negli uffici giudiziari e nelle cancellerie.

Ultimamente, il Ministro dell'interno, parlando anche a suo nome, onorevole Reale, al Senato della Repubblica, ha detto che vi sono più di 40 uffici giudiziari vacanti. Di fronte a queste vacanze il Governo (perché le responsabilità sono *in toto* governative) non ha trovato di meglio che ridurre ancora gli organici della magistratura. E' stata soppressa, mi pare, una sezione del Tribunale a Nuoro...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* E' stato soppresso un posto di tribunale — e questo ha creato sdegno in Sardegna — perché un Presidente di tribunale se ne deve andare. Questa è la verità.

P I N N A . Comunque è innegabile — e lo conferma anche lei — che un posto di tribunale è stato soppresso.

Ma io non parlo solo di Nuoro. A Sassari sono stati soppressi una sezione di tribunale ed un posto di pretore. Uno dei pretori della pretura di Sassari, dietro sua domanda, è andato in Somalia ed oggi la Pretura di Sassari ha un solo pretore per gli affari penali e un solo pretore per gli affari civili.

Quindi, ripeto, lentezza dell'amministrazione della giustizia determinata dall'inefficienza degli organici nonché dalla mancanza di magistrati e cancellieri, ora in numero insufficiente a far funzionare la macchina della giustizia. La giustizia pronuncia le sue sentenze per mezzo dei magistrati, ma anche attraverso la collaborazione dei cancellieri; e il fronte dei cancellieri è anch'esso in crisi in Sardegna per mancanza di cancellieri negli organici e per deficienza degli organici stessi.

L'ordine del giorno invita inoltre il Governo a rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia in Sardegna nel settore penale e nel settore civile. In Sardegna, infatti, si dà il caso che degli imputati rimangano detenuti anche per 6 anni prima di ottenere il processo. Proprio in questo periodo si sta svolgendo alla Corte d'assise di Oristano un processo in cui compaiono imputati detenuti da ben 6 anni.

Ora, a mio avviso, le Corti d'assise della Sardegna dovrebbero essere integrate con la istituzione di un'altra Corte di assise: se non erro è stato già presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge volto appunto a tale scopo.

La Corte di appello di Cagliari inoltre dovrebbe essere alleggerita di parte del suo lavoro con l'istituzione di una sezione staccata con sede a Sassari; e soprattutto l'amministrazione della giustizia potrebbe essere accelerata e resa più efficiente dalle invocate iniziative del Governo.

E' chiaro, onorevoli colleghi, che esiste una carenza nella legislazione, almeno una carenza di carattere particolare, come eccezionale — diciamolo pure francamente — è la situazione attuale della delinquenza in Sardegna. Io non mi nascondo dietro un dito e neppure la Sardegna e i sardi, come neppure l'opinione pubblica si trincerano e si nascondono dietro le istanze e le indagini a carattere sociologico o pseudosociologico: noi stiamo assistendo purtroppo — è inutile nasconderlo — ad un preoccupante riaffiorire dei peggiori istinti delinquenziali, dovuti forse — come ha rilevato poc'anzi il senatore Tomassini — al fatto che la Sardegna si affaccia soltanto adesso ai beni della civiltà, a godere i benefici del progresso e recepisce anzitutto gli aspetti deteriori di tale civiltà. Il giovane così trova che sia più facile...

M A R I S . Forse sarà perché sono troppo pochi ad abbeverarsi a questi beni!

P I N N A . Può anche darsi che sia per questo. Comunque, il giovane d'oggi trova che sia più facile andare a rapinare e ad uccidere per procurarsi del denaro per una sete smodata di ricchezza che spera di rag-

giungere con questo mezzo e non con il lavoro onesto.

Le indagini peraltro sono quelle che sono: le cause di fondo, le cause prime, i peccati originali si possono ricercare anche risalendo ad Adamo, ma ritengo che, mentre la casa brucia, sia necessario cercare di spegnere l'incendio, cioè cercare almeno di contenere questa ondata di criminalità che sta sommergendo la Sardegna ed il Paese tutto.

Ed è per questo, onorevole Ministro, che la mia parte politica ed io vedremmo molto volentieri delle iniziative se non proprio di carattere eccezionale, almeno di carattere particolare, magari temporaneo, adeguate alla situazione così drammatica, che si è venuta a determinare in Sardegna con l'esplodere di queste forme di delinquenza. Le quali, è bene ribadirlo, non hanno nulla o hanno poco a che vedere — come è stato rilevato anche dal Procuratore della Corte di appello di Cagliari — con le tradizioni, con l'ambiente, con il bisogno e con l'arretratezza sociale delle strutture e delle infrastrutture della Regione, ma che sono proprie, nella loro cruda gravità, della delinquenza comune. Questi fenomeni si manifestano adesso in Sardegna in numero maggiore di quanto non si manifestassero prima, ma è certo che fenomeni dello stesso tipo si manifestano anche a Roma, a Milano e in molte altre città d'Italia: e al riguardo, onorevole Ministro, non ci conforta affatto l'obiezione che in fin dei conti la situazione dell'Italia, mediamente considerata, è piuttosto lusinghiera se si confronta con quella di altri Paesi, che sono anche più progrediti di noi, quali l'America del Nord, la Francia e la Svezia.

La situazione infatti che noi vorremmo vedere restaurata è quella della normalità; vorremmo cioè che si tornasse almeno alla situazione precedente, che era ancora più lusinghiera al confronto di quella degli altri Paesi che ho testé citato.

N I C O L E T T I . Anche io mi dichiaro pienamente d'accordo, su alcuni punti della sua relazione, con il senatore Pafundi, il quale ha indubbiamente detto delle cose sagge ed egregie, che sono il frutto della sua grande esperienza, della sua saggezza, della sua preparazione giuridica. Non si può non essere d'accordo infatti con il senatore Pafundi quando sostiene che l'esame del bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia non può essere affrontato soltanto considerando l'aspetto finanziario del problema, ma che è necessario andare più in fondo ed esaminare la problematica legislativa in proposito: è questo certamente un modo corretto di trattare l'argomento, che è senza dubbio fondamentale per la vita del Paese.

Parimenti, non si può non essere d'accordo con il senatore Pafundi quando esalta giustamente e opportunamente l'attività giudiziaria, stabilendo un diritto, vorrei dire, di priorità, di supremazia, di rilevanza nei confronti delle altre attività dello Stato, dell'amministrazione della giustizia, in quanto tale attività concerne quella che è l'aspirazione profonda dello spirito umano, il raggiungimento cioè della giustizia, in quanto tale attività attiene ai rapporti, che sono fondamentali, tra i cittadini tra loro e tra i cittadini e lo Stato.

Questi concetti, pertanto, non posso fare a meno di sottoscriverli ampiamente: da tali premesse però si dovrebbero trarre ulteriori conseguenze.

Per quanto riguarda in particolare l'aspetto finanziario, devo lamentare che i mezzi posti a disposizione dell'amministrazione della giustizia sono, come sempre, scarsi, insufficienti. L'onorevole relatore ha inoltre rilevato che vi è stato un aumento della previsione di spesa per l'anno corrente e se ne è compiaciuto: nonostante questo, però, io non posso fare a meno di dire che, purtroppo, il rapporto percentuale del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, di fronte al bilancio dello Stato nel complesso, rimane pur sempre un rapporto molto basso.

D'altra parte, poiché noi facciamo una opposizione costruttiva e non distruttiva e siamo sempre leali ed onesti, debbo riconoscere che nel settore sono stati compiuti taluni progressi, sono stati fatti dei passi concreti, come pure dei passi concreti, per la verità, sono stati fatti sia per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, sia per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, sebbene la costruzio-

ne di edifici penitenziari sia di competenza del Ministero dei lavori pubblici...

Debbo riconoscere che un miglioramento c'è anche per quanto riguarda i concorsi che si vanno facendo sempre più frequenti per colmare le deficienze quantitative dell'organico dei magistrati. Tuttavia è ancora molto poco: bisogna fare di più.

Il senatore Pafundi ha negato l'esistenza di una crisi della giustizia, ma probabilmente l'ha fatto per una specie di ribellione della sua coscienza, perché egli non ammette che si possa parlare di crisi della giustizia in un Paese come l'Italia che ha alte tradizioni giuridiche. Purtroppo la crisi della giustizia c'è; c'è una disfunzione gravissima che noi notiamo ogni giorno e che ha avuto il suo apice nella esplosione di contrasti tra la Corte costituzionale e la Corte di cassazione che ha determinato uno stato di sfiducia e di allarme in tutto il Paese. Per cui sarebbe veramente desiderabile che, come è stato chiesto, si trovassero i mezzi per superare questa situazione, cosa di cui non ci nascondiamo certamente la difficoltà.

Non esiste più la certezza del diritto in un campo quanto mai importante come quello penale, per cui vi è la possibilità che si abbiano trattamenti difformi per uguali delitti. A Napoli ad esempio, si è avuta in Corte d'assise d'appello la dichiarazione di nullità di una sentenza di Corte d'assise e addirittura la scarcerazione di condannati in prima istanza all'ergastolo.

R E N D I N A . Si trattava di nullità insorta nella fase istruttoria.

N I C O L E T T I . Però sta di fatto che molti giudici di merito seguono l'indirizzo affermato dalla Corte costituzionale, cioè ritengono che la nullità operi anche retroattivamente e quindi annullano tutto, mentre altri giudici di merito seguono l'indirizzo della Cassazione. Questa è una cosa gravissima.

L'onorevole Ministro ha già in parte chiarito quali sono le ragioni per le quali è difficile intervenire. Fra l'altro una legge che andasse contro l'indirizzo della Corte costituzionale sarebbe senz'altro investita di incostituzionalità. La cosa quindi è anche molto delicata. Comunque rilevo che questa situazione ha aggravato ancora di più la crisi già esistente, la crisi che si manifesta proprio nella sfiducia dei cittadini nei confronti di coloro che amministrano la giustizia, e quindi in definitiva dello Stato, sfiducia la quale deriva anche dalla lunga, snervante attesa che occorre per avere la decisione sia in sede civile sia in sede penale (ma forse ancor più in sede civile).

Questa sfiducia nei confronti dell'amministrazione della giustizia si manifesta attraverso un atto concreto che è gravissimo: il rifiuto della Magistratura ordinaria. Molti di coloro che hanno delle controversie civili, come l'onorevole Ministro sa, finiscono per compromettere per arbitri le loro controversie onde avere una decisione in tempo breve.

M A R I S . Questo lo possono fare solo i ricchi.

N I C O L E T T I . Certamente, e questo rende la cosa ancora più grave. Infatti i ricchi possono sempre risolvere le loro controversie ricorrendo a questa forma, invece coloro che non hanno possibilità debbono attendere anni per vedere riconosciuto un loro diritto, magari in epoca in cui il riconoscimento non ha più valore. Ma non è il caso che insista su questo punto; l'onorevole Ministro conosce assai meglio di me le conseguenze deleterie del ritardo della giustizia civile.

Anche in materia penale il ritardo ha conseguenze gravi perché altro è che la sanzione giunga entro un breve periodo di tempo e altro è che si aspettino anni. Anche per quanto riguarda la soddisfazione della parte offesa, anche per quella che è l'efficacia intimidatrice della pena, occorrerebbe che entro breve periodo di tempo il giudizio si concludesse.

Purtroppo il fenomeno dell'arretrato anziché diminuire aumenta di anno in anno. Abbiamo raggiunto punte elevatissime, tanto che ci domandiamo che cosa avverrà andando avanti di questo passo. Non si riesce nemmeno più a smaltire i processi che si producono ogni anno sia nel campo civile

che in quello penale, quindi l'arretrato è destinato ad aumentare sempre di più. Da che cosa dipende questo? Io certo non posso dire che dipenda dalla scarsa volontà di lavorare dei magistrati...

M O N N I . Lo ha detto il Presidente della Repubblica, quindi lo possiamo dire anche noi.

N I C O L E T T I . Non possiamo generalizzare. Se vogliamo parlare con estrema chiarezza possiamo ammettere che ciò talvolta si verifica, però non può attribuirsi tutto alla cattiva volontà di alcuni magistrati; ne conosciamo moltissimi che lavorano molto bene e che si sacrificano per il loro lavoro. E' evidente che vi sono delle altre cause. E' stata riconosciuta ripetutamente, tanto che si è fatta appunto una legge in proposito, la necessità di ampliare gli organici. Adesso bisogna coprire questi posti e lo si deve fare con azione intensa. Occorre anche modificare le piante organiche (qualcosa è stata fatta in proposito) perché vi sono tuttora uffici nei quali il numero dei magistrati è esuberante in rapporto alle esigenze di lavoro mentre ve ne sono altri nei quali il numero dei magistrati è insufficiente.

Così pure è necessario — e al problema hanno accennato anche altri colleghi — rivedere e ampliare l'organico dei cancellieri, che sono ausiliari utilissimi del magistrato. Anche i cancellieri hanno diritto ad un miglioramento delle loro retribuzioni che non mi sembrano in effetti adeguate. Queste sono, *grosso modo*, le mie osservazioni.

Mi riservo di intervenire eventualmente in Aula per fare delle proposte più concrete. Desidero aggiungere che sono d'accordo col senatore Pafundi su un problema che è di particolare importanza nella società contemporanea: quello del diritto di sciopero in relazione alla categoria dei magistrati. Io condivido pienamente la sua impostazione. Il magistrato partecipa di un potere sovrano e rappresenta un potere autonomo, indipendente da ogni altro; ora, in quanto partecipe del potere sovrano, non può rifiutarsi a un certo momento di esserne titolare e di esercitarlo. Il carabiniere, che non può scioperare, arresta un delinquente e lo presenta al procuratore della Repubblica; il procuratore dice: io sono in sciopero. E' possibile questo? Quindi un rifiuto di essere partecipe dell'autorità sovrana dello Stato, di attuare la volontà dello Stato: egli infatti attua la volontà dello Stato nel settore giudiziario ed è per questo che è partecipe di tale potere sovrano.

Mi pare pertanto che l'intervento del Capo dello Stato sia stato quanto mai opportuno, fondato e legittimo sotto ogni aspetto; nè si dica che il diritto di sciopero è riconosciuto dalla Costituzione come illimitato, perché proprio la norma dell'articolo 40 della Costituzione dà torto a coloro che sostengono un siffatto assunto. Tale articolo infatti — a parte quanto risulta dai lavori dell'Assemblea costituente in relazione ad esso — recita testualmente « Il diritto di sciopero è riconosciuto dalla Costituzione e si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano »: appare chiaro, quindi, che fa riferimento ad una regolamentazione che comporta dei limiti, poiché altrimenti sarebbe stata sufficiente la dizione « Il diritto di sciopero è riconosciuto dalla Costituzione ».

R E N D I N A . Il periodo « si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano » sta a significare che si esercita nell'ambito delle leggi che ne disciplinano le modalità!

N I C O L E T T I . Quella che ho enunciato — ripeto — è l'interpretazione cui aderisco: non ci siamo d'altra parte mai arrogati il diritto di possedere la verità assoluta. Noi vediamo la questione nel modo che io ho testè manifestato e riteniamo che sia un modo corretto di porla anche in rapporto alla conservazione della libertà e della democrazia. Guai, infatti, se non si concepisse la libertà come un sistema di limiti! Le libertà degli altri non esisterebbero più!

Concludo quindi il mio intervento proprio su questo problema che mi pare di grande interesse per la vita dello Stato e per la nostra giovane democrazia, poiché ritengo che se si andrà avanti di questo passo i frutti che si raccoglieranno non saran-

no di certo benefici e fecondi per il popolo italiano.

C A R O L I . Nell'esprimere il mio apprezzamento per lo schema di parere elaborato dal senatore Pafundi, desidero sottolineare nel contempo l'opportunità di discutere sollecitamente il disegno di legge numero 1313, riguardante il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

Si tratta indubbiamente di ben piccola cosa di fronte alla vastità ed alla gravità dei problemi che sono stati qui agitati, ma non posso fare a meno di invitare la sensibilità dell'onorevole Ministro a prendere in considerazione la grave situazione esistente nel settore, situazione indubbiamente che merita ogni attenzione e che deve essere affrontata con buona volonta, onde giungere ad una sollecita e positiva soluzione.

M A R I S . Anche a nome dei senatori Kuntze e Rendina presento il seguente ordine del giorno:

« Il Senato

constatato che tutti i problemi posti all'amministrazione della giustizia dalla società italiana in trasformazione e dalla contraddittorietà con lo spirito della Costituzione di un sistema ordinato in tempo fascista, strumentalmente ai fini della conservazione di un regime autoritario, permangono insoluti e creano, anzi, situazioni sempre più gravi, che scuotono l'opinione pubblica e minano pericolosamente la fiducia del cittadino nello Stato;

ritenuto che nessuno dei provvedimenti legislativi sin qui posti in atto ha carattere incisivo sulle cause della crisi dell'Amministrazione della giustizia e che i provvedimenti allo studio sono condotti avanti con una lentezza di cui non può essere fatto carico — senza scadere nel vieto o interessato qualunquismo — nè al sistema parlamentare, nè ai parlamentari nel loro complesso, nè agli organi dirigenti delle Assemblee, ma che risale ad una evidente carenza di unitaria ed efficiente volontà politica della maggioranza;

ravvisata l'urgenza di un intervento legislativo che affronti il male alla radice e ponga le condizioni per superare nei fatti la crisi della giustizia, sia sotto il profilo delle strutture organizzative che del trattamento giuridico ed economico delle categorie interessate, le quali non meritano certamente, per lo spirito di sacrificio e per l'alto senso del dovere sempre dimostrati, sollecitazioni moralistiche che non tengono conto della realtà storica e dei diritti costituzionali che non possono, senza venire annullati nella loro essenza, essere negati nei confronti di nessun cittadino;

impegna il Governo:

1) ad avviare immediatamente l'azione, non di studio ma di proposta ed iniziativa concreta, per consentire di pervenire, nella attuale legislatura:

alla riforma dei codici di rito, dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della Magistratura;

alla sistemazione della posizione giuridica del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, realizzando la istituzione di una carriera esecutiva che risponda alle giuste aspirazioni dei dattilografi giudiziari e del personale addetto agli Istituti di prevenzione e di pena;

alla revisione ed all'adeguamento alle funzioni degli emolumenti dovuti ai membri dell'ordine giudiziario ed al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie e degli Istituti di prevenzione e di pena;

2) a verificare la sua volontà politica e ad adeguare la sua azione, come espressione della maggioranza, perchè i provvedimenti in corso di esame siano al più presto portati all'esame delle Assemblee;

3) ad avviare al più presto lo studio per la riforma di tutti i sistemi di controllo e di giustizia amministrativa — come la Corte dei conti, il Consiglio di Stato, i Tribunali amministrativi — sia sotto il profilo dell'ordinamento dei magistrati addetti, che delle strutture e del funzionamento degli organi.

In particolare, poiché vi sono delle agitazioni in corso, desidererei, senza illustrare

l'ordine del giorno, che il Ministro ci dicesse quale è la posizione del Governo in relazione alle rivendicazioni poste dai Magistrati, che non sono soltanto di carattere economico, ma hanno anche carattere organizzativo e incidono sulla sostanza dei problemi della giustizia; quale è poi la posizione del Governo in ordine all'agitazione dei cancellieri, che riprenderà nei giorni 14, 15, 16 e 17 marzo prossimi, e quale è infine la posizione del Governo nei confronti del personale degli istituti di prevenzione e di pena che da molto tempo ha posto le sue rivendicazioni e al quale il Governo aveva promesso di risolvere i suoi problemi unitamente alla soluzione del problema della riforma dell'ordinamento penitenziario.

P R E S I D E N T E . Invita il Ministro di grazia e giustizia a replicare agli oratori intervenuti nel dibattito.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Io non so se devo ringraziare il Presidente per la sua energia e la sua sollecitudine, che apprezzo come ogni altro, o se devo dolermi delle condizioni in cui mi trovo nel fare questa replica, che costituiscono un'altra conseguenza di questa giusta fretta. Naturalmente, non avendo la più lontana traccia di un discorso, sarò costretto a seguire gli appunti che ho presi e quindi ad essere estremamente frammentario.

Inizierò proprio da uno degli ultimi problemi sollevati dal senatore Maris e in parte dal senatore Caroli, quello dei cancellieri. Il collega Caroli ha parlato del disegno di legge presentato al Senato, dimenticando che tale provvedimento del quale ci siamo varie volte occupati, è stato bloccato dal contrario parere della Commissione finanze e tesoro che non ha trovato nessuna indicazione di copertura. E' bensì vero che proprio il senatore Caroli, di fronte a questa obiezione, ebbe a dire che le categorie facevano una proposta per risolvere il problema della copertura, ma io gli dissi di farsi portatore di tale proposta poiché, finché rimaneva nell'ambito delle categorie, evidentemente non poteva essere presa in esame Ma questa non è una schermaglia per uscire dall'argomento.

Il problema dei cancellieri ha dunque una prima estrinsecazione nella presenza di questo disegno di legge; ne ha una seconda, più vistosa e, vorrei dire, più potente, nella proposta che è stata fatta dall'altra organizzazione, dal sindacato dei cancellieri (quella di cui ho parlato prima è dell'Unione dei cancellieri). Questa proposta era in elaborazione presso i miei uffici, fra l'altro allo scopo di tener conto in essa — tendendo entrambi i provvedimenti pressoché allo stesso scopo per vie diverse — anche del disegno di legge che era stato presentato qui al Senato. Ambedue i provvedimenti presentavano, come ho già detto per uno di essi, il problema della copertura.

La proposta del sindacato dei cancellieri, che di fronte al suo non accoglimento ha proclamato lo sciopero, comporta per il primo anno una spesa di 2 miliardi e 700 milioni aggiuntivi. Essa presenta alcuni elementi secondo me positivi, in quanto tende alla semplificazione della carriera per abolire tutto quell'eccessivo numero di sbarramenti che esistono tra una funzione e l'altra e per ridurre la carriera ad un certo numero di funzioni, però prevede immediatamente l'aumento dei coefficienti per ogni categoria, il che porta, ripeto, nel solo primo anno ad una spesa di 2 miliardi e 700 milioni, e quindi ad un aumento negli anni successivi.

Gli stessi proponenti hanno proposto di coprire questa spesa mediante l'aumento della tassa di bollo sulle sentenze e sui decreti penali. Di fronte a questa proposta il Ministro della giustizia ha detto: esiste un pregiudiziale problema di copertura; voi pensate di averlo risolto con questa indicazione, dimenticando che le tasse di bollo costituiscono una delle fonti generali di entrata del bilancio dello Stato, ma allora ognuno può risolvere i problemi in questo modo. Aumentiamo l'IGE e facciamo questa legge, aumentiamo la benzina e facciamo quest'altra legge. Non si risolve il problema della copertura indicando l'aumento di una certa tassa in vigore. Pertanto questo problema per lo meno doveva essere attentamente esaminato dalla Presidenza del Consiglio e dai Ministri finanziari, tenuto conto

anche — nonostante l'autonomia dei cancellieri in virtù di un certo articolo, che però non è ancora in vigore, con il quale li abbiamo stralciati dall'ambito burocratico generale — della correlazione di questo divisato aumento con quelli che vengono reclamati da tutti gli altri impiegati. Bisogna tener presente che la spesa è notevole perché si riferisce a 6.550 unità, tanti sono i cancellieri attualmente.

Avendo io fatto quello che era non mio diritto ma mio dovere, i cancellieri del sindacato hanno detto che se entro 15 giorni io non avessi diramato il disegno di legge al Consiglio dei ministri, sarebbero tornati a scioperare. Invece i cancellieri dell'altra organizzazione che hanno espresso le idee contenute nell'altro disegno di legge, non scioperano per la seconda volta perché si sono resi conto delle difficoltà che si devono superare. Quindi per ora abbiamo il sindacato, che organizza parte — sia pure la più notevole — dei cancellieri, il quale ha deciso di fare un secondo sciopero.

Al sindacato io ho fatto sapere che anzitutto sarebbe poco serio che un Ministro diramasse un disegno di legge senza aver preso qualche accordo o avuto qualche affidamento per la copertura; in secondo luogo sarebbe del tutto controproducente perché questo disegno di legge non farebbe un passo avanti. Poiché questa comunicazione è recente, spero ancora che i cancellieri si convincano che si sono messi in una situazione in cui non so quale Ministro li possa accontentare, se veramente essi subordinano a questa soddisfazione la rinuncia al secondo sciopero.

C A R O L I . Si convincono che devono rinunciare a tutto.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* No, si convincono che devono aspettare, che il problema va affrontato, ma che si devono trovare i quattrini. E' una questione di sostanza.

Riguardo a questa trattativa con i cancellieri vorrei poi aggiungere — e questo mi ricollega ad un argomento sollevato dal senatore Maris — che se noi troviamo un minimo di copertura, in quella o in altra forma, in essa dobbiamo comprendere prima di tutto la non notevole spesa (si tratta di qualche centinaio di milioni) occorrente per aumentare per lo meno il coefficiente dei dattilografi, poiché la loro situazione è veramente pietosa. Il loro problema quindi deve essere trattato con precedenza rispetto a tutti gli altri. Abbiamo già detto in altre occasioni che se troviamo questi soldi, che non abbiamo ancora trovato (e questo mi riporta ad un altro problema sollevato dal senatore Maris, il quale giustamente si rivolge al Governo nel suo complesso) è necessario creare la carriera esecutiva per la quale ci stiamo battendo già da molto tempo. Anche quando si discusse l'ultima legge riguardante i cancellieri, quella del 1964, il Governo propose alla Camera dei deputati un emendamento in virtù del quale i dattilografi, dopo un certo numero di anni, avrebbero potuto, attraverso un concorso interno, aspirare a diventare vicecancellieri. Essendoci stata, però, una forte opposizione della categoria dei cancellieri, trasferitasi in buona parte dei componenti della Commissione giustizia, io dichiarai che avrei ritirato l'emendamento se mi avessero presentato un ordine del giorno col quale si invitava il Governo a creare la carriera esecutiva nella quale avrebbero potuto essere organizzati i dattilografi, i quali in tal modo sarebbero usciti da questa incresciosa situazione nella quale si trovano. E' una lunga battaglia che stiamo combattendo. Quella riguardante la carriera esecutiva costituisce una lunga controversia tra noi, il Ministero della riforma burocratica e il Ministero del tesoro. Abbiamo ripiegato, almeno in via provvisoria, sull'aumento del coefficiente, ma anche su questo punto troviamo delle resistenze, poiché questi problemi, purtroppo, si sono affacciati in un momento in cui di problemi di questo genere ce ne sono parecchi, e non si sa a che cosa porteranno nei prossimi giorni. Noi infatti ci stiamo occupando dei cancellieri, ma vi sono anche gli impiegati dello Stato che avanzano delle esigenze e delle istanze che lo Stato in questo momento non è in grado di soddisfare.

Per i magistrati, poi, la questione è più complessa. Desidero darvi spiegazioni al riguardo ed anzi ringrazio il senatore Maris che me ne ha fornito l'occasione. I magistrati si sono rimessi in agitazione (non parlo delle agitazioni normali, delle minacce di sciopero), si sono rimessi in stato di allarme nel momento in cui si è cominciato a parlare del riassetto funzionale della carriera dei dipendenti dello Stato con conseguenti miglioramenti di carattere economico. I magistrati hanno fatto questo ragionamento, che io reputo giusto: è vero che noi siamo sganciati, ma essere sganciati non significa che dobbiamo rimanere nel binario morto, significa che abbiamo un trattamento che risponde a certe altre esigenze, ad altri coefficienti di valutazione, eccetera. Però nel momento in cui si riconosce che c'è un totale, piccolo o grande che sia, da spartire tra tutti gli altri impiegati dello Stato, evidentemente non possiamo essere trascurati, poiché altrimenti il nostro sganciamento invece di essere un vantaggio diventa soltanto uno svantaggio. Questa è una questione sulla quale dal punto di vista dell'impostazione hanno già avuto da parte del Governo, per lo meno da parte del Ministro della giustizia, soddisfazione nel senso che non ci si può certamente dimenticare dei magistrati nel momento in cui si provvede o nel momento in cui si provvedesse a migliorare soddisfacentemente le altre categorie di impiegati. Tenete conto che allo stato dei fatti vi sono a disposizione per il 1967 (questo dicono i Ministri finanziari e questa è la base delle trattative) soltanto 25 miliardi, il che vuol dire in media, se non sbaglio, circa 1200 lire all'anno per impiegato. Ora non è certo su queste cifre che si possono fare le battaglie per i magistrati. Il problema quindi è complesso.

Riguardo ai magistrati vi è poi un altro problema collegato con la presentazione della proposta di legge Martuscelli che è espressione dell'Associazione dei magistrati. Essi cioè desiderano che sia stabilita la progressione economico-automatica per tutti i gradi. Quindi quello che con la legge Breganze abbiamo stabilito per la progressione economica e per la progressione giuridica dei magistrati di merito, con questa legge lo dovremmo stabilire per tutti i magistrati, dal vice pretore al primo Presidente della Cassazione, in modo che la progressione economica, che è diversa da quella delle funzioni, sia automatica e dipenda soltanto dall'anzianità. Questo disegno di legge naturalmente implica certi problemi assai delicati, tra i quali ad esempio quello dell'incentivo economico nella progressione delle funzioni. Tale problema può essere preso in seria considerazione, ma è pur esso ostacolato nel suo corso dalla questione della copertura finanziaria. Qui nessuno fa battaglie teoriche. Teoricamente si potrebbe stabilire la progressione automatica dei magistrati senza una lira di spesa, almeno per il primo anno, ma è noto che ogni volta che si fa un provvedimento di questo genere c'è una spesa più o meno imponente da fronteggiare e quindi sorgono grossi problemi di copertura. Tuttavia per quanto riguarda i magistrati, come è stato deciso (avrete letto tutti il comunicato di quella riunione tenutasi presso il Presidente della Repubblica che si è voluto interessare della questione), cominceranno presto i colloqui tra i Ministri finanziari e i rappresentanti dei magistrati presso e con l'intervento del Ministro della giustizia.

Ora devo passare agli altri argomenti. Naturalmente per ultimo mi occuperò di quelli attinenti alla pregevolissima relazione del senatore Pafundi.

Il senatore Nicoletti ha fatto alcuni riconoscimenti dei quali lo ringrazio e ha messo il suo accento sui problemi dell'edilizia giudiziaria pur riconoscendo che vi sono stati certi miglioramenti. A questo proposito devo sottolineare che per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, noi abbiamo quest'anno nel fondo globale del bilancio, per la parte in conto capitale, 200 milioni e che è all'esame della Commissione giustizia della Camera in sede legislativa il provvedimento correlativo, che rifinanzia la famosa legge che consentiva di dare ai comuni contributi fino all'80-85 per cento, che aveva praticamente cessato di funzionare perché lo stanziamento era esaurito. Quindi adesso per il primo anno si stanziano 200 milioni (stan-

ziamento che poi verrà via via aumentato) per rimettere in moto questa macchina che, a parte il problema di partenza (se cioè debbano provvedere i comuni o lo Stato), di cui ora non ci possiamo occupare perché ci porterebbe troppo lontano, è una macchina che ha funzionato abbastanza bene. Bisogna infatti riconoscere che questo sistema dei contributi dati ai comuni ha funzionato abbastanza bene. Vi sono stati certamente dei ritardi, ma vorrei darvi delle notizie precise su quanto è stato costruito, su quanto è stato dai comuni tenuto in caldo, cioè quanti di questi contributi non sono stati utilizzati per lentezze, sugli impulsi che noi abbiamo dato. Credo comunque che tutto ricomincerà a marciare con ordine e che quindi questo problema dell'edilizia giudiziaria, sia pure con una certa gradualità, si andrà avviando a soluzione.

Giacché abbiamo parlato di edilizia, voglio accennare al problema dell'edilizia carceraria di cui si sono occupati il senatore Maris nel suo ordine del giorno ed altri senatori. Come è stato giustamente rilevato, questo settore dipende non dal Ministero della giustizia ma dal Ministero dei lavori pubblici. Nel fondo globale del Ministero del tesoro, nella parte relativa al Ministero dei lavori pubblici, ci sono 600 milioni, specificatamente previsti per completare Rebibbia, e un miliardo per nuove costruzioni essendo esauriti i famosi 14 miliardi previsti in una legge precedente per portare a compimento (più che per nuove costruzioni) molti edifici che sono stati cominciati e che poi, per gli aumenti dei prezzi, non sono stati completati. Questa è la tragedia delle opere pubbliche in Italia: ci sono miliardi e miliardi bloccati da una parte, quindi inutilizzabili, per edifici che tra l'altro se non vengono completati si deteriorano.

Riguardo al fondo globale c'è un disegno di legge (che ha costituito oggetto di notevole contrasto, in quanto noi abbiamo voluto il massimo possibile) che finalmente è stato presentato come proprio anche dal Ministro dei lavori pubblici e che, dal momento che avevamo preso accordi preventivi, avrà probabilmente una buona accoglienza presso il Tesoro e quindi potrà marciare speditamente. Sarà pertanto possibile riprendere questa attività, di completamento soprattutto, degli edifici carcerari.

Riguardo all'edilizia sono inoltre previsti nel bilancio dei lavori pubblici 1.500 milioni per la sede giudiziaria di Roma a Piazzale Clodio. A questo proposito debbo pacificare le apprensioni del senatore Pafundi (al quale è stato fatto presente, essendosi egli occupato di Roma, che l'edilizia giudiziaria funziona dappertutto, sia pure con mezzi diversi) rispetto alle Camere di consiglio, poiché sono previsti i locali adatti per questo scopo. Riguardo all'impostazione generale (alla Camera ho certamente avuto occasione di dirlo, ma non so se l'ho mai detto qui) faccio presente che l'edificio di Piazzale Clodio era stato progettato con lo scopo di trasferirvi tutti gli uffici giudiziari di Roma esclusa la Cassazione che doveva restare a Palazzo di giustizia. Questa, a mio avviso, era una soluzione un po' spagnolesca, poiché nell'edificio di Palazzo di giustizia di Piazza Cavour possono restare almeno la Cassazione e la Corte di appello: avrebbero due piani a testa e ci starebbero comodissime. Ora, siccome i lavori di Piazzale Clodio erano stati sospesi per mancanza di finanziamento e si stava costruendo l'edificio della Corte d'appello, io ho disposto che tale edificio venisse integrato compatibilmente con la fase della costruzione, onde trasformarlo in edificio per il Tribunale. Occorrerà poi un altro edificio per il Tribunale penale e per la Procura (o per il Tribunale civile), ma intanto, provvisoriamente, in quell'edificio potrebbe avere accoglienza tutto il Tribunale. A mio avviso, ripeto, la Corte d'appello e la Cassazione possono rimanere ambedue, in condizioni di estrema agevolezza, nel Palazzo di giustizia.

Per quanto riguarda Napoli, mi tengo accuratamente discosto dal problema poiché lo dovete risolvere voi napoletani. C'era una legge che stanziava sei miliardi per la costruzione del Palazzo di giustizia di Napoli e che stabiliva la sede di questo edificio perché era già stato acquistato, a condizioni di estremo favore, dalle Ferrovie dello Stato il suolo sul quale doveva essere costruito il Palazzo di Giustizia. Ad un certo momento

però sono cominciate le preoccupazioni di carattere urbanistico (la zona non piaceva più perché era troppo vicina alla stazione e vi erano altre questioni) che si sono in un primo tempo riflettute sul Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale ha bloccato i progetti, e che poi sono sfociate in una proposta di iniziativa parlamentare che è stata approvata; in detta legge alla sede determinata è stata sostituita una sede in bianco, per cui poteva scegliersi una qualunque altra area. A questo punto a Napoli sono cominciate le discussioni. Noi non abbiamo nulla a che fare con tale questione che, come Ministero, riguarda i lavori pubblici e come scelta dell'area riguarda i lavori pubblici in correlazione con il comune e con la Magistratura di Napoli. Debbo dire che personalmente, con molto rammarico ma con una certa prudenza, mi tengo lontano da queste vicende, perché bisogna che ve le risolviate a Napoli.

C'era una legge, era stato scelto il terreno e poi tutto è stato buttato all'aria. Ora bisogna trovare un altro terreno. Ogni tanto sembra che i napoletani si stiano mettendo d'accordo, ma questo accordo non si è ancora verificato.

Vorrei ora rispondere al collega Pinna che ha parlato della situazione della Sardegna e ha presentato un ordine del giorno. Egli ha parlato della riduzione degli organici e delle vacanze. Vorrei intanto cominciare col precisare alcune cose. Per quanto riguarda i tribunali vi è stata questa riduzione di organici, ma premetto che questa modificazione degli organici (abbiamo avuto a questo proposito una discussione col senatore Pace il quale sosteneva, non senza qualche apprezzabile argomento, che questa riduzione non si poteva fare con decreto presidenziale) è stato uno degli strumenti per ovviare alla scarsa produttività della giustizia che è stata qui deplorata. Ci sono infatti delle sedi in cui vi è eccesso ed altre in cui vi è difetto di magistrati, anche partendo dal numero totale che è disponibile. Le grandi città (ecco perché parlavo di proteste generali per questo riordinamento) si trovavano e si trovano ancora, poiché l'attuazione di questo riordinamento è graduale, in una situazione di estremo disagio. A Milano, a Roma, a Napoli le cause civili e le cause del lavoro hanno rinvii di un anno. Ora noi abbiamo aumentato gli organici di queste città e delle località dove c'era maggiore esigenza, indebolendo naturalmente alcune altre situazioni. Questo è stato fatto in base a uno studio statistico del lavoro di ogni sede compiuto dall'Istituto di statistica e dal Consiglio superiore della Magistratura.

P I N N A . ... che non ha tenuto conto della qualità del lavoro.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Adesso arrivo al punto. Questo riordinamento ha investito anche la Sardegna. Ma in quali limiti? Non vorrei che si creassero delle leggende. Per il tribunale di Cagliari non c'è stata diminuzione, ma un aumento dell'organico di fatto da 22 a 25 unità. Abbiamo mandato tre giudici in più al tribunale di Cagliari e c'è stato anche un aumento dei sostituti che da 6 sono diventati 7 (per il vecchio organico teorico erano nove). Per il tribunale di Lanusei c'è stata la riduzione di un giudice: da quattro a tre, senza nessun'altra riduzione. A Nuoro c'è stata la riduzione di un Presidente di tribunale e di un sostituto procuratore: da tre a due.

M O N N I . E quanti erano in tutto i giudici nel tribunale di Nuoro?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Erano sette di fatto e diventano sei.

M O N N I . E' che quando fanno domanda di trasferimento vengono immediatamente trasferiti ma non sostituiti.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Perché non ci sono elementi disposti ad andare. Comunque arriverò poi a questo problema che è molto interessante e drammatico.

P I N N A . Sono le situazioni obiettive che lamentiamo, non quelle che stanno sulla carta.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Per il tribunale di Oristano vi è stata la diminuzione di un Presidente di sezione, mentre il numero dei giudici (erano cinque di fatto e sette nell'organico teorico) è stato aumentato a otto. Per il tribunale di Sassari c'è stata una diminuzione, da tre a due, dei presidenti di sezione e un aumento, da dodici a quattordici, dei giudici. Restano invariati i quattro sostituti procuratori. Questo per quanto riguarda i tribunali.

Passiamo ora ai pretori. Nella pretura di Cagliari i pretori sono passati da cinque a nove; i consiglieri pretori rimangono due; gli uditori vice pretori da due salgono a quattro. A Carbonia i pretori scendono da due a uno. A Iglesias passano da due a uno, con l'aggiunta però di un vice pretore che non c'era. A Oristano vi è l'aumento di un pretore. A Sassari vi è la diminuzione di un pretore, rispetto all'organico teorico, ma la situazione è invariata rispetto all'organico di fatto. E questo è tutto per quanto riguarda l'organico.

Ora è vero che questa distribuzione ha dato luogo, come ricordavo, a molte proteste. Per fortuna le sedi giudiziarie del mio collegio elettorale, a Macerata, Ancona ecc., sono state colpite più rigorosamente di tutte le altre. Comunque, come dicevo, vi sono state molte proteste, alcune vibratissime. Io ricevo varie commissioni di avvocati e magistrati che vengono a protestare, ed è vero che particolare stupore ha suscitato la diminuzione di un presidente di sezione e di un sostituto a Nuoro (ma soprattutto quella del Presidente di sezione). Giustamente infatti si è fatto rilevare che in questa distribuzione non si è tenuto conto del tipo di processi che si svolgono in quella zona: sono quasi tutti processi indiziari quindi a lungo svolgimento per cui non ci si può basare sulle statistiche.

Ora debbo dire che mentre nutro una forte diffidenza per le statistiche per quanto concerne la distribuzione degli uffici giudiziari, essendo quello statistico uno dei tanti elementi cui deve obbedire l'esigenza o meno degli uffici stessi, non posso però negare un certo fondamento di esse circa la distribuzione dei magistrati negli uffici giudiziari già esistenti.

Per Nuoro ho subito detto che non abbiamo arrecato alcun danno, in quanto stiamo ritardando il trasferimento effettivo del magistrato locale mediante gli strumenti amministrativi esistenti, d'accordo con il Consiglio superiore; e siccome, non immediatamente perché sarebbe ridicolo, ma tra alcuni mesi, dovremo apportare un ritocco a questo riordinamento — il che ci è consentito proprio da quello strumento flessibile che è il decreto del Presidente della Repubblica — allora sarà possibile porre rimedio anche a questa situazione.

Altro problema è quello della copertura dei posti in organico. Non vi rileggo tutte le cifre perché il tempo non lo consente, però posso dirvi che le scoperture dei magistrati sono meno gravi di quanto è stato denunciato dallo stesso Ministro dell'interno, attraverso le cifre in possesso del Procuratore generale. E' vero, onorevoli senatori, che non basta rilevare il fatto ma bisogna individuare gli strumenti a nostra disposizione; poichè una delle ragioni, anzi la ragione fondamentale, per cui mi sono assunto la responsabilità, in sede di concerto, del trasferimento che ha sollevato tante ire da parte dei sardi (ringrazio anzi il senatore Pinna il quale, pur essendo un avversario politico, ha in un certo senso difeso il mio operato) era rappresentata proprio dalla necessità di porre fine a questa storia. I magistrati non vanno in Sardegna se non sono sardi; e questa è veramente ancora una concezione colonialistica, perché il magistrato deve andare dove è mandato. E' vero che — è il caso di dire « purtroppo »? — vige il principio dell'inamovibilità, ma quando vengono promossi i magistrati debbono togliersi dalla testa — e non mi preoccupo in questo momento di aumentare la mia popolarità tra loro — il fatto di potersi scegliere le sedi a seconda dei loro comodi. Anch'essi debbono assolvere a un dovere, e non possiamo lasciare una regione senza giudici solo perché in essa l'esercizio della giustizia e forse anche le condizioni ambientali non sono consigliabili.

Comunque, stando così la situazione, voi avete tutto il diritto di rivolgerci una censura se non mettiamo a concorso questi posti, se non dichiariamo le vacanze; ma poiché

quando le dichiariamo nessuno vuole andarci...

M O N N I . Chi si comporta in questo modo deve essere allontanato dalla Magistratura, perchè, come si vuole il rispetto dei propri diritti, bisogna adempiere anche i propri doveri.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* E' un problema. E' necessario, infatti, che vi siano le domande di trasferimento; ma queste non le fa nessuno, ed il principio dell'inamovibilità completa l'opera.

P I N N A . Se avessero respinto tutte le domande di trasferimento ai ministeri avanzate dai magistrati sardi, il problema non sarebbe neanche sorto.

R E A L E , *Ministro della grazia e della giustizia.* Nel nostro Ministero non credo ve ne siano molti. Comunque, poiché mi sembra che lo stesso senatore Pinna abbia accennato anche alla questione dei magistrati che non stanno in sede, soprattutto riguardo ai pretori, debbo dire che nei limiti delle mie possibilità sto cercando di dare qualche esempio. Ho infatti più volte richiamato il Consiglio superiore invitandolo a non consentire che i magistrati stiano normalmente fuori sede, come purtroppo avviene e non di rado. Il Consiglio superiore ha trasmesso tale richiamo agli interessati, ma senza risultato; per cui, per alcuni casi più clamorosi, abbiamo iniziato il procedimento disciplinare. Io, cioè, ho promossi i procedimenti, ma se li svolgeranno da loro: l'importante è riaffermare il principio che il dovere del magistrato è quello di stare nella sua sede, non dove gli fa più comodo.

Da vari senatori, poi, sono stati sollevati dei giusti rilievi circa l'organizzazione della magistratura. In particolare il senatore Maris ha accennato, assieme al senatore Poët, al problema del Consiglio superiore della Magistratura. Ora io ho presentato un disegno di legge, che dovrebbe essere prossimamente discusso alla Camera, in cui appunto si affrontano le suddette questioni; ed in materia ne esistono anche altri di iniziativa parlamentare.

Per quanto riguarda il conflitto tra Corte costituzionale e Corte di cassazione, ho già richiamato l'estrema difficoltà — e vorrei dire l'impossibilità — in questo momento, di una soluzione in sede legislativa del problema; poiché, come ho detto, la questione radicale, al punto in cui sono giunte le cose, è quella della distribuzione delle competenze tra i due organi, ed è una questione che può essere risolta solo attraverso un provvedimento di carattere costituzionale, essendo qualsiasi altra legge soggetta al giudizio di legittimità da parte della Corte costituzionale.

Circa il problema specifico degli inconvenienti che vanno verificandosi per i contrasti sorti in seno alla magistratura ordinaria con le varie interpretazioni pro e contro la Corte costituzionale medesima, ritengo che l'unico rimedio sarebbe una norma quale quella proposta dal senatore Monni o come quella da me preparata, tendente a operare una discriminazione tra i processi in cui vi è un interesse a rinnovare certi atti e quelli in cui tale interesse non esiste; ma essa urterebbe contro l'ampio giudicato ultimo della Corte costituzionale, senza per altro soddisfare neanche la Corte di cassazione in quanto stabilirebbe delle possibilità di applicazione del principio della retroattività.

Dal senatore Magliano e da altri è stata sollevata poi la questione dei troppi presidenti di sezione di cassazione. Per la verità la pratica ci insegna che un presidente di sezione che voglia compiere il proprio dovere in maniera completa ed approfondita non può fare più di un'udienza alla settimana, ed è questo il motivo della suddetta abbondanza. Ad ogni modo stiamo elaborando un disegno di legge che dovrebbe permettere il ritorno alla normalità.

Da ultimo vorrei trattare qualcuno dei temi non affrontati finora e sollevati dall'onorevole senatore Pafundi nella sua relazione. Per quanto riguarda la composizione dei Consigli giudiziari ho già fatto presente che abbiamo approvato recentemente una legge che porta da cinque a otto i componenti di tali Consigli, ma che si è ritenuto pericoloso includervi i rappresentanti degli avvocati, i laici, per evidenti ragioni.

Ho parlato della nuova distribuzione dei magistrati e delle proteste cui ha dato luogo. Da parte del relatore si è messo l'accento sull'importanza delle preture. Tale importanza è stata da noi riconosciuta; così come è stata riconosciuta l'importanza della depenalizzazione e del riordinamento degli organici, in relazione ai quali abbiamo potenziato le piante.

In ogni modo quando l'organico sarà completo, allora si potrà pensare ad esaminare il problema dei « primi pretori ».

C'è poi nella relazione Pafundi una deplorazione per gli effetti dell'amnistia e dell'indulto. Il Ministro ha fatto a suo tempo quanto era in suo potere e ha la coscienza tranquilla. Ringrazio, invece, il senatore Pafundi per la valutazione positiva che ha fatto del disegno della riforma del Codice di procedura penale. Devo ricordare che per quanto riguarda il codice di procedura civile, mi sono « fermato » perché è assolutamente inutile che faccia adesso un disegno di legge (che era previsto e che sono in condizione di fare) dal momento che le Camere non potranno esaminarlo. Tuttavia per quanto riguarda i procedimenti del lavoro, faccio presente che sono in discussione dinanzi alla Camera (e la discussione sta per concludersi) le varie proposte di legge una delle quali riproduce un disegno di legge governativo della precedente legislatura. Comunque faccio presente che per raggiungere concreti risultati i « ritocchi » non bastano, ma occorre che tutto sia accompagnato da questo potenziamento degli organici.

Concludo ringraziando il Relatore e tutti i senatori che sono intervenuti.

P R E S I D E N T E . Sentiamo il pensiero del Governo sugli ordini del giorno che sono stati presentati. Il primo ordine del giorno è quello dei senatori Pace e Pinna del quale è già stata data lettura.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Per quanto riguarda l'ordine del giorno presentato dai senatori Pace e Pinna il Governo, pur facendo rilevare l'estrema difficoltà che esiste nel coprire i posti dei conciliatori, dichiara di accettare l'ordine del giorno come raccomandazione, soprattutto per la parte nella quale si raccomanda maggior vigilanza.

P A C E . Mi dichiaro soddisfatto.

P R E S I D E N T E . Vi è poi l'ordine del giorno del senatore Pinna del quale è stata data lettura.

M O N N I . Condivido le osservazioni fatte dal collega Pinna, perché effettivamente la situazione « astratta » è quella messa in evidenza dal Ministro, ma in concreto succede che quei posti previsti in organico non sono coperti. Bisogna perciò evitare di trasferire i magistrati quando non si sia in condizione di sostituirli immediatamente. Qualche volta si tratta di trasferimenti di favore o di accondiscendenza: è infatti cosa certa che tutti cercano di avvicinarsi alle sedi più vicine alle loro famiglie. Questo provoca che il funzionamento della giustizia, in un tribunale di un capoluogo di una provincia così difficile, priva di strade, non risponda alle gravi esigenze che la nuova delinquenza sta prospettando ogni giorno di più. La situazione di Nuoro è certamente più grave di quella di Oristano (il tribunale ha 8 magistrati): il giudice istruttore ha una sessantina di processi gravi, processi che durano anni e anni; nell'ultimo fatto delittuoso non si è potuto procedere per direttissima data la situazione.

Aderisco dunque completamente all'interpretazione data dal senatore Pinna e prego il Governo di voler accettare l'ordine del giorno come raccomandazione, sollecitandolo anche ad interessarsi affinchè queste deficienze siano eliminate.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Per quanto riguarda l'ordine del giorno del senatore Pinna, faccio rilevare che il Governo condivide quanto in esso è contenuto facendo tuttavia osservare che le richieste andrebbero rivolte al Consiglio superiore.

P I N N A . Ci basterebbe che il Governo accettasse l'ordine del giorno come raccomandazione proprio nello spirito di quanto ha detto.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Lo accetto nei limiti che risultano dalle mie dichiarazioni.

P R E S I D E N T E . Vi è, infine, l'ordine del giorno presentato dai senatori Maris, Kuntze e Rendina, del quale è già stata data lettura.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Il Governo, per evidenti ragioni, non può accettare l'ordine del giorno. Questo è stato presentato per consentirne lo svolgimento in Assemblea; se lo accettassi vi farei una cattiva azione perchè vi impedirei tale svolgimento. C'è una radicale critica ed una condanna di quanto ha fatto il Governo e poi vi è una serie di richieste che investono tutto lo « scibile ». Il Governo, pertanto, dichiara di non accettare l'ordine del giorno così come è stato formulato.

P R E S I D E N T E . Concluso, così, il dibattito sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, resta inteso che il senatore Pafundi è autorizzato a trasmettere alla Commissione finanze e tesoro parere favorevole sullo stato di previsione stesso.

La seduta termina alle ore 14,20.

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