N. 2394-A
Resoconti V

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1968

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

(Tabella n. 5)

Resoconti stenografici della 2ª Commissione permanente

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

INDICE

SEDUTA DI MARTEDI' 12 SETTEMBRE 1967

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 2, 3, 16
MARIS 2, 3
MORVIDI 16
POËT, *relatore* 3, 11
REALE, *Ministro di grazia e giustizia* 3, 11

SEDUTA DI MARTEDI 19 SETTEMBRE 1967

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 16, 31
AJROLDI 17, 20
KUNTZE 26, 28, 29, 30
REALE, *Ministro di grazia e giustizia* . 20, 25, 26 28, 29, 30
TESSITORI 23, 26

SEDUTA DI MERCOLEDI' 20 SETTEMBRE 1967

PRESIDENTE . . . . *Pag.* 32, 37, 47, 51, 60, 61, 69
ALESSI 51
BERLINGIERI 36
GRAMEGNA 43
GULLO . . . . . *Pag.* 55
KUNTZE 51
MAGLIANO 47, 49, 57
MARIS 46, 58
MONNI 32, 45, 46, 47, 48, 50
MORVIDI 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38
NICOLETTI 41, 60
PACE 37, 38, 39, 40, 41, 50
PAFUNDI 48, 57
POËT, *relatore* 51
REALE, *Ministro di grazia e giustizia* . 33, 34, 35, 38 39, 40, 41, 49, 52, 55, 57, 58, 60, 61

SEDUTA DI MARTEDI' 12 SETTEMBRE 1967

Presidenza del Presidente FENOALTEA

La seduta è aperta alle ore 17,25.

Sono presenti i senatori: Ajroldi, Berlingieri, Caroli, Fenoaltea, Gramegna, Kuntze, Maris, Morvidi, Nicoletti, Poët, Rendina, Tomassini e Venturi.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Lami Starnuti è sostituito dal senatore Bermani.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Reale.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella 5)

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 1968 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

M A R I S . Desidero prendere la parola per fare alcune considerazioni preliminari. Devo infatti rilevare che, pur avendo esaminato attentamente i documenti che sono stati messi a nostra disposizione, mi sono trovato a disagio nel formulare un giudizio non soltanto di natura tecnica, ma anche di natura politica sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia al nostro esame a causa di due carenze che ho dovuto purtroppo riscontrare.

Manca in primo luogo la relazione previsionale e programmatica. A questo proposito si potrà peraltro opporre sul piano formale che i termini per la sua presentazione scadono per legge il 30 settembre e che pertanto non si può parlare in questo caso di inadempimento da parte del Governo. Tuttavia — anche prescindendo dall'esistenza o meno di tale inadempimento — è evidente la difficoltà in cui si viene a trovare chi voglia giudicare il bilancio in questione e fare su di esso alcune considerazioni ponendolo in relazione, ad esempio, al piano quinquennale approvato circa un mese e mezzo orsono.

Come è possibile infatti stabilire, onorevoli colleghi, se questo bilancio recepisce ed attua più o meno quel piano se non si ha di fronte la nota previsionale e programmatica? Ad ogni modo sotto questo profilo — come ho già rilevato — non si potrebbe sollevare una eccezione di carattere formale perché il Governo è tenuto a presentare la sua relazione previsionale e programmatica entro il 30 settembre ed oggi è solo il 12 settembre.

Oltre che su questa, però, vi è da richiamare l'attenzione della Commissione su di una seconda mancanza: quella della relazione della Corte dei conti sul consuntivo del 1966. Ho fatto ricerca in archivio, ma sono riuscito a trovarne soltanto una copia in bozze con un appunto sul quale è spiegato che una copia è stata inviata a tutti i membri della Commissione finanze e tesoro, una copia ai Presidenti delle Commissioni ed una copia ai vari Gruppi. A me pare che sarebbe stato molto interessante poter esaminare tale relazione soprattutto quest'anno, in considerazione del fatto che la Corte dei conti non ha « parificato » tutto il rendiconto dello Stato per il 1966, ma ha ritenuto di rimettere alla Corte costituzionale talune leggi per la questione della copertura. Come posso, senza disporre di questo documento, che pure è un atto del Senato, entrare nel merito dell'odierna discussione?

Ho fatto queste considerazioni preliminari a nome del Gruppo al quale appartengo non per conseguire il blocco della discussione, ma soltanto per sottoporre all'attenzione della Presidenza della Commissione l'esigenza che tutti i Commissari possano disporre degli strumenti necessari per una discussione veramente fattiva e concreta.

Riterrei quindi opportuno — una volta ascoltato lo schema di parere che il senatore Poët si accinge a svolgere — aggiornare la discussione al momento in cui saranno disponibili i summenzionati documenti o almeno quella parte di essi relativa al bilancio del Ministero di grazia e giustizia.

P R E S I D E N T E . Per quanto si riferisce al primo documento cui ha fatto riferimento il senatore Maris, debbo dire — come del resto l'onorevole collega ha già rilevato — che non vi è materia per obiezioni formali in quanto il termine fissato dalla « legge Curti » per la presentazione della relazione previsionale e programmatica da parte del Governo è ancora in vigore.

Per quanto si riferisce poi al consuntivo del 1966, desidero far presente — fatta salva

l'evidente opportunità, ove ciò sia possibile, di esaminare congiuntamente il bilancio preventivo con quello consuntivo dell'anno precedente — che per la verità la Commissione in via di fatto è oggi investita unicamente dell'esame del bilancio preventivo: debbo peraltro pensare che — come è accaduto per l'esercizio decorso — il consuntivo ci verrà sottoposto in epoca successiva.

Tutto ciò che vi è di fondato nella obiezione sollevata dal senatore Maris ritengo quindi che possa essere sollevato in sede di discussione generale in Aula: si tratta infatti di una questione di tempi da concordare che esce dalle mie possibilità ed investe l'andamento generale della discussione dei bilanci per questo e per gli anni venturi.

Seduta stante non posso perciò darle, senatore Maris, altra risposta.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Indubbiamente il primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, che recita: « Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo », potrebbe far pensare ad una contemporaneità delle due cose, che peraltro appare anche piuttosto logica se non altro come ordine dei lavori. Ricollegandomi a quanto testè detto dal Presidente, vorrei però ricordare che soltanto in questi ultimi anni, anzi per l'esattezza nell'ultimo anno, le Camere hanno disposto del consuntivo quasi contemporaneamente al preventivo avendo avuto luogo la discussione di questo ultimo con un certo ritardo.

Per quanto mi riguarda peraltro — nonostante quanto disposto nella Costituzione — sono d'accordo con il Presidente sul fatto che non esiste una contemporaneità della discussione: e se non sbaglio questa non appare neanche dai regolamenti parlamentari. Devo anzi far presente che l'anno scorso proprio la parte politica alla quale appartiene il senatore Maris nell'altro ramo del Parlamento in sede di esame del bilancio preventivo volle allargare la discussione al conto consuntivo: al riguardo obiettai — e mi pare che la fosa fosse ritenuta pacifica — che si tratta di due deliberazioni distinte perchè una cosa è approvare il consuntivo ed altra cosa è approvare il bilancio preventivo. Basti pensare che in linea di fatto questi possono essere fra l'altro espressione di due diversi Governi e che comunque, pur essendo espressione dello stesso Governo, può venire approvato il conto consuntivo e non quello preventivo e viceversa.

M A R I S . Ma al fine di esprimere un giudizio politico è necessario sapere quale tipo di bilancio in concreto attua poi il Governo!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Si tratta evidentemente di una questione di opportunità: io stesso ritengo che sarebbe molto comodo avere a disposizione anche il consuntivo. È necessario peraltro non dimenticare che quest'ultimo non è stato ancora stampato e distribuito per il fatto che quest'anno la discussione del bilancio in Senato è iniziata molto presto.

P R E S I D E N T E . Invita il senatore Poët a riferire sulla data di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1968.

P O E T , *relatore.* Per incarico del Presidente della nostra Commissione, cui esprimo il mio ringraziamento per la fiducia accordatami, mi accingo ad esprimere il parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1968.

Tale parere ha carattere semplicemente introduttivo, e perciò mi riservo, qualora l'incarico mi venisse confermato dai colleghi, di redigere il parere definitivo sulla base delle osservazioni e dei rilievi emergenti nel corso del dibattito.

Lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1968 reca una spesa di 143.908,6 milioni, di cui 141.308,6 milioni per la parte corrente e 2.600 milioni in conto capitale.

Alla predetta cifra vanno aggiunti 1.639,1 milioni accantonati nell'apposito fondo speciale del Ministero del tesoro per la parte corrente, in relazione a provvedimenti legislativi in corso, onde il totale delle

spese ammonta in sostanza complessivamente a 145.547,7 milioni, di cui 142.947,7 milioni per la parte corrente e 2.600 milioni in conto capitale.

Senza tener conto degli accantonamenti effettuati nel fondo speciale nei vari bilanci, si rileva che rispetto allo stato di previsione dell'anno 1967, recante la cifra complessiva di 140.984,2 milioni, lo stato di previsione al nostro esame registra un aumento netto di 2.924,4 milioni di lire, mentre lo incremento dell'anno 1967 rispetto al precedente era stato di 6.654 milioni circa, e quello del 1966 rispetto al precedente di oltre 12 miliardi.

Tale costante decrescere degli incrementi per il settore della Giustizia nella successione dei vari bilanci ci induce alla naturale osservazione che le attribuzioni del Ministero, sia in cifra assoluta che in cifra relativa, in rapporto cioè ad altri dicasteri a mio parere meno importanti e che pure occupano anche i primi posti nella ripartizione delle disponibilità finanziarie statali, non sono certamente sufficienti per fronteggiare la mole di lavoro e dei problemi che abbiamo di fronte e per risolvere la cosidetta « crisi della giustizia » o, più propriamente « crisi dell'amministrazione giudiziaria » anche se, come è stato frequentemente e fondatamente osservato, questa non dipende soltanto da limitazione o carenza di mezzi e di attrezzature, ma investe problemi di istituti, di uomini e di costume. A proposito di tale crisi, e dei mezzi per risolverla, il punto di riferimento più chiaro e concreto rimane pur sempre il discorso pronunciato il 14 luglio 1966 dal Presidente della Repubblica nella sua veste di Presidente del Consiglio superiore della Magistratura, il quale, sulla base dei risultati acquisiti da apposite indagini statistiche, mentre dimostrò l'infondatezza di talune diagnosi, fino allora ritenute ineccepibili, pose in chiara e giusta evidenza la necessità di rivedere tutta l'organizzazione giudiziaria, rimasta in grave arretrato rispetto al progresso tecnico-scientifico generale e quindi non più in grado di rispondere alle accresciute esigenze dei tempi ed ai compiti, di sempre maggior mole e complessità, che, ogni giorno che passa, vengono a gravare sull'organizzazione stessa. Si tratta, in altri termini, della necessità di una riorganizzazione totale, che, partendo dalle strutture generali, quali la selezione, l'efficienza e il trattamento economico dei magistrati, il personale ausiliario, gli edifici giudiziari, di pena e di prevenzione, i mezzi e le attrezzature tecniche, investe lo stesso sistema di lavoro, le procedure, la miglior utilizzazione degli uomini con la conseguente eliminazione degli sprechi di tempo e di denaro.

Da quanto precede, risulta di tutta evidenza che, al fine di aumentare l'efficienza del settore, occorrerebbero in primo luogo delle notevoli disponibilità finanziarie, perchè se è vero che la giustizia non consente calcoli di natura economica nel senso che la sua azione non è valutabile al metro della moneta e degli utili d'esercizio, è altrettanto vero che le strutture generali, alle quali sopra accennavo, richiedono investimenti di notevole mole e che sarebbe un grave errore voler realizzare delle economie proprio nel settore della giustizia, che è la trave portante del progresso sociale e civile del Paese.

Di fronte alla verità dell'asserto che precede, ci vediamo purtroppo costretti a ripetere, in sede di bilancio, la non lieta constatazione che ebbimo occasione di fare nel parere espresso in ordine al piano economico quinquennale per la parte di competenza di questa Commissione, laddove lamentavamo — pur nel riconoscimento di altre obiettive, innegabili esigenze — che le fonti finanziarie poste a disposizione del settore della Giustizia non fossero state meglio definite ed accresciute e che, di conseguenza, il Ministero di grazia e giustizia, ai fini del programma, non fosse stato tenuto nel conto che la sua importanza pur meritava.

Ora siamo spiacenti di ripetere lo stesso rilievo in sede di bilancio, anche se — ripetiamo — abbiamo piena consapevolezza delle limitate possibilità del bilancio stesso, e delle necessità degli altri settori della pubblica Amministrazione. Desideriamo peraltro immediatamente aggiungere

che l'osservazione negativa che precede non infirma — nè può infirmare — minimamente l'opera appassionata svolta dal ministro onorevole Reale, con impegno e intelligenza, e con l'ausilio dei suoi validi collaboratori, per risolvere gradualmente i gravi problemi della Giustizia, anzi avvalora l'opera stessa tenuto conto delle difficoltà finanziarie nelle quali essa è costretta a muoversi.

In tale situazione e nella riconfermata coscienza che la giustizia e l'indice della civiltà di un popolo, in quanto presiede alla tutela di un sano ordinamento giuridico ed è il fondamento insostituibile dell'ordinato sviluppo sociale, non ci resta che augurare per i prossimi esercizi dei più consistenti stanziamenti sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale, da destinare al potenziamento e ristrutturazione di tutti i servizi, ivi compresi quelli sociali, che purtroppo presentano ancora delle gravi lacune, e qui ci riferiamo espressamente al problema del reinserimento dei dimessi dal carcere nella vita sociale ed economica del Paese, problema che fra poco riprenderò in esame.

Nell'incremento di spesa, rispetto alle esposizioni dell'anno finanziario 1967, particolare incidenza hanno:

i capitoli 1001-1002 relativi alle esigenze dei servizi elettorali ed al funzionamento dei seggi, che recano un aumento complessivo di lire 82 milioni, e ciò in relazione alle maggiori spese derivanti dalle elezioni del 1968;

il capitolo 1090 (stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo dell'amministrazione giudiziaria), che registra un aumento di lire 300 milioni;

il capitolo 1091 (indennità integrativa agli ufficiali e aiutanti ufficiali giudiziari) con un aumento di lire 690 milioni;

il capitolo 1092 (compensi per lavoro straordinario al personale di ruolo e non di ruolo), con un aumento di lire 250 milioni;

il capitolo 1114 (assegni per spese di ufficio ai Tribunali e Preture) con un aumento di lire 60 milioni;

il capitolo 1140 (stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile di ruolo e non di ruolo degli istituti di prevenzione e pena) con un aumento di lire 200 milioni;

il capitolo 1146 (stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi agli appartenenti al Corpo degli agenti di custodia) con un aumento di lire 700 milioni;

il capitolo 1164 (manutenzione di edifici carcerari) con un aumento di lire 100 milioni;

il capitolo 1167 (mantenimento e trasporto detenuti ed internati negli istituti di prevenzione e pena e nei manicomi convenzionati) con un aumento di lire 200 milioni;

il capitolo 1168 relativo alle spese di provvista e manutenzione mobilio e arredamenti degli istituti di previsione e pena, con un aumento di lire 100 milioni derivante dall'inclusione delle spese riguardanti la ricerca ed attrezzature scientifiche;

il capitolo 1170 relativo al servizio delle industrie nelle case di pena, con un aumento di lire 50 milioni;

il capitolo 5010, portante l'aumento di lire 600.000.000 per spese in conto capitale in ordine ai contributi integrativi ai Comuni per costruzioni, ampliamenti e restauri di edifici giudiziari.

Desideriamo ancora far rilevare ai colleghi che dei 2.924,4 milioni di incremento di spesa rispetto all'esposizione dell'anno 1967, ben 1.847,9 milioni dipendono dalla incidenza di leggi preesistenti o dall'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi, mentre 1.078 milioni di aumento sono dovuti all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione.

Notevole incidenza nell'incremento di spesa ha avuto in particolare l'applicazione del decreto del Ministro del tesoro 28 luglio 1966, che modifica la misura dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, per un totale complessivo di aumento pari a 1.187,9 milioni.

Ci tocca pure di rilevare, e con rammarico, che nessun incremento di spesa è pre-

visto per il capitolo 1191, che riguarda l'assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena ed alle loro famiglie, lo stanziamento di tale capitolo rimane fermo ed invariato in lire 300 milioni. A mio parere, si tratta di un settore molto importante, che meriterebbe perciò di essere maggiormente e con più attenta cura considerato. Noi tutti conosciamo la triste sorte dei dimessi dal carcere e quali difficoltà essi incontrino, anche se sorretti dalla migliore volontà, per trovare un'occupazione e potere così reinserirsi nel circuito produttivo con vantaggio proprio e dell'intera collettività nazionale.

Purtroppo le porte non si aprono facilmente a chi reca su di sè il marchio del carcere, donde la necessità primaria che questo settore dell'assistenza sociale sia seguito e potenziato dallo Stato, non essendo sufficienti gli sporadici e frammentari interventi delle pur benemerite forme di assistenza privata. In difetto non ci dovremo stupire che il dimesso dal carcere ritorni sulla strada sbagliata e che in tale modo il principio della pena come mezzo di rieducazione rimanga confinato nella sfera delle affermazioni di principio astratte e financo ipocrite.

Altra constatazione non lieta si riferisce al capitolo 1169, relativo: alle spese per il funzionamento dei centri di rieducazione dei minorenni; all'accertamento della loro personalità ed ambiente di provenienza; ai mezzi rieducativi; al mantenimento, assistenza eccetera, che non reca alcun incremento di spesa e che perciò rimane fermo nella precedente esposizione — peraltro non del tutto esigua — di lire 4 miliardi.

Nessun aumento è del pari previsto per il servizio delle bonifiche agrarie e delle relative industrie, previsto dal capitolo 1171, che rimane invariato su lire 750 milioni, mentre al precedente capitolo 1170 (servizio delle industrie negli istituti di prevenzione e di pena), come già accennato, si registra un aumento di lire 50 milioni rispetto al precedente stanziamento di lire 950 milioni, raggiungendosi così la cifra di lire un miliardo.

Trattasi di servizi molto importanti e degni della massima attenzione, se veramente vogliamo che le case di pena possano diventare dei luoghi idonei a quella qualificazione professionale dei carcerati, che possa consentire loro, a pena scontata, di reinserirsi nella società in migliori condizioni di quelle finora possibili.

Per quanto attiene all'accantonamento di 1.639,1 milioni per la parte corrente nell'apposito fondo speciale del Ministero del tesoro in relazione a provvedimenti legislativi in corso rientranti nella sfera di competenza del Ministero di grazia e giustizia, mi preme far rilevare che esso, oltre al miglioramento del trattamento di quiescenza ed adeguamento delle pensioni per gli ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari (290 milioni), alla sistemazione dei dattilografi giudiziari (220 milioni), all'ordinamento del personale sanitario degli istituti di prevenzione e pena non appartenente ai ruoli organici (156,1 milioni), ed altri stanziamenti, riguarda, in modo preminente, per la cifra di 700 milioni, l'ordinamento penitenziario e la prevenzione della delinquenza minorile, sul quale tornerò in seguito in sede di analisi dei provvedimenti legislativi da adottare nello scorcio della presente legislatura.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia non si riduce ad una mera operazione contabile o di ragioneria, non è soltanto un'esposizione di cifre, ma è lo strumento attraverso il quale si manifestano e si esaminano tutti i problemi connessi con l'amministrazione della giustizia.

Non mi sarebbe certo possibile, nè lo riterrei opportuno, in questa sede, prendere in considerazione tutti i temi che interessano il settore: mi limiterò perciò ad analizzare quelli che a mio parere sono i più importanti e comunque di maggior immediato interesse, confermando la riserva di introdurre nel parere conclusivo le osservazioni e le proposte che, sia in ordine ai temi esaminati che a qualsiasi altro argomento, i colleghi vorranno esprimere nel corso della discussione generale.

Prima di entrare nel vivo della materia, desidero rilevare come la nostra Commissione — sotto l'impulso ad essa conferito dal dinamico nostro presidente senatore Fenoaltea — abbia lavorato seriamente ed efficacemente nello studio e nella disamina di tutti i provvedimenti di legge ad essa assegnati, e di ciò va dato giusto riconoscimento non solo ai colleghi di maggioranza, ma anche a quelli della minoranza.

Desidero pure sottolineare che nel corso degli anni 1966-1967 sono stati approvati definitivamente importanti provvedimenti legislativi, fra i quali citerò, come quelli di maggior rilievo, i seguenti:

a) la legge 25 luglio 1966, n. 571, relativa all'aumento della competenza per valore dei pretori e dei conciliatori, e del limite di inappellabilità delle sentenze dei conciliatori;

b) nel campo dell'ordinamento giudiziario, la legge 25 luglio 1966, n. 570, recante disposizioni sulla nomina a magistrato di Corte d'appello in base all'anzianità e previo motivato parere del Consiglio giudiziario, legge che, comunque la si voglia giudicare, ha certamente prodotto due benefici frutti: quello di inserirsi in un quadro di attività legislativa che ha per scopo l'adeguamento, sia pure graduale, delle strutture giuridiche del nostro Paese alle norme stabilite dalla Carta costituzionale, e quello di assicurare al magistrato quella autonomia e quell'indipendenza che gli sono necessarie per poter serenamente, liberamente e speditamente giudicare, al riparo da preoccupazioni di carriera e da timori reverenziali giustificati od ingiustificati, essendo la sua valutazione, agli effetti della nomina, fondata sopratutto sulla laboriosità, diligenza, capacità e preparazione dimostrate;

c) la legge 12 ottobre 1966, n. 825, contenente norme sulla costituzione dei Consigli giudiziari, che ha connessione diretta con la legge richiamata alla lettera precedente e che deriva il suo particolare rilievo dallo spirito democratico che la informa, prevedendosi in essa la costituzione di un unico collegio elettorale formato da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto;

d) sempre nel campo dell'ordinamento giudiziario, la legge 6 agosto 1967, numero 687, la quale dispone, in analogia alla disposizione di cui all'articolo 6 della citata legge 25 luglio 1966, n. 570, che i magistrati di Corte d'appello, promossi magistrati di Corte di cassazione, continuino ad esercitare le funzioni precedenti fino a quando non vi sia disponibilità di posti nella categoria dei magistrati di Cassazione, eliminando così alla radice i danni della norma del soprannumero contenuta nella legge 4 gennaio 1963, n. 1;

e) la legge 3 maggio 1967, n. 317, che fu definita legge pilota o di esperimento, e cioè suscettibile di applicazione in altri campi, che prevede il trasferimento di talune contravvenzioni relative alla circolazione stradale ed ai regolamenti edilizi dalla sfera penalistica a quella dell'illecito amministrativo, realizzando un felice incontro dell'indirizzo generale di politica criminale implicito nel nostro stato democratico e nella nostra Costituzione, e consistente nella riduzione delle fattispecie penali, con le conseguenze pratiche dell'alleggerimento del lavoro della magistratura penale;

f) la legge 5 giugno 1967, n. 431, che ha introdotto, accanto ad innovazioni relative all'adozione tradizionale o ordinaria, il nuovo istituto dell'adozione speciale, già costituente parte integrante della più ampia riforma del diritto di famiglia predisposta dal Governo, e del quale saranno sicuramente avvertiti fra qualche tempo i benefici effetti sul piano umano e sociale;

g) il decreto-legge 27 giugno 1967, numero 460, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628, relativo all'annoso problema delle locazioni degli immobili urbani, finalmente avviato a soluzione con equilibrio e con cautela.

In ordine all'attività legislativa in corso, desidero ricordare che la nostra Commissione ha di recente approvato, in sede deliberante, una proposta di legge relativa alla modifica di alcuni articoli del Codice della navigazione, e tale proposta trovasi ora davanti la Camera dei deputati per l'approvazione definitiva.

Nè posso dimenticare che da parte della nostra Commissione è stato di recente

emesso un motivato parere in ordine al disegno di legge sul controllo delle armi, che verrà prossimamente in discussione nell'Aula del Senato, e che si impone — anche se ovviamente non risolutivo del grave problema — di fronte al rincrudimento di certe manifestazioni della criminalità e del terrorismo organizzati in molte zone del territorio nazionale, che suscita profondo raccapriccio e giusta indignazione nell'opinione pubblica.

Sempre in tema di attività legislativa in corso, ritengo doveroso porre l'accento sull'importanza del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario e sulla prevenzione della delinquenza minorile, che trovasi attualmente in discussione avanti la nostra Commissione in sede redigente, ed al quale già abbiamo dedicato diverse sedute. Poichè il disegno di legge investe problemi di ordine vario, sociali, politici, etici ed umani di evidente rilevanza, noi siamo certi che la Commissione nel suo complesso si sentirà fortemente impegnata a portare a termine l'esame del provvedimento, per modo che esso, una volta ottenuta l'approvazione della nostra Assemblea, possa passare al più presto alla Camera dei deputati, per l'approvazione definitiva. E poichè alla Camera, a quanto mi risulta, non so se per motivi di regolamento o di consuetudine, non si applica il metodo della discussione in sede redigente, penso che sarebbe assolutamente necessario che la discussione e l'approvazione del provvedimento fossero affidate alla Commissione competente in sede deliberante, ad evitare la decadenza del provvedimento stesso per intervenuta fine della legislatura, il che sarebbe veramente grave anche per l'impossibilità che ne deriverebbe di usufruire dell'accantonamento sopraricordato sul fondo speciale del Ministero del tesoro pari a lire 700 milioni.

Altro provvedimento di legge in corso, cui ritengo si debba annettere carattere di priorità — e per tale motivo mi permetterò di soffermarmi su di esso un po' dettagliatamente — è quello portante modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195 sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura. Si tratta, come noto, di provvedimento già da tempo maturo nella nostra coscienza giuridica, tanto che sull'argomento risultano presentate numerose proposte di legge da diversi settori dello schieramento politico, fra le quali ricordiamo in particolare, come doveroso, quella del nostro collega Jodice e del compianto senatore Papalia, che reca la data del 26 maggio 1964. Ma l'urgenza del provvedimento si è imposta all'attenzione del Parlamento e della pubblica opinione sopratutto in questi ultimi tempi, cosicchè il Governo è anch'esso intervenuto col suo disegno di legge in data 1° marzo 1967 (stampato della Camera dei deputati n. 3846).

Alla Commissione giustizia della Camera dei deputati la discussione si è svolta e conclusa appunto, in sede referente, sulla base del testo di legge governativo, il quale, se non prevede la riforma globale ed organica del Consiglio superiore — che molto dificilmente sarebbe potuta giungere a conclusione prima della fine della legislatura — tocca però i punti che si possono ritenere fondamentali, quali precisamente:

a) il sistema delle impugnazioni, ed in particolare di quelle in materia disciplinare, con l'importante innovazione dell'esclusione dai componenti la sezione disciplinare del primo Presidente della Corte di cassazione, che, in base alla legge vigente, diviene automaticamente giudice di sè stesso, nel momento in cui un provvedimento della detta Sezione, di cui egli fa parte di diritto, venga impugnato, a sensi dell'ultimo comma dell'articolo 17 della vigente legge, davanti alle Sezioni unite della Corte suprema di cassazione, da lui stesso presiedute;

b) la composizione della segreteria del Consiglio superiore, con l'adeguamento dell'organico alle necessità rivelatesi attraverso l'esperienza degli anni di funzionamento dell'organo, e senza che tali modifiche comportino maggiori oneri per lo Stato;

c) l'autonomia di gestione del Consiglio superiore, che viene affermata attraverso una serie di norme, e ciò allo scopo di

sottolineare l'indipendenza del Consiglio superiore anche sotto il profilo economico;

d) i rapporti fra il Consiglio superiore ed il Ministro di grazia e giustizia, con la modifica del primo comma dell'articolo 11 della legge vigente in relazione alla pronuncia 12-13 dicembre 1963 della Corte costituzionale, per cui il Ministro potrà soltanto più formulare richieste (ovviamente non vincolanti) nelle materie riguardanti le assunzioni in magistratura, le assegnazioni di sede e di funzioni, i trasferimenti, le promozioni ed altri provvedimenti sullo stato dei magistrati, materie tutte sulle quali, in base alla legge vigente, il Consiglio superiore deve invece deliberare su espressa richiesta del Guardasigilli;

e) la modifica della composizione della Commissione di scrutinio, nel senso che essa non sarà più presieduta dal primo Presidente della Corte di cassazione, ad evitare l'inconveniente analogo a quello manifestatosi in sede di ricorsi dipendenti da provvedimenti disciplinari;

f) le elezioni dei componenti-magistrati del Consiglio superiore, con l'introduzione di un sistema, che vorrei definire come un intelligente compromesso fra le due posizioni antitetiche: quella, cui la mia parte politica ed io personalmente abbiamo sempre aderito, perchè, secondo noi, rispondente alla lettera ed allo spirito della Costituzione, del collegio unico nazionale; e quella invece che vorrebbe conservare rigorosamente l'attuale sistema di elezione per categorie.

Il sistema compromissorio proposto dal Governo, pur conservando il principio della distinzione per categorie, vi introduce un correttivo, con la previsione di due distinte fasi di votazione: nella prima fase vengono elettivamente formate tre rose di candidati designati dalle singole rispettive categorie, formanti, nel loro insieme, la lista nazionale; nella seconda fase la votazione ha luogo in un collegio unico nazionale, con possibilità di scegliere, però fuori rosa, due magistrati di cassazione, uno di appello ed uno di tribunale.

Purtroppo — ed ovviamente esprimo un parere personale, che so peraltro nettamente condiviso dal Governo nella sua totalità ed in particolare dal Presidente Moro e dal ministro Reale — la Commissione giustizia della Camera modificò il testo legislativo, approvando un emendamento in base al quale la elezione dei componenti-magistrati del Consiglio superiore, nella seconda fase, da parte del collegio unico nazionale, dovrebbe essere fatta soltanto fra i candidati inclusi nella rosa dei nomi scelti dalle singole categorie.

Non mi resta che formulare l'augurio — poichè si tratta di formale impegno del Governo — che il testo della legge ritorni nell'Aula della Camera dei deputati alla sua formulazione originaria, e che la legge possa essere approvata al più presto nei due rami del Parlamento, considerata anche la scadenza, a fine anno, del mandato dei componenti il Consiglio superiore.

Un altro provvedimento legislativo in fase di avanzata elaborazione e che dovrebbe quanto prima varcare la soglia dell'Aula della Camera dei deputati, è quello avente per oggetto la delega legislativa al Governo per la riforma del Codice di procedura penale. La Commissione giustizia della Camera — cui diamo volentieri atto della serietà e dell'impegno applicati per la soluzione di questo e di altri problemi legislativi — ha dedicato all'esame del disegno di legge un particolare studio molto approfondito, pervenendo ad una elaborazione, per riconoscimento unanime, molto pregiata. Non è certo questa la sede per un'analisi particolareggiata del provvedimento: sarà soltanto qui sufficiente ricordare che i criteri cui la riforma si ispira — pur ammettendo diversità di apprezzamenti e di opinioni in una materia così dibattuta — concorrono al duplice scopo di sveltire il corso dei procedimenti, onde conferire alla pena la sua piena efficacia intimidatrice ed emendatrice e consentire, all'occorrenza, una sollecita liberazione dei detenuti innocenti, e di tutelare più ampiamente l'esercizio dei diritti della difesa, che nel nostro sistema democratico deve costituire il fondamento cui ogni altra esigenza va subordinata. E poichè tali principi e criteri direttivi faran-

no della riforma, senza dubbio alcuno, una delle conquiste più rilevanti del nostro Paese, è vivamente auspicabile che essa possa essere realizzata prima della fine della legislatura, anche se ovviamente, nella deprecata ipotesi contraria, tutto il lavoro fin qui compiuto conserverà la sua piena validità per il riesame e la conclusione del problema nella prossima legislatura.

Un altro provvedimento legislativo di notevole portata sul piano giuridico, politico e sociale è il disegno di legge recante modificazioni delle norme del Codice civile concernenti il diritto di famiglia, presentato alla Camera dei deputati dal Ministro guardasigilli a nome del Governo nella seduta del 3 gennaio 1967, e di cui la parte relativa al nuovo istituto dell'adozione speciale costituisce uno stralcio, già divenuto legge dello Stato.

Si tratta di un provvedimento che rappresenta il frutto di mesi e mesi di studi, di incontri, di elaborazioni a livello di Governo, di uffici legislativi, di tecnici e di esperti, e che intende soddisfare alle più urgenti esigenze di rinnovamento della struttura della famiglia in armonia con lo spirito del dettato costituzionale e sotto la spinta delle nuove istanze sociali, incidendo su istituti di particolare importanza, quali la posizione della donna nella famiglia, i rapporti patrimoniali fra coniugi, la filiazione naturale ed adulterina.

Il disegno di legge, attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera dei deputati, è stato accolto con molto interesse non soltanto nel mondo politico, ma anche nei circoli culturali, di opinione e di stampa, i quali vi hanno dedicato interessanti dibattiti e studi.

Data però la complessità della materia e le divergenti valutazioni, considerata la grande mole di lavoro che attende le aule parlamentari in questo scorcio di legislatura, avuta anche presente la lentezza della procedura implicita nel nostro sistema legislativo, a parere nostro è poco probabile che il disegno di legge possa essere approvato prima dello scioglimento delle Camere.

Ci dispiace moltissimo affermarlo, e saremmo veramente molto lieti di essere smentiti dai fatti, poichè si tratta di uno sforzo che meriterebbe di approdare alla meta.

Correlativamente al disegno di legge concernente il diritto di famiglia, la Commissione giustizia della Camera dei deputati, ed anche la Commissione affari costituzionali della Camera stessa, hanno dedicato negli ultimi tempi diverse sedute al disegno di legge sul divorzio di iniziativa del deputato onorevole Fortuna. Qualunque possa essere l'opinione delle varie parti politiche o dei singoli parlamentari sulla materia, ritengo che tutti — per quanto ardenti possano essere i contrasti di opinioni — dovrebbero registrare con favore un dibattito serio e ad alto livello sul tema, perchè non è certo eludendo i problemi che questi si possono portare a soluzione. E qui, in realtà, si tratta di un problema quant'altro mai vivo e sentito nella coscienza democratica del nostro Paese.

Aperti rimangono dei rilevanti problemi di riforma, che è giocoforza rinviare alla prossima legislatura, e cioè:

a) la nuova disciplina delle società commerciali, in ordine alla quale è stato da tempo formulato un progetto di legge sulla base di approfonditi studi eseguiti da una Commissione di esperti nonchè del parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, tendente, tale progetto, ad adeguare gli strumenti legislativi del settore alla realtà economica e sociale delle imprese ed a risolvere numerosi problemi relativi al controllo statale ed alla tutela delle minoranze azionarie;

b) la riforma del Codice di procedura civile, per la quale, su richiesta del Ministero di grazia e giustizia, sono stati riempiti appositi questionari dagli uffici giudiziari, dalle università e da organi tecnici particolarmente qualificati, i quali questionari sono ora oggetto di studio da parte di un Comitato di magistrati e docenti universitari designati dal Consiglio nazionale delle ricerche, mentre il Ministero di grazia e giustizia provvederà ad elaborare e coordinare tutti i dati raccolti ai fini della formulazione del testo di riforma.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Un disegno di legge dal punto di vista formale analogo a quello presentato per il Codice di procedura penale sarebbe stato presentato e poi affidato al Parlamento se si fosse potuto avere un minimo di speranza sulla possibilità delle Camere di approvarlo tempestivamente, prima cioè della fine della legislatura.

P O Ë T , *relatore. c*) la riforma del Codice penale, anche se sarebbe forse fin d'ora possibile ed auspicabile l'approvazione di talune modifiche parziali riguardanti, ad esempio, l'articolo 116 del Codice penale (reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti) e gli articoli 99-100 sulla recidiva; il reato di corruzione, nel senso di mandare esente da pena il cittadino « corruttore », onde rompere il cerchio di omertà che lega i due soggetti del reato, soluzione questa che, se anche moralmente censurabile, raggiunge però lo scopo primario dell'utilità sociale; l'inasprimento della disciplina del reato di emissione di assegno a vuoto; la riforma di taluni minimi di pena, in rapporto in particolare al furto aggravato, i cui confini di pena inferiori sono abnormi in relazione alla presenza frequentemente manifesta della doppia aggravante ed inducono da un lato ad acrobazie giuridiche per escludere le circostanze aggravanti con conseguente disparità di trattamento fra i vari uffici, dall'altro ad un livellamento di irrogazioni anche fra casi meritevoli di diverso trattamento, poichè, pur nelle ipotesi più gravi, il giudice raramente si discosta dai minimi, che già considera elevati;

d) il nuovo ed organico ordinamento giudiziario, nel cui contesto potranno essere affrontati e risolti i da tempo dibattuti problemi relativi alla riduzione del numero dei componenti i Collegi di appello e di cassazione; all'eventuale sostituzione in Tribunale del giudice collegiale col giudice monocratico; al giudice di pace in sostituzione del conciliatore e del Vicepretore onorario (riforma peraltro che incontra molte resistenze, perchè radicalmente innovatrice rispetto alla nostra tradizione giuridica); all'istituzione di un tribunale di famiglia, riforma che evidentemente richiede anch'essa lunghi ed approfonditi studi.

A proposito della riforma dell'ordinamento giudiziario, devo ricordare che è già pronto un testo, in cui sono state raccolte le conclusioni cui è pervenuta un'apposita Commissione presieduta dal primo Presidente della Corte di cassazione, e che tale testo potrebbe servire di base iniziale per la formulazione del provvedimento.

Concludendo sul tema dell'attività legislativa demandata, con tutta probabilità, alla prossima legislatura, è necessario avvertire che i lunghi e laboriosi studi fin qui eseguiti sulle complesse materie faciliteranno molto i lavori delle nuove Camere, così da consentire che i vari progetti, già elaborati o in fase di elaborazione, possano diventare al più presto leggi operanti dello Stato.

L'esposizione sin qui fatta sulla attività legislativa già portata a conclusione negli ultimi tempi, su quella in corso di prossimo perfezionamento, ed infine su quella a più lunga scadenza, ma tuttavia già ampiamente corredata di studi, esige un doveroso e fervido riconoscimento dell'attività che il ministro Reale svolge da anni e continua a svolgere con ammirevole dedizione, illuminata intelligenza e profonda sensibilità democratica, non essendo certo a lui imputabili le remore ed i ritardi che, per vari motivi, rallentano l'*iter* delle leggi e la loro realizzazione.

In ordine al problema dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, oltre alle sopraricordate leggi, degni di nota sono i decreti del Presidente della Repubblica in data 31 dicembre 1966, n. 1185 ed il decreto ministeriale 8 maggio 1967, relativi alla revisione delle piante organiche, rispettivamente, dei magistrati e dei funzionari delle cancellerie e segreterie giudiziarie, al fine di adeguare — come ricorda la nota preliminare allo stato di previsione della spesa — le piante stesse alle esigenze di servizio degli uffici giudiziari, eliminando le sperequazioni esistenti, rese manifeste dalla esperienza e dagli indici di lavoro degli ultimi anni.

Occorre segnalare, come nota positiva, la intensificazione, in questi ultimi tempi, dei concorsi ed in particolare di quelli per l'accesso alla Magistratura, e ciò allo scopo di conseguire ormai a breve scadenza la copertura totale dell'organico previsto dalla legge 4 gennaio 1963, n. 1.

Ricorderemo a tale riguardo:

Per gli uditori:

il concorso di cui al decreto ministeriale 21 ottobre 1965 per 200 posti, nel quale conseguirono l'idoneità 138 candidati;

il concorso di cui al decreto ministeriale 30 aprile 1966 per 200 posti, idonei 108;

il concorso di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1966 per 200 posti, concorrenti 946, prove scritte in corso di correzione;

il concorso di cui al decreto ministeriale 3 agosto 1967 per 200 posti, prove scritte da espletare a fine marzo 1968.

Per gli aggiunti:

il concorso di cui ai decreti ministeriali 15 gennaio e 29 gennaio 1966, con 130 idonei;

il concorso di cui al decreto ministeriale 14 febbraio 1966, con 67 idonei;

il concorso di cui al decreto ministeriale 27 ottobre 1966 con 187 candidati, del quale sono in corso le prove orali;

il concorso di cui al decreto ministeriale 30 marzo 1967, con 13 idonei;

il concorso di cui al decreto ministeriale 5 luglio 1967, che sarà espletato a metà novembre del corrente anno.

Per i magistrati d'Appello:

il concorso di cui ai decreti ministeriali 15 gennaio e 28 maggio 1966 per 7 posti, idonei 6;

il concorso di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 1967 per dieci posti, che sarà espletato a novembre di quest'anno.

Per i magistrati di Cassazione:

il concorso di cui al decreto ministeriale 15 gennaio 1966 per quattro posti, nessun idoneo;

il concorso di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 1967 per tre posti, ancora da espletare.

L'attuale situazione numerica dei magistrati è la seguente: di fronte ad un organico di 6.882 unità, i magistrati attualmente in servizio sono 5.877, con una vacanza, quindi, di 1.005 unità. Devesi anche considerare che 102 magistrati prestano servizio in uffici amministrativi.

Per quanto riguarda le presenze nei ruoli del personale di cancelleria, la situazione appare abbastanza buona. Di fronte ad un organico di 7.012 posti per la carriera direttiva e di concetto, ne risultano coperti 6.536, con una vacanza, quindi, di 486 posti, mentre per la carriera esecutiva, a fronte di un organico di 2.497 posti, ne risultano coperti 2.427, con una vacanza, quindi, di soli 70 posti.

Tutti i dati di cui sopra relativi alla situazione numerica dei magistrati e dei cancellieri sono stati desunti dalle tabelle — allegati 2-3 — dello stato di previsione.

Relativamente alle pendenze, citerò i dati che ho rilevato presso l'Istat, con riferimento alla fine dell'anno 1966, aventi carattere provvisorio.

I procedimenti penali pendenti a tale data erano complessivamente 1.083.557 così ripartiti:

Corte di cassazione	35.032
Procure per minorenni . . .	11.517
Procure della Repubblica . .	81.747
Corti di assise d'appello . .	1.196
Corti di assise	843
Uffici istruttori	37.054
Tribunale per minorenni . .	18.767
Corti di appello, sezioni per minorenni	247
Tribunali - 1° grado	74.955
Tribunali - 2° grado	13.367
Corti di appello	25.082
Preture	783.750
Totale . . .	1.083.557

A fine aprile 1966 i procedimenti penali pendenti ammontavano complessivamente a 1.405.799, onde si registra, rispetto a tale data, il rilevante calo di n. 322.242 procedimenti pendenti, il che è però dovuto alla amnistia del giugno 1966.

A loro volta i procedimenti civili pendenti a fine 1966 ammontavano complessivamente a 898.080 così ripartiti:

Corte di cassazione	11.481
Corti di appello - cognizione diretta	1.296
Corti di appello - 2° grado . .	43.727
Tribunali - 1° grado	475.344
Tribunali - 2° grado	19.601
Preture - 1° grado	295.868
Preture - 2° grado	1.052
Conciliazioni	49.711
Totale . . .	898.080

Rispetto alla situazione riferita all'aprile 1966, portante la cifra di 877.695, si registra quindi un aumento di procedimenti civili pendenti pari a 20.385.

Per finire l'*excursus* nel campo statistico desidero ancora comunicare alla Commissione che nel corso dell'anno 1966 sono state concesse 1.062 grazie, a fronte di 2.251 grazie concesse nell'anno precedente, mentre, sempre nell'anno 1966, i provvedimenti di liberazione condizionale sono stati 94 a fronte di 223 nel 1965.

So di condividere il parere di molti colleghi, affermando l'opportunità di una maggior larghezza nell'applicazione dell'istituto della liberazione condizionale, quando il condannato dimostri, con il suo comportamento, di essere ravveduto. Sono personalmente convinto che con questo istituto si favorisce il reinserimento del detenuto nella vita civile e si stimola la sua volontà a rettamente operare, col chè veramente la pena raggiunge il suo effetto di recupero sociale di chi ha errato.

Sempre in tema di funzionamento giudiziario desidero spendere qualche parola sui problemi del trattamento economico dei magistrati.

Tale problema impone una considerazione del tutto particolare, che non può non tenere conto dell'inequivocabile richiamo ad essi fatto dal Capo dello Stato nel recente discorso al Consiglio superiore della Magistratura.

In quella circostanza il Presidente della Repubblica espresse l'avviso che i magistrati, in quanto investiti di funzioni sovrane, non possono avvalersi dei normali mezzi di lotta sindacale e in particolare dello sciopero, ma non mancò di sottolineare che a tale limitazione deve corrispondere un obbligo preciso degli altri poteri dello Stato di garantire il prestigio della Magistratura ed assicurare un adeguato trattamento economico dei suoi componenti, indipendentemente dal contesto generale del pubblico impiego.

È emerso cioè dalle parole del Capo dello Stato che l'una e l'altra esigenza sono due aspetti inscindibili della stessa realtà, onde non si può pretendere il rispetto della prima da parte degli interessati senza che sia contemporaneamente perseguita dagli organi competenti la piena realizzazione della seconda.

Perciò ci auguriamo che le iniziative in corso di avanzata elaborazione presso i Ministeri competenti possano, pur nei limiti consentiti dalle possibilità di bilancio, tradurre in atto gli obiettivi sopra citati.

Al di là delle richieste contingenti dei magistrati è altresì indispensabile dare seguito alla soluzione prospettata nella nota proposta di legge Martuscelli, che tende a sganciare il trattamento economico dal meccanismo delle promozioni, proposta di legge che riscuote la piena adesione dell'Associazione nazionale magistrati e che è stata pure apprezzata dall'Unione dei magistrati.

Deve sopratutto essere chiaro che, se per ragioni di tempo non sarà possibile pervenire all'approvazione del provvedimento entro la presente legislatura, questa materia dovrà trovare un suo completo assetto nel quadro della riforma dell'ordinamento giudiziario per realizzare l'obiettivo della completa soppressione di ogni traccia di carriera, come è stabilito dalla Carta costituzionale.

Nè si può tacere in questa sede lo stato di disagio che investe da tempo il personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie.

Purtroppo le ragioni che dettero luogo alla prolungata agitazione dei cancellieri e dei segretari sono ancora tutte pendenti. Non ci si può nascondere la grave difficoltà di sciogliere tutti in una volta i nodi che si sono venuti avviluppando nel corso degli ultimi decenni, tanto più che il problema del personale degli impieghi amministrativi della giustizia non può essere avulso dall'altro più generale del trattamento economico e normativo dei dipendenti dello Stato, non fosse altro perchè esistono limiti di bilancio che il Governo ha indicato e che le grandi associazioni sindacali hanno responsabilmente accettato, in una fase in cui occorre ancora perseguire con estrema coerenza gli obiettivi della difesa del potere di acquisto della lira e della massima espansione in tutti i settori produttivi.

Ciò non di meno sarebbe altrettanto ingiusto e in definitiva dannoso per la sorte dell'amministrazione della giustizia disconoscere che la categoria del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie versa in condizioni estremamente precarie, anche in sede di comparazione con le altre categorie della pubblica amministrazione. Ciò vale soprattutto per quanto riguarda la progressione di carriera, che risulta per i cancellieri e segretari particolarmente limitata e compressa, sicchè ci auguriamo che il Governo, pur nel quadro di un organico ed equo riesame delle carriere e delle retribuzioni del personale statale, abbia particolare considerazione per questo aspetto del problema nell'interesse di una categoria di funzionari e impiegati indubbiamente meritevole e preziosa per il buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, la nota preliminare ricorda che la situazione è sensibilmente migliorata in alcuni Comuni, il che costituisce indubbiamente un passo avanti in un campo in cui, peraltro, necessitano ancora notevoli interventi finanziari.

Lo Stato ha provveduto direttamente per il tramite del Ministero dei lavori pubblici alla costruzione, ultimata od in corso, di nuovi locali, come per Bari, Rieti, Melfi, Nuoro, Forlì, Cassino, Roma, eccetera.

Molti Comuni, da parte loro, hanno provveduto ad eseguire nuove costruzioni, valendosi del contributo dello Stato ai sensi delle leggi 15 febbraio 1957, n. 26 e 18 febbraio 1963, n. 208, e fra i Comuni stessi figurano quelli di Genova, L'Aquila, Vicenza, Sulmona, Oristano, Nicosia, eccetera.

Dall'entrata in vigore della prima di dette leggi fino ad oggi sono stati sovvenzionati 120 Comuni per la costruzione di 4 sedi di Corte d'appello, 36 sedi di Tribunali e 80 sedi di Preture per l'esecuzione di opere dell'importo complessivo di lire 25.259 milioni circa. Considerato l'aggravio degli interessi, il contributo a carico dello Stato per concorso nella estinzione dei mutui contratti dai Comuni stessi ammonta a più di 31 miliardi.

Circa l'edilizia carceraria, ricorda la nota preliminare che sono stati ultimati i lavori di costruzione delle nuove carceri di Chieti e di Palmi e di un nuovo padiglione della casa di reclusione di Procida.

Sono in fase di avanzata esecuzione i lavori di costruzione delle nuove carceri di Nuoro, Novara, Trani, Padova, Foggia, Salerno, Carinola e di quello di Roma - Rebibbia, che la nostra Commissione ha avuto occasione di visitare recentemente, riportandone una buona impressione.

Per quanto attiene alla costruzione ed al completamento dei nuovi edifici, il programma da realizzare è subordinato alla approvazione del disegno di legge che prevede uno stanziamento di 7 miliardi, e che, approvato dal Senato, è ora all'esame della Camera dei deputati.

L'Amministrazione si propone, nel corso del 1968, di intensificare l'opera di perfezionamento dei vari servizi, dotando gli edifici situati in località e clima rigido di impianti di riscaldamento ed installando in stabilimenti, che ne sono ancora privi, adeguati impianti igienico-sanitari.

Prima di concludere, vorrei fare ancora qualche osservazione sui temi del notariato e delle libere professioni.

Circa l'ordinamento forense, il relativo disegno di legge governativo ha ottenuto l'approvazione della Commissione giustizia della Camera dei deputati in sede referente, ma prima di passare al Senato dovrà ancora essere approvato dall'Assemblea della Camera stessa, il che ovviamente suscita scetticismo circa la possibilità della sua approvazione definitiva nel corso della presente legislatura; mentre è ancora allo studio di una apposita Commissione ministeriale l'elaborazione di un testo organico in ordine alla previdenza ed assistenza forense.

Per quanto riguarda gli ordinamenti delle professioni di dottore forestale, di chimico e di attuario, essi sono ancora in fase di elaborazione, per quanto avanzata; mentre quello dei dottori commercialisti è allo studio, che dovrebbe concludersi presto, presso una apposita Commissione ministeriale, ed a sua volta l'ordinamento dei periti agrari è pendente davanti alla Commissione giustizia della Camera. È perciò molto improbabile che i detti ordinamenti, od anche solo alcuni di essi, possano essere approvati prima dello scioglimento delle Camere.

In ordine alla professione di geologo, sono in corso i lavori di apposita Commissione ministeriale per la prima formazione del relativo albo, a seguito della legge 25 luglio 1966, n. 616, contenente norme integrative alla legge 3 febbraio 1963, n. 112.

Circa il nuovo ordinamento del notariato, sono pendenti avanti la Commissione giustizia della Camera due disegni di legge, di cui uno d'iniziativa parlamentare (deputati Fortuna ed altri) in data 30 ottobre 1964, e l'altro d'iniziativa governativa in data 4 maggio 1965.

Considerato che la Commissione competente della Camera non ha ancora iniziato l'esame dei predetti disegni di legge e che quindi è impossibile che essi ricevano l'approvazione definitiva dal Parlamento in questo scorcio di legislatura, ho ritenuto opportuno, d'intesa con i colleghi Forma ed Attaguile, di presentare due disegni di legge stralcio, che potrebbero essere approvati tempestivamente in relazione alla sentita necessità ed alla viva attesa di riforma in questo settore, ricordate nella nota preliminare.

Mi permetto in special modo di segnalare all'onorevole Commissione il disegno di legge recante nuove norme in materia di concorsi notarili, che ebbe l'onore della menzione da parte del Ministro Guardasigilli nel suo discorso pronunciato a Perugia in occasione del recente Congresso nazionale del notariato.

Tale disegno di legge, partendo dal presupposto della avvertita esigenza, in una società moderna, di una sempre più profonda qualificazione professionale, si propone di contribuire — attraverso la diminuzione degli attuali limiti di età per l'accesso al notariato, ed una più obiettiva regolamentazione dei criteri selettivi nei concorsi di trasferimento — al miglioramento qualitativo della professione nell'interesse generale.

Il disegno di legge di cui sopra è stato assegnato alla nostra Commissione in sede deliberante; e perciò mi sia consentito sperare che esso possa essere al più presto da noi approvato, per poi passare all'altro ramo del Parlamento ai fini dell'approvazione definitiva.

Onorevoli colleghi, il problema della giustizia, è vivo e presente nella coscienza dei migliori degli italiani, a cominciare dal Capo dello Stato. Esso ha suscitato, soprattutto in questi ultimi tempi, rinnovato fervore di studi e di iniziative. Interessantissimi congressi di magistrati e di avvocati hanno dibattuto e dibatteranno importantissimi temi. Il Parlamento, nella sua interezza, ed il Governo, sensibili alle istanze degli operatori del diritto e della pubblica opinione, hanno cercato di fare tutto intero il loro dovere nell'interesse degli istituti e delle istituzioni.

Consentitemi, onorevoli colleghi, che io tragga da tali positive constatazioni l'augurio e la certezza che gli sforzi congiunti di tanti uomini di chiara intelligenza e di buona volontà riusciranno alfine a risolvere il problema della giustizia in questa nostra Italia, che vanta una così nobile tradizione giuridica e che ha bisogno appunto della giustizia — indice di civiltà — per illuminare le vie del suo divenire democratico e del suo progresso sociale.

Con questo augurio, mi onoro di chiedere ai colleghi di voler esprimere parere favorevole allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1968.

P R E S I D E N T E . Onorevoli senatori, la vastità, la complessità ed il carattere esauriente della relazione del senatore Poët, che credo troverà il riconoscimento unanime della Commissione, mi fa ritenere opportuno non proseguire la discussione questa sera, ma di rinviarla, se non vi sono altre proposte, a domani mattina.

M O R V I D I . Giustamente Ella, signor Presidente, ha rilevato l'ampiezza, la completezza e la profondità della relazione del senatore Poët. In proposito dico subito che noi potremmo concordare su quella parte nella quale vengono fatti molti elogi, anche perchè gli elogi non mancano per noi che facciamo parte della minoranza; le relazioni, però, credo che non debbano consistere soltanto negli elogi. È evidente, quindi, che, se vogliamo veramente discutere questa relazione con quella stessa profondità con la quale è stata esposta dal collega Poët, abbiamo bisogno di avere a disposizione una copia scritta della medesima per poterla esaminare con tutta l'attenzione che essa richiede. Cosa questa che, evidentemente, non può essere fatta entro domani mattina.

P R E S I D E N T E . Non posso non riconoscere, senatore Morvidi, la fondatezza del suo rilievo; ma devo dire che nel fare la mia proposta sono stato mosso dalle circostanze, le quali mi danno il destro di ricordare agli onorevoli senatori che i tempi premono: ci avviciniamo infatti al termine della legislatura ed abbiamo ancora numerosi ed importanti provvedimenti al nostro ordine del giorno, come ha già ricordato l'onorevole relatore.

Ritengo quindi di avere l'unanime consenso della Commissione nell'esprimere l'augurio che non si verifichi il caso di provvedimenti approvati dalla Camera dei deputati e non presi in esame dal Senato, trattandosi molto spesso di provvedimenti relativi a riforme attese da tutte le parti politiche e dall'opinione pubblica in generale.

Ora, se procediamo nei nostri lavori con il ritmo consueto, abbiamo davanti a noi al massimo una ventina di sedute legislative e in venti sedute, come è evidente, si conclude molto poco. Sarà necessario, quindi, esaminare un po' il nostro programma di lavoro ed intensificare le sedute.

Per quanto concerne la richiesta del senatore Morvidi, non posso che essere d'accordo sulla necessità di distribuire in bozze la relazione del senatore Poët dato, appunto, il suo carattere estremamente vasto ed approfondito.

Se non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 18,45.

SEDUTA DI MARTEDI 19 SETTEMBRE 1967

Presidenza del Presidente FENOALTEA

La seduta è aperta alle ore 10,40.

Sono presenti i senatori: Ajroldi, Caroli, Fenoaltea, Kuntze, Maris, Monni, Morvidi, Pafundi, Poët, Tessitori, Tomassini e Venturi.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Angelini Armando, Lami Starnuti e Sailis sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Spigaroli, Canziani e Genco.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Reale.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella 5)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di

legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Comunico agli onorevoli colleghi che il senatore Angelini ci ha fatto sapere di non poter partecipare alla seduta odierna trovandosi in convalescenza dopo una non leggera indisposizione. Sono certo di interpretare il sentimento unanime della Commissione formulando per l'onorevole collega i più fervidi auguri di pronta guarigione.

Desidero inoltre richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che per le norme vigenti il parere relativo allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia — come del resto quelli relativi agli altri Dicasteri — deve essere trasmesso alla Commissione finanze e tesoro entro il giorno 27 settembre: ora, calcolando le possibilità di riunione della Commissione ed il tempo necessario all'onorevole relatore per stendere detto parere nella edizione definitiva, appare evidente che il tempo di cui disponiamo è oltremodo limitato. Sono pertanto costretto a pregare coloro che interverranno nella discussione di tenere conto di tale circostanza.

A J R O L D I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, l'ampiezza del parere steso con la sua ben nota diligenza e con lo scrupolo che lo distingue dal senatore Poët è tale che difficilmente e per la quantità e per la qualità degli argomenti che ivi sono trattati potrà consentire una discussione ed un approfondimento che siano di esso degni. Mi sia consentito peraltro — anche in considerazione del fatto che domani mattina sarò impegnato alla 1ª Commissione e quindi non potrò essere presente al seguito della discussione — di esprimere qualche avviso personale in ordine ad alcuni punti che mi sembrano fondamentali al fine di un esame approfondito e di un parere sereno ed obiettivo sullo stato di previsione della spesa per il prossimo esercizio del Ministero di grazia e giustizia.

Un primo rilievo fatto dall'onorevole estensore del parere — che a mio avviso ha una importanza pregiudiziale — è quello relativo allo scarso aumento degli stanziamenti destinati al settore della giustizia in proporzione alle esigenze della sua amministrazione ed alla riduzione della incidenza percentuale degli stanziamenti stessi sul bilancio complessivo dello Stato. A tal proposito si potrebbe obiettare che queste sono le ricorrenti lamentele che si odono più o meno in tutte le Commissioni parlamentari, in quanto evidentemente ognuno vede con passione le necessità del settore del quale si occupa e quindi aspira — il che è quanto mai lodevole — ad un sempre maggiore miglioramento dell'organizzazione del settore stesso, rivolgendosi a tale scopo ai Ministri del tesoro e del bilancio, i quali peraltro ai richiedenti rappresentano talune posizioni di rigidità del bilancio che debbono rispettare. Direi però che questo non può essere il caso della tabella relativa allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia che attiene al funzionamento di uno dei tre poteri dello Stato — quello giudiziario — al quale non sufficientemente non solo da parte dell'opinione pubblica, ma anche dei settori qualifiicati si ha riguardo in proporzione alla sua importanza.

Il senatore Poët giustamente ha definito la giustizia come « la trave portante dell'ordine e del progresso civile e sociale del Paese »: io direi in aggiunta — pur associandomi a questa sua definizione — che la giustizia è innanzi tutto garanzia di libertà, che la giustizia è anche una delle espressioni della sovranità dello Stato (articolo 101 della Costituzione).

Non si può quindi pensare ad un bilancio del Ministero di grazia e giustizia che non comporti una organizzazione degna di un funzionamento atto a garantire in sede penale la tutela della società e la repressione degli atti lesivi ed offensivi dell'ordine sociale, morale e giuridico ed in sede civile quel *suum cuique tribuere* che è di classica memoria.

In questo settore si è da tempo verificato — dobbiamo però riconoscere che fortunatamente le cose vanno man mano evolvendo in senso favorevole — un equivoco in ordine alle funzioni della giustizia, un equivoco derivante da una certa tendenza

intesa a distinguere l'amministrazione della giustizia per settori ed in particolare, per quanto concerne la funzione giurisdizionale della Magistratura ordinaria, tra giurisdizione civile e giurisdizione penale: il che offende evidentemente il principio della unità giurisdizionale. Bisogna inoltre tenere presente che la carenza di un tempestivo intervento giudiziario tanto in un settore come nell'altro finisce per produrre uno scompenso che si ripercuote negativamente sulla comunità nazionale perchè le remore vengono in sostanza a paralizzare l'esercizio dei diritti pregiudicando l'ordine sociale.

Nell'ambito penalistico si evidenzia l'importanza dell'intervento repressivo, che però si accompagna ad altri due fini collaterali, ma non secondari: quello della prevenzione e quello della rieducazione: del recupero, cioè, alla società di chi ha mancato.

Ma anche nel settore della tutela dei diritti dei singoli — a cominciare da quelli della persona e della famiglia, sino a quelli concernenti la proprietà, i negozi giuridici in genere, le disposizioni di ultime volontà e tanti altri che per brevità ometto — vi è un primario interesse pubblico alla tutela della norma, obiettivamente considerata e posta come cardine dell'ordine sociale, che non è inferiore a quello dei diritti o degli interessi dei singoli.

Per questi motivi si deve salutare come positivo ogni sforzo — e sforzi in tal senso ne sono stati fatti nel corso cioè di questa legislatura, e ci auspichiamo siano proseguiti — tendente ad eliminare discriminazioni ispirate a criteri ristretti di preferenza per una presunta più alta qualificazione della attività giudiziaria in sede civile in confronto a quella in sede penale, mentre per contro avviene che proprio nel settore della giurisdizione civile si vuol sottolineare la prevalenza di un interesse e quindi di una iniziativa dei privati in ordine alla condotta del processo ed alla libera determinazione delle parti e si finisce col non rispettare quel principio al quale accennavo prima, della necessità di considerare anche l'amministrazione della giustizia civile come un esercizio della sovranità e della tutela di un bene che non è soltanto privato, ma anche e soprattutto d'ordine generale.

È presente poi in questo settore — sia pure in modo assai più affievolito rispetto al passato — un certo sistema di preclusioni a tutela, prima che della giustizia, delle norme fiscali. È vero che, con tale sistema, l'Erario si assicura notevoli introiti non solo sugli atti correnti del processo, ma anche per via della regolarizzazione di documenti con la riscossione delle corrispondenti imposte di bollo e di registro, eccetera, ma occorrerebbe fare un riscontro spassionato ed obiettivo — e credo di averlo già detto nel corso di uno degli esercizi precedenti della presente legislatura — fra il vantaggio finanziario che persegue l'Amministrazione dello Stato e lo svantaggio che deriva dalle remore all'Amministrazione della giustizia; nonchè sapere fino a qual punto tali vantaggi di carattere fiscale siano utilizzati per la soddisfazione delle spese relative allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia.

È necessario, dunque, che alla giustizia sia dato quanto le occorre per assicurare la sua funzionalità; sotto il profilo logistico ed organizzativo anche ai fini di una migliore distribuzione degli uffici. Di fatto sono state rivedute alcune circoscrizioni, sono stati soppressi taluni uffici e ne sono stati costituiti altri. Io riterrei che in linea generale il criterio da seguire dovrebbe essere quello di avvicinare il cittadino agli uffici giudiziari, che in passato erano dislocati in località che erano allora centri di attrazione delle esistenti comunità politiche e sociali: attualmente invece i rapporti tra regione e regione, provincia e provincia, hanno spostato notevolmente l'asse di attrazione di tali centri per cui sarà opportuno, per una migliore amministrazione della giustizia, che anche questo aspetto venga esaminato affinchè il cittadino si avvicini alla giustizia, ma soprattutto la giustizia si avvicini al cittadino non soltanto per una maggiore soddisfazione delle sue necessità e per la tutela dei suoi diritti, ma anche per fare in modo che ogni sistemazione e distribuzione di uffici sia organicamente e finanziariamente conveniente.

È poi necessario assicurare la completa occupazione dei posti di organico. Purtroppo anche nella Magistratura si verifica quello che già si riscontra da tempo negli uffici

pubblici, cioè il diminuente accesso dei cittadini a questi uffici che una volta erano particolarmente ambiti. Oggi invece a causa della trasformazione economica del Paese e della espansione dell'attività produttiva industriale e quindi della maggiore possibilità di immediate sistemazioni con annessi vantaggi di carattere economico i concorsi per i posti in questo settore vanno talvolta deserti oppure rischiano di essere occupati da persone non opportunamente e non sufficientemente qualificate per coprirli e soprattutto per esercitare un potere delicato come quello di rendere giustizia, ove, per rimediare, si usassero criteri di particolare larghezza.

È necessario inoltre garantire un più celere corso della giustizia, agevolendo la pronta soluzione dei casi più urgenti sia in sede penale che in sede civile ed assicurare in ogni caso l'adempimento di quei fini di prevenzione, di rieducazione e di riammissione degli sbandati nella società, in relazione ai quali giustamente il relatore lamenta la carenza di stanziamenti in bilancio. Per questu'ultima voce sono stati infatti stanziati gli stessi 300 milioni previsti nell'esercizio precedente ed effettivamente è difficile dire cosa si possa fare con una tale somma in questo campo.

L'estensore del parere, passando ad un altro argomento, ha poi tracciato un disegno completo ed interessante dell'attività meritoria del potere giudiziario in ordine alla quale desidero fare alcune considerazioni, attesa la sua particolare importanza. Come è noto, si terrà prossimamente un congresso da parte della associazione dei magistrati che avrà per oggetto i rapporti del potere giudiziario con gli altri poteri dello Stato: si tratta di un argomento di capitale importanza soprattutto in considerazione del fatto che nel corso di questa legislatura si sono verificati degli episodi che hanno messo in particolare evidenza la necessità di stabilire, almeno in linea di massima, dei principi dai quali derivi una organica collaborazione tra i poteri dello Stato.

Uno dei punti sui quali maggiormente si è manifestata una certa tensione è quello relativo alla interpretazione della legge in relazione ad alcune norme costituzionali. Ora, non vi è dubbio a mio avviso che dal legislatore, cioè dal primo potere dello Stato, derivi la *mens* della legge nel momento in cui la legge stessa viene formata, e successivamente, attraverso la cosidetta interpretazione autentica, spetti ad esso tale potestà della quale più volte si è dovuto avvalere per dirimere controversie di carattere interpretativo sorte in sede giurisdizionale.

Si sono poi avuti gravi contrasti tra la Corte costituzionale e la magistratura ordinaria, e noi dobbiamo augurarci che ciò non avvenga più. Vorrei anzi ricordare, a questo proposito, che il Parlamento — il quale non è solo un organo legislativo ma anche un organo politico, e quindi ha una sua sensibilità politica, che deve saper esprimere — era intervenuto per evitare taluni contrasti nella applicazione di determinate norme nel campo processuale penale che avrebbero potuto anche causare gravissime remore nel normale corso dei numerisissimi processi pendenti. Purtroppo il relativo provvedimento, che, nonostante potesse sotto il profilo squisitamente formale, ritenersi non completamente ortodosso, aveva la sua giustificazione in quella preoccupazione giuridica e politica cui prima accennavo, non ha avuto seguito; per cui il conflitto tra la Corte costituzionale e la Corte di cassazione è esploso, direi, in una forma sconcertante per l'opinione pubblica, che non è in grado di assimilare il contenuto di questi problemi, ma giudica tali avvenimenti soltanto dalle loro ripercussioni esteriori, traendo altresì motivo di disorientamento e sfiducia dal contrasto clamoroso fra i poteri dello Stato.

Chi parla ben sa come la Corte costituzionale abbia un potere interpretativo, da esercitare nei limiti che le sono stati fissati dalla Costituzione; e ben sa come tutto questo debba essere tenuto in considerazione nel momento in cui il terzo potere dello Stato — l'Autorità giudiziaria — si accinge ad esaminare la sua posizione nei confronti degli altri due. Mi sia consentito, a questo punto, accennare ad un fenomeno conturbante che peraltro nulla toglie alla nobilissima funzione esercitata con tanta competenza e prestigio dall'Autorità giudiziaria: mi riferisco al moltiplicarsi di procedimenti per rea-

ti contro la pubblica Amministrazione, non soltanto nei confronti di amministratori pubblici, di appartenenti cioè ad Amministrazioni dello Stato o di altri enti, ma anche nei confronti dell'Esecutivo, cioè di Ministri.

Si tratta di questioni esstremamente delicate, riguardanti soprattutto il tema (e qui particolarmente vivo appare il problema della riforma dei codici, così effcacemente trattato dal collega Poët) del cosiddetto peculato per distrazione. Sarebbe ora di giungere ad una doverosa chiarificazione per evitare interferenze indebite degli altri poteri nell'esercizio del potere esecutivo; e dico questo non perchè intenda difendere — il che non sarebbe degno nè di questa sede nè di chi ha l'onore di parlare — posizioni specifiche nè, tantomeno, situazioni scandalistiche largamente provate, bensì per affermare che è necessario precisare come non esista nel nostro Codice penale una rubricazione colposa del delitto di peculato. Il peculato non è un delitto colposo: esiste una differenza sostanziale tra l'amministrazione cosiddetta facile, la disamministrazione ed il delitto di peculato per distrazione, anche e specialmente avendo riguardo ai due elementi del dolo e del profitto; elementi sui quali, purtroppo, a volte non si medita abbastanza, come è accaduto quando è stata richiesta l'autorizzazione a procedere contro parlamentari ex amministratori per l'erogazione di un'indennità ai prossimi congiunti, di un altissimo funzionario morto prematuramente, nonostante fossero state conseguite le approvazioni dei competenti organi di controllo.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* La richiesta, ad ogni modo, è stata archiviata.

A J R O L D I . Me ne rallegro, in quanto si sarebbe dato luogo ad uno scandalo giudiziario in senso inverso.

Comunque, episodi del genere non debbono più accadere, per la tranquillità dei nostri pubblici amministratori prima di tutto e perchè il Governo possa serenamente espletare le sue funzioni, naturalmente con il controllo politico del Parlamento e quello degli altri organi che sono chiaramente indicati dalla Costituzione. Tali manifestazioni abnormi danno infatti luogo, a lungo andare, ad uno stato di tale preoccupazione nei pubblici funzionari, da portarli quasi all'inazione che permette di evitare le responsabilità, e talvolta addirittura all'esodo.

È inoltre necessaria una maggiore chiarificazione in ordine al problema dell'indipendenza della magistratura. Gli articoli 101 e 104 della Costituzione pongono tale problema in termini precisi, ma penso che occorrerà operare una distinzione, senza la quale rimarrà l'equivoco con i conseguenti dissensi.

È chiaro, è evidente direi, e non potrebbe non essere così, che l'amministrazione della giustizia come tale, sia essa resa da parte del Primo Presidente della Corte di cassazione o del meno anziano degli uditori giudiziari — costituisca una funzione sottoposta soltanto alla legge, e quindi del tutto indipendente. Nessuno potrà imputare ad un magistrato, a meno che non si tratti di un'ipotesi delittuosa, il fatto di avere seguito un determinato indirizzo e contestargli la responsabilità dei motivi determinanti la sua decisione: per eliminare gli errori giudiziari, che sono anch'essi errori umani, esistono i rimedi processuali previsti dalla legge.

L'onorevole Ministro ha perfettamente ragione, poichè non è detto che le sentenze d'appello siano esenti da errori in confronto di quelle di primo grado, e non è detto che le sentenze della Cassazione, in sede di legittimità, siano sempre aderenti alla esatta interpretazione, almeno in senso astratto, della legge; abbiamo una dottrina vastissima, e nelle riviste di giurisprudenza rinveniamo casi clamorosi di dissenso. Credo però che il magistrato, non come sacerdote della giustizia ma come esercente una pubblica funzione nell'ambito di uffici organizzati, non possa sottrarsi ad alcune norme dell'ordinamento gerarchico. Come potrebbe infatti il Presidente di un tribunale svolgere i suoi compiti, ed il tribunale stesso funzionare, se il Presidente non avesse la possibilità di ordinare gli uffici e la loro or-

ganizzazione secondo i criteri che ritiene più conformi alle necessità della giustizia? E lo stesso dicasi per la Corte d'appello e per la Suprema Corte di cassazione.

Quindi, sotto questo profilo, non v'è dubbio che il magistrato, pur rimanendo indipendente in quella che è la libera espressione della sua coscienza nell'amministrazione della giustizia, intrattiene rapporti con gli organi direttivi (così sono chiamati del resto anche dalla legge Breganze) di cui non si può non tener conto. E chi vi parla ritiene a sua volta che così appunto debba essere: che la magistratura debba cioè essere indipendente da ogni altro potere che non sia la legge, nel momento in cui esercita l'alta funzione del rendere giustizia, ma ciò non pertanto debba essere organizzata e articolata in uffici ed organi fino al vertice del Consiglio superiore della magistratura, ed attui una feconda collaborazione con gli altri poteri dello Stato.

In sostanza nessuno può auspicare la supremazia di un potere su un altro ma un coordinamento positivo tra i suddetti poteri; poichè questo è veramente l'unico pilastro sul quale possono reggersi tutte le strutture dello Stato democratico. Per questi stessi motivi è sommamente auspicabile — salva restando la libertà di associazione, che del resto nessuno vuole negare — una maggiore unione spirituale all'interno della magistratura. Taluni casi piuttosto clamorosi hanno infatti creato un disorientamento nella pubblica opinione, la quale non può in alcun modo rendersi conto dall'esterno di tante situazioni; il contrasto tra le opinioni serve a raggiungere, attraverso il metodo democratico, determinati fini, ma non deve creare fratture nel potere giudiziario poichè questo significherebbe il crollo della giustizia.

Si è già detto nella nostra Commissione che il disegno di legge Breganze non vuol essere un provvedimento eliminatorio del principio della selezione creando la progressione di funzioni attraverso la semplice anzianità; il disegno di legge Breganze era soprattutto destinato — e lo è ancora — ad evitare due gravi inconvenienti: primo, che si tenga conto, per la selezione della magistratura, solo di determinati titoli, riferiti ad un altrettanto determinato periodo; secondo, che il giudizio venga dato da organi i quali, non essendo prossimi al luogo dove il magistrato svolge la sua attività e non avendone quindi una compiuta conoscenza, debbono per forza servirsi della nuda e formale espressione di titoli presentati, costituiti da sentenze o da requisitorie, senza poter esprimere un giudizio completo sulla personalità del magistrato medesimo. Bisogna perciò evitare che si ripeta ciò che è avvenuto in passato in qualche sede, dove si è giunti addirittura al rovesciamento della situazione negando, in sede di Consiglio giudiziario, la possibilità di esaminare, tra i titoli del magistrato, le sentenze e le requisitorie; il che vuol dire non aver compreso nè lo spirito nè la lettera della legge Breganze.

Vi è un altro punto, che è stato ricordato dall'onorevole estensore e che mi trova pienamente concorde. Il potere giudiziario, come tale, non si concilia con la possibilità di agitazioni sindacali, proprio per la necessaria funzione di continuità della giustizia. È però anche giusto che per l'elevatezza della funzione ed anche per invitare a tale altissima missione i giovani meglio preparati, il trattamento economico sia conforme alle esigenze della funzione stessa.

Certo, bisogna osservare il senso delle proporzioni. Non si può esagerare in eccesso, altrimenti se non scioperano i magistrati scioperano i funzionari pubblici, i quali, non avendo l'esercizio sovrano del potere, possono farlo in virtù della Costituzione. Neanche chi vi parla, del resto, è d'accordo sull'appiattimento assoluto delle retribuzioni, poichè esso vorrebbe dire negare il principio della selezione che è stato previsto non solo dalla Carta costituzionale ma anche, come dicevo dianzi, dalla legge Breganze, ed è connaturale al progresso dalla stessa società, nella quale deve emergere non il raccomandato, bensì chi si è formato, ha conservato ed ha saputo migliorare, una preparazione idonea allo svolgimento di compiti elevati. Non si può porre dunque il magistrato, che è un uomo anche lui, nella condizione di scegliere con parità di tratta-

mento, tra situazioni più comode e quella, ad esempio, di dirigente dell'Ufficio istruzione dei processi penali di un grande centro urbano.

Tutto questo porterebbe ad uno sconvolgimento dell'ordine naturale del progresso: a situazioni che, a mio avviso, non sono accettabili. Dobbiamo dunque scegliere: vogliamo, come avviene in taluni Paesi, i magistrati indipendenti grado per grado, settore per settore, funzione per funzione? Allora dobbiamo creare un ordine giudiziario diverso da quello che è previsto dalla nostra Costituzione e dall'attuale ordinamento.

Se invece noi intendiamo conservare quest'ordine attraverso ad un passaggio di funzioni allora è chiaro che, sia agli effetti della retribuzione, sia a quelli della rappresentanza nel Consiglio superiore non è possibile dimenticare l'una o l'altra delle categorie che fanno parte del complesso della magistratura.

Per quanto concerne il personale delle segreterie e delle cancellerie giudiziarie sono d'accordo che bisogna cercare, per quanto possibile, di rivalutare l'esercizio di queste funzioni che sono estremamente delicate.

Noi ci auguriamo che i mezzi meccanici, entrando nelle aule di giustizia, riescano ad evitare taluni inconvenienti relativi, soprattutto, alla redazione dei verbali particolarmente quando non si tratta di redazione materiale, ma di interpretazione delle dichiarazioni dell'imputato o dei testimoni da parte del cancelliere.

I cancellieri sono ufficiali pubblici che, ripeto, assolvono funzioni particolarmente delicate e ad essi, tra l'altro, dovrebbe essere dato un trattamento economico ed un organico conformi al loro stato.

Infine auspichiamo la riforma dei Codici.

Ci rendiamo conto che nella presente legislatura non sarebbe stato possibile arrivare alla riforma completa dei Codici e dobbiamo dare atto al Governo che, pur tra molte difficoltà, talune tra le riforme più urgenti che sono state proposte sono state approvate. Non le elencherò perchè ad esse ha fatto esplicito riferimento il senatore Poët nel suo parere.

Comunque, il Codice penale deve essere riformato non solo perchè contiene alcuni istituti ormai sorpassati da un punto di vista generale, ma anche perchè molte sue norme fanno riferimento ad un regime che non rappresenta il pensiero e la coscienza nazionale.

Per il Codice civile sono stati ricordati i problemi relativi al diritto di famiglia; una riforma importante è stata varata (l'adozione speciale) ma auspichiamo che venga approvata anche l'altra riforma del diritto di famiglia che è non è meno importante soprattutto per quanto riguarda i rapporti tra i coniugi, la filiazione e talune altre questioni assai delicate che rappresentano nel complesso l'espressione di una volontà del Parlamento, del Governo e della maggioranza, sicuramente apprezzata da larga parte dell'opinione pubblica.

Con la cautela e la finezza che lo distingue il senatore Poët ha accennato anche alla questione del divorzio; essa non fa parte del programma di Governo ed il relatore ne ha parlato come espressione di una iniziativa parlamentare sulla quale non ha però espresso un parere sostanziale. Non lo farò nemmeno io anche se è a tutti noto come la pensi il mio partito al riguardo; comunque, in ossequio al principio di libertà che tutti intendiamo rispettare, è ovvio che anche in questo caso dovrà essere applicato il principio democratico della maggioranza, e contestualmente dovranno essere tenuti presenti gli accordi e i programmi concordemente proposti a nome della maggioranza che ha, su di un piano di leale collaborazione, la responsabilità del Governo.

Auspichiamo, inoltre, una riforma del diritto processuale civile e penale, tenuto presente che nel processo civile sopravvivono talune garanzie formali delle quali non si avverte più la necessità; si tratta di norme antiche, sorpassate che appesantiscono inutilmente il Codice di rito. L'eliminazione di tali norme renderà più sollecita la giustizia. Per le piccole cause, si dovrà in sede di competenza pretoria e del conciliatore agevolare l'oralità creando sezioni apposite in grado di decidere in brevissimo

tempo in ordine a controversie di facile soluzione.

Per quanto riguarda la riforma del Codice processuale penale si tratta, innanzitutto, di fare una scelta tra il sistema inquisitorio e quello accusatorio.

Personalmente, non avrei difficoltà ad accedere al secondo sistema; ritengo tuttavia che sia un poco azzardato pensare di poter adottare *in toto* certi procedimenti accusatori che vigono in Stati di oltre oceano dove il colpo a sorpresa del pubblico ministero o del difensore decide in pochi secondi del destino di un uomo. Ciò non mi pare si adatti alle tradizioni di un Paese come il nostro in cui la coscienza della giustizia è strettamente collegata alla iniziativa del giudice.

Sarà dunque opportuno, se si parlerà di una riforma nel senso di passaggio dal sistema inquisitorio a quello accusatorio, tenere presente questo principio che mi pare di fondamentale importanza.

Ma queste innovazioni comporteranno, necessariamente, la riforma dell'ordinamento giudiziario sulla quale non mi soffermo perchè si tratta di un problema da tutti avvertito anche in relazione alle riforme parziali che già sono state attuate.

Concordo circa i provvedimenti diretti a migliorare qualitativamente il settore dell'esercizio professionale e quello del notariato. In questo campo, nessuno è più competente del senatore Poët che esercita questa nobilissima professione; a lui diciamo che essa tanto più si eleverà quanto più il notaio si sforzerà di essere oltre che l'interprete della volontà delle parti, anche un esperto e saggio consulente preoccupato di indicare alle parti stesse quelle che sono le conseguenze della stipulazione di un determinato negozio giuridico, così come al difensore incombe l'obbligo di informare il patrocinato circa l'esito della lite.

Concludendo, onorevole Ministro, mi associo alla proposta del relatore di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e mi auguro che sempre più e meglio si possa fare in questo settore perchè dalla retta e sollecita amministrazione della giustizia derivino l'ordine nello Stato e la pacifica convivenza sociale dei cittadini.

T E S S I T O R I . La relazione del senatore Poët, come ha sottolineato nel suo intervento anche il senatore Ajroldi, ha perfettamente inquadrato la situazione in cui oggi si trova l'Amministrazione della giustizia nel nostro Paese ed ha messo in rilievo, ancora una volta, un elemento cui sento purtroppo far riferimento da venti anni: i fondi a disposizione del Ministero di grazia e giustizia sono scarsi, sono insufficienti.

Altri rilievi, forse più in sordina, sono stati fatti circa l'andamento dell'amministrazione giudiziaria, andamento spiegabile e scusabile con il fatto che, mancando di mezzi, il Ministero non può avere a sua disposizione tutti quegli strumenti necessari, anzi indispensabili, per rendere le procedure più sollecite.

Dico francamente che ero sul punto di non chiedere la parola, signor Presidente, perchè in occasione della discussione annuale dei bilanci si è sempre costretti a ripetere le stesse cose con il doloroso scetticismo di sapere che nella condizione attuale del bilancio statale difficilmente si potrà sperare in modificazioni sostanziali; tuttavia, per la speranza nel futuro che vive in ciascuno di noi, porterò anche io il mio contributo a questa discussione per quel che mi consente la mia modesta esperienza.

Brevemente, mi soffermerò pertanto su tre problemi in particolare: il diritto di sciopero dei magistrati, la politica di prevenzione della delinquenza, il problema del reinserimento dei dimessi dal carcere nella vita civile.

In ordine al primo punto devo constatare con vivo dispiacere che tutta la stampa, anche quella che per definizione dovrebbe essere dichiarata difenditrice dell'ordine costituito, quando affronta il problema dell'amministrazione giudiziaria pare si diletti a diffamare la magistratura.

Considerate le condizioni in cui spesso i magistrati si trovano ad operare bisogna riconoscere, invece, che il funzionamento della giustizia è superiore ad ogni elogio e lo dico per esperienza personale in quanto, fino a

poco tempo fa, ho esercitato la professione dell'avvocato e, trovandomi quotidianamente a contatto con i magistrati, mi sono reso conto di quanto ingiusto sia lo stillicidio diffamatorio cui questa categoria viene sottoposta.

I magistrati, infatti, pure essendo insufficienti come numero, pure non avendo a disposizione i mezzi che la loro professione richiede, riescono ad espletare un enorme cumulo di lavoro e rendono possibile, per quanto sta in loro, l'ordinata amministrazione della giustizia.

Per quanto riguarda in particolare il diritto di sciopero dei magistrati, ricorderò che più di una volta, nell'Aula del Senato, ho sollevato la questione della necessità politica di uscire dalla situazione statica nella quale da venti anni ci si trova; mentre continuamente si chiede che le norme costituzionali abbiano le loro leggi di attuazione non si è ancora riusciti neanche a tentare di esaminare un disegno di legge relativo all'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione.

Dico subito, senza affrontare a fondo il tema che richiederebbe ben altra lunghezza di discorso, che il diritto di sciopero non può essere contestato, a mio avviso, nemmeno ai magistrati ma, piuttosto, deve essere ben disciplinato.

La disciplina dovrebbe tener presenti tutte le categorie dei dipendenti pubblici che possono, in ipotesi, esercitare il diritto di sciopero perchè, come ripetutamente ho già detto, in uno Stato civile e democratico come il nostro non è pensabile l'esercizio indiscriminato ed indisciplinato, da parte dei suoi dipendenti, di un'arma potente come lo sciopero che è in grado di paralizzare l'intera vita sociale della Nazione.

Pertanto, con tutto il rispetto per le opinioni autorevolissime diverse dalla mia, non sono d'avviso che possa essere negato ai magistrati il diritto di sciopero; piuttosto, quel diritto deve essere disciplinato in modo diverso, più rigoroso ed ordinato nei confronti di tutti i dipendenti pubblici.

Per quanto concerne la politica di prevenzione della delinquenza, si dovrebbe porre, in via preliminare, un problema di competenze ministeriali; bisognerebbe cioè stabilire fin dove arriva la competenza del Ministero dell'interno in questa materia e dove si ferma la competenza del Ministero di grazia e giustizia.

Si tratta di una materia che dovrebbe essere disciplinata dal momento che, sia il problema della prevenzione, sia quello del reinserimento dei dimessi dal carcere nel ciclo produttivo e sociale, sono diventati talmente attuali che l'opinione pubblica più qualificata richiede che siano risolti o avviati ad una soluzione.

Dicevo, dunque, che in via preliminare dovrebbe essere esaminato il problema delle competenze, e questo non perchè il Ministero di grazia e giustizia sia stato svuotato con la norma costituzionale — così come è stato svuotato con la creazione del terzo potere — ma perchè da esso si esige un'attività per la quale gli mancano i mezzi; mentre a me pare che mezzi notevoli abbia a sua disposizione il Ministero dell'interno sotto la voce generale di pubblica assistenza. Il problema è indubbiamente molto vasto, ma, ripeto, dovrebbe essere esaminato anche ai fini di poter fare al Ministero dell'interno, e quindi al Tesoro, un discorso pratico per la divisione dei mezzi indispensabili per poter svolgere questa attività, che finora si è limitata ad un'esercitazione puramente accademica perchè, in linea pratica, per la prevenzione della delinquenza senza mezzi ben poco si può fare.

Il reinserimento dei dimessi dal carcere nella vita civile è un problema, a mio avviso, molto complesso. Il senatore Poët lo ha lumeggiato con alcune pennellate che non possono non essere sottoscritte, ma che indubbiamente sono di carattere generico. Reinserire il pregiudicato nella vita civile significa fare il discorso agli imprenditori, ma non solo agli imprenditori privati, bensì anche all'imprenditore pubblico, il quale, oggi, si dice che rappresenti il 50-60 per cento dell'attività imprenditoriale nel nostro Paese.

Bisognerebbe, inoltre, rivedere l'istituto che dà origine alla psicologia del pregiudicato, davanti al quale si chiudono tutte le porte, cioè l'istituto dei precedenti penali di cui parla il nostro Codice penale. Come si può pretendere dall'opinione pubblica che al-

larghi le braccia a chi esce dal carcere quando il legislatore ha creato tutto un sistema in base al quale il pregiudicato, presentandosi davanti al giudice, si trova in una situazione giuridica diversa rispetto a chi non è pregiudicato?

I precedenti penali, che sono definiti nelle varie forme di recidiva, ormai sono divenuti un dogma intoccabile. Tutti noi avvocati ci siamo trovati con dolore di fronte all'applicazione — così come il Codice esige — puramente meccanica dell'istituto della recidiva, quando al cittadino non fu potuta applicare la sospensione della pena perchè 25-30 anni prima risultava essere stato condannato per un furtarello campestre. Come volete, allora, che l'imprenditore privato non ne tenga conto?

Il problema, pertanto, a mio avviso, va prospettato in questi termini: è necessario prevedere che l'istituto della recidiva — che per la maggior parte dei tribunali, in sede penale, preclude anche l'applicazione delle attenuanti generiche — perda la sua meccanicità di applicazione e diventi più elastico. Se è vero che anche nel campo della giustizia penale può essere applicato quel che i medici dicono delle malattie fisiche, cioè che non ci sono malattie ma ci sono malati, allora anche nella giustizia punitiva bisogna tener conto del fatto che non ci sono delitti ma ci sono delinquenti. Il magistrato, quindi, dovrebbe ricercare la personalità del reo al fine di esercitare la sua facoltà in ordine all'istituto della recidiva.

Faccio questo discorso perchè sono fortemente scettico di fronte al continuo parlare che si fa del reinserimento del reo nel mondo del lavoro in quanto, pur essendo un ottimo scopo, continua ad essere una meta lontana finchè rimane questa concezione della giustizia penale, fino a quando, soprattutto, rimane l'attuale normativa in tema di recidiva. Non ci si può meravigliare, pertanto, se il cittadino comune, quando vuole affermare di essere un perfetto galantuomo ed un onesto cittadino, dice di non essere mai stato in tribunale nemmeno come testimone; quasi che l'adempiere un ufficio così alto e doveroso come quello del dichiarare la verità rappresenti un inizio di contaminazione della propria onestà. E questa psicologia l'abbiamo creata proprio noi legislatori!

Per risolvere il problema, quindi, ci vuole una visione diversa, una visione che punti innanzitutto su una modificazione della coscienza pubblica; mentre, da un altro lato, lo Stato, noi come legislatori e in genere tutti quelli che studiano questi problemi non possono continuare a pontificare con queste formule che, in sostanza, non dicono nulla.

Vorrei pregare, pertanto, il senatore Poët di aggiungere nella sua relazione, se è possibile, un solo periodo per indicare questo concetto, cioè per dire che il problema del reinserimento nella società dei già condannati non è soltanto un problema di mezzi, ma è un problema che allarga le proprie radici e va a finire — come ho già detto — al Codice penale. Bisogna poi dire apertamente che non tutti i condannati sono recuperabili.

Il « Messaggero » di questa mattina, ad esempio, in terza pagina, ultima colonna, pubblica un articolo piuttosto interessante: si parla del caso del direttore del penitenziario di Porto Azzurro e, fra l'altro, si dice che detto direttore, appena insediato, trovò sul suo tavolo un biglietto anonimo nel quale si diceva: « Se ti fai vedere nel cortile, solo e disarmato nelle ore di aria, ti facciamo la pelle ». Ho citato questo episodio soltanto per far rilevare come sia inutile pensare di recuperare persone di questo genere. Il recupero di questa gente può avvenire soltanto nel senso che, mantenendosi la privazione della libertà, si può tentare di avviarli a determinati lavori nelle colonie agricole, con la sorveglianza che in questi casi si esige.

Il reinserimento dei detenuti nella vita civile comporta tutto quello che vi ho detto; e inoltre la modificazione del sistema di reclutamento di coloro che nelle carceri debbono essere i custodi, i maestri e gli educatori dei detenuti.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Tengo a sottolineare, senatore Tessitori, che in questo settore vi è stato un netto miglioramento. Gli agenti di custodia fanno un corso speciale prima di iniziare ad esplicare le loro funzioni e vengono orientati nel senso di non fare gli aguzzini. Come ella, però, com-

prenderà, vi sono dei limiti umani che non possono essere superati.

T E S S I T O R I . Il mio discorso si riferiva soprattutto alla categoria dei direttori delle carceri. A Udine, per esempio, noi abbiamo un ottimo direttore il quale ha saputo trasfondere la sua passione, vorrei dire missionaria, anche negli agenti di custodia e questo, naturalmente ha creato un'atmosfera del tutto diversa da quella che abitualmente si trova nelle carceri. Per arrivare alla perfezione, tuttavia, è evidente che il cammino è ancora molto lungo.

Queste sono le poche cose che desideravo dire. Per il resto, non posso che aderire alle considerazioni che sono state fatte nella sua relazione dal senatore Poët.

K U N T Z E . Signor Presidente, onorevoli senatori, aderendo alla preghiera così cortesemente rivoltaci dal nostro Presidente, mi limiterò a fare soltanto alcune brevi considerazioni.

Desidero dire, innanzitutto, che anche noi dell'opposizione possiamo senz'altro condividere gran parte delle osservazioni fatte dall'onorevole relatore, al quale voglio rinnovare la mia ammirazione per la sua validissima fatica, ammirazione che del resto avevo già espresso in forma diretta e personale. Mi consenta, però, il senatore Poët di fare il seguente rilievo: la sua è una relazione profondamente critica, nella quale si pongono chiaramente in evidenza molte delle deficienze che affliggono ormai da anni, anzi da parecchi decenni, la nostra amministrazione della giustizia. Da ciò, però, deriva — a mio avviso — uno squilibrio nella relazione medesima perchè, dopo una così imponente mole di rilievi critici, sarebbe stato logico pensare che nelle conclusioni il relatore fosse pervenuto ad un parere contrario all'approvazione del bilancio.

Dico questo, onorevoli colleghi, non per uno spirito polemico, ma unicamente perchè credo che effettivamente — e non vorrei ripetere cose già dette, che credo siano unanimemente condivise — il bilancio del Ministero della giustizia sia quello che, ogni anno, viene giudicato da tutti i settori della nostra Commissione e dell'Assemblea come un bilancio insufficiente a far fronte alle esigenze della giustizia, la quale ha quella importanza che esattamente il nostro relatore ha posto in rilievo. Ma quello che è più grave, onorevoli senatori, è l'inversione della tendenza che si è avuta in questi ultimi anni: cioè, mentre negli ultimi anni — non dico per merito nostro o soltanto per le pressioni che noi abbiamo potuto esercitare, ma anche per merito dei vari Ministri che si sono avvicendati a questo Dicastero che, per la loro stessa funzione, hanno una maggiore capacità di approfondire i problemi della giustizia — si era visto un sia pur timido tentativo di aumentare i fondi a disposizione del bilancio della Giustizia, adesso invece assistiamo — come ho già detto — ad un'inversione di tale tendenza.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non bisogna dimenticare che somme notevolissime sono state destinate al settore dell'istruzione. Quando si fanno considerazioni di questo genere è necessario sempre fare un rapporto perchè, come giustamente è stato osservato, non si può in ogni sede lamentarsi della scarsa disponibilità dei fondi. Bisogna fare le somme e, quando ci accorgiamo che il bilancio della Giustizia non è aumentato al pari di altri bilanci, cioè non è aumentato nel complesso ma anzi è diminuito come percentuale, bisogna considerare che tale disparità, in questi ultimi bilanci, è frutto soprattutto dell'imponente mole di mezzi che è stata dedicata al settore della pubblica istruzione, su richiesta di tutte le parti politiche, ritengo.

K U N T Z E . Mi rendo perfettamente conto di questo, onorevole Ministro, vorrei però augurarmi che arrivi il tempo in cui anche per il Dicastero della giustizia si senta la necessità urgente della esigenza di mettere a disposizione quei fondi che sono indispensabili per andare avanti. Se la situazione finanziaria dell'Amministrazione della giustizia resta quella attuale, è inutile che si levino poi da tutte le parti proteste per la crisi della giustizia, per le deficienze che si rilevano in questo o in quel settore: è

evidente infatti che se il Ministero non ha a disposizione quei mezzi che sono indispensabili per il funzionamento dei suoi servizi l'amministrazione della giustizia procederà stentatamente a causa di quelle carenze che noi tutti deploriamo.

E questo si verifica senza che se ne possa addossare la colpa alla categoria dei magistrati e dei funzionari che — come è stato già rilevato — prestano lodevolmente il loro servizio nei limiti delle possibilità e dei mezzi posti a loro disposizione: e parlando di mezzi non mi riferisco evidentemente soltanto ai mezzi strumentali o di carattere meccanico, ma anche a quelli di carattere legislativo. Se continueremo a dare alla magistratura degli strumenti legislativi invecchiati, superati, non rispondenti ai princìpi della nostra Costituzione è chiaro che il magistrato non potendo fare altro che applicare la legge vigente renderà una giustizia relativa, non rispondente alle esigenze odierne.

Non intendo soffermarmi ulteriormente su questo argomento trattandosi di una doglianza che si ripete ormai ogni anno, ma che purtroppo — come ebbi a dire già altra volta — è una *vox clamantis in deserto*: per quanto noi protestiamo, infatti, mentre altri Dicasteri, sia pure per giustissime esigenze che possono essere da tutti condivise, riescono ad ottenere qualcosa, il Ministero della giustizia non riesce mai ad ottenere nulla o per lo meno riesce ad ottenere molto meno anche a causa di quella incertezza nelle competenze alla quale faceva poc'anzi riferimento il senatore Tessitori in relazione alla voce « Assistenza pubblica » prevista nel bilancio del Ministero dell'interno che dovrebbe far fronte anche a certe iniziative di prevenzione che dovrebbero invece essere di stretta competenza del Ministero di grazia e giustizia.

Mi dichiaro quindi pienamente d'accordo con le considerazioni fatte dal senatore Tessitori sul problema dei reinserimento degli ex-detenuti nella vita sociale. A questo proposito vorrei ricordare che in occasione della discussione del disegno di legge d'iniziativa parlamentare relativo alla riforma dell'istituto della recidiva ebbi a proporre — non ricordo se in modo formale — un emendamento affinchè si tenesse conto della necessità di attribuire al giudice la facoltà di dichiarare o meno la recidiva considerate tutte quelle circostanze di carattere soggettivo ed oggettivo che sono sommariamente elencate nell'articolo 133 del Codice penale, il che avrebbe portato alla modificazione della recidiva stessa nel senso di farne un istituto non tanto di carattere oggettivo, ma soprattutto di carattere soggettivo o per lo meno di carattere oggettivo e soggettivo insieme. Mi fu però obiettato che questo avrebbe rivoluzionato il sistema della recidiva che è una aggravante di carattere oggettivo e non soggettivo e che per quanto potessero essere apprezzabili quelle mie proposte sarebbe stato bene rimandarle — come spesso si dice — ad una riforma generale del Codice penale. L'istituto pertanto è rimasto quello che era: ora è chiaro che la recidiva costituisce per colui il quale viene condannato con una aggravante di questa natura una remora che trova nel Codice stesso un impedimento al reinserimento del condannato nella vita sociale. Quando si parla di reinserimento — come rilevava giustamente il senatore Tessitori — non bisogna fare riferimento soltanto all'imprenditore privato, ma anche all'imprenditore pubblico: non può pretendere infatti lo Stato che l'imprenditore privato assuma in servizio un pregiudicato se esso stesso gli nega il diritto al lavoro ed al reinserimento nella vita civile.

Detto questo, onorevoli colleghi, debbo rammaricarmi per il fatto, del resto già rilevato nella relazione del senatore Poët, che l'importo dei fondi destinati all'assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena non ha avuto alcun incremento, per cui rimane di 300 milioni. Ora è chiaro che si tratta di una somma irrisoria: starei quasi per dire che è una cifra simbolica, poichè chiunque tra noi abbia fatto parte di un Consiglio di patronato — ed io ho avuto appunto l'onore di farne parte — sa che le assegnazioni per venire incontro alle famiglie dei carcerati ed ai dimessi dal carcere sono talmente esigue da ridurre i sussidi a delle vere e proprie elemosine; ragione per

cui sarebbe stato opportuno che il relativo stanziamento fosse stato non dico ampliato largamente ma almeno incrementato, in modo da dimostrare almeno una buona volontà per quanto riguarda questo settore.

Si è poi parlato di riforma dei Codici. Ora, è già stato approvato in sede referente il disegno di legge delega per la riforma del Codice di procedura penale; e la questione della scelta tra procedimento inquisitorio e procedimento accusatorio, se permane indubbiamente come problema di carattere teorico e politico, mi sembra che in quella sede sia stato superato con un compromesso che in sostanza non accetta nè l'uno né l'altro.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Perchè lei applicherebbe l'uno o l'altro in modo puro?

K U N T Z E . In sede di esame del disegno di legge avremo modo di esporre le nostre opinioni. Posso indubbiamente dirle sin da ora — l'ho del resto già dichiarato altre volte e non ho alcuna difficoltà a confermarlo — che siamo favorevoli, da parte nostra, al sistema accusatorio, il quale importa però le necessarie modifiche di taluni istituti, compreso quello del pubblico ministero.

Per quanto riguarda il Codice civile, il relatore ci ha informati — ma ne eravamo già a conoscenza — dell'esistenza di un parere emesso dall'apposita Commissione ministeriale, la quale sta svolgendo i suoi lavori sulla base di questionari rimessile da parte di organi della magistratura, di università e di organi tecnici particolarmente qualificati.

R E A L E , *Ministro di grazia egiustizia.* Vorrei fare una rettifica, in un certo senso, di fatto, ad un'affermazione che credo benevola pronunciata dal senatore Poët circa il Ministero di grazia e giustizia.

Non esiste, in questo momento, una Commissione che stia lavorando all'elaborazione del nuovo Codice di procedura civile; esiste, ed a questo si riferiva la notizia fornita dal senatore Poët, un'indagine in corso di svolgimento da parte di una sezione nazionale del Consiglio nazionale delle ricerche. Si tratta di un'indagine in materia di diritto comparato, che vorrei definire *ad adiuvandum* in quanto non incide direttamente sulla riforma.

La situazione, ed io tengo a precisare le cose nella loro portata, sta in questi termini: come sapete, il questionario era stato preparato proprio per evitare che, come al solito, si evadesse per la tangente delle enunciazioni generali. Infatti, come la Commissione sa, vi è una grande discordanza circa i princìpi che dovrebbero presiedere alla riforma del Codice di procedura civile. Dianzi il senatore Ajroldi ricordava la sua preferenza per l'oralità; ed esistono altresì notevoli tendenze, anche nell'ambito parlamentare — il precedente Presidente di questa Commissione ne è un autorevole esponente — per il ritorno non solo al procedimento sommario, ma al procedimento formale.

Ora, poichè si deve giungere a determinate scelte politiche da proporre in Parlamento, io avevo reperito una di quelle soluzioni che il senatore Kuntze chiamerebbe compromissorie, relativa al modo e al momento in cui attualmente il giudice istruttore si introduce nel processo civile. Infatti questi deve partecipare al procedimento non per stabilirne una serie di rinvii, ma con una conoscenza della causa tale da permetterne il rapido corso, ed in tal senso avrei appunto studiato una soluzione, per cui sarei già in grado di redigere uno schema di disegno di legge analogo a quello presentato per il Codice di procedura penale, però con una delega contenente princìpi e criteri talmente analitici da disegnare il nuovo tipo di processo civile in quei termini che sono già noti. Mi sono però arrestato in quanto un disegno di legge che avrebbe scarsissime probabilità di essere esaminato persino dal Consiglio dei ministri, non ne avrebbe certo nessuna di essere esaminato dalle Camere prima dello scadere della legislatura, ed a me piace agire seriamente, lasciando semmai al mio successore il compito di utilizzare il risultato dei nostri lavori. Se mi riuscirà, e spero di riuscirvi, farò pubblicare un riassunto di tali risultati.

K U N T Z E . Poichè lei è stato così cortese nel fornirci questo chiarimento, vorrei farle osservare che sia nella nota preliminare sia nella relazione Poët si afferma che il questionario sarebbe stato inviato agli organi cui ho dianzi accennato, tra i quali « organi tecnicamente qualificati ».

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Si tratta dei sindacati. Infatti, quando annunciai alla Commissione della Camera la presentazione del questionario, mi fu giustamente fatto osservare dalla sua parte politica che, essendo implicato anche il processo nel campo del lavoro, era necessario sentire anche le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro; cosa che abbiamo fatto, aggiungendovi anche il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

K U N T Z E . Debbo però deplorare il fatto che non siano stati sentiti, almeno che io sappia, i Consigli degli ordini forensi.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Il questionario è stato inviato anche ad essi, e ne abbiamo ricevuto alcune pregevoli relazioni.

K U N T Z E . Sarebbe allora bene che il relatore ne facesse menzione nel parere, per completare il quadro degli organi investiti dell'esame della questione.

Venendo ora alla disparità di pareri circa i criteri da adottare nella riforma del Codice di procedura civile, era evidente che ciò si sarebbe verificato.

Del resto i dissensi, nella dottrina, sono vastissimi; ci sono i sostenitori del giudice istruttore come ci sono i fautori di un ritorno ad una procedura che, per la verità, non ha dato cattiva prova anche per quanto riguarda la celerità del procedimento.

Al senatore Ajroldi vorrei dire che io sarei favorevole al mantenimento del giudice istruttore ed all'oralità del procedimento qualora, però, il procedimento fosse effettivamente orale perchè, così come esso oggi si svolge, non è altro che una reciproca « presa in giro » tra avvocati e giudice istruttore.

L'oralità dei procedimenti, ripeto, sarebbe veramente un progresso se fosse accompagnata da quelli che erano i princìpi ispiratori della riforma precedente: obbligare l'attore a presentare subito tutte le sue richieste ed obbligare il convenuto a far presenti subito tutte le sue eccezioni.

È chiaro che qualche inconveniente si potrà sempre verificare per cui un procedimento potrà subire dei ritardi, ma ritengo che mai si ripeterebbero le attuali lungaggini.

Mi rendo conto delle difficoltà in cui si trova lo stesso Ministro nell'operare una scelta; i dissensi, ripeto, sono profondi ed hanno larga ripercussione sia nelle dottrina che nella magistratura e negli organi forensi, ma una decisione bisogna pure prenderla, signor Ministro, anche se oramai non sarà possibile farlo nello scorcio di questa legislatura.

Rimane comunque fermo il mio invito all'attuale Ministro di grazia e giustizia o a quello che gli succederà affinchè, al più presto possibile, la riforma dei Codici sia portata avanti seguendo un criterio di priorità rispetto ad ogni altra riforma parziale o a leggi che, spesso, non hanno il pregio di essere veramente qualificanti sia per il Parlamento sia per la materia di cui si occupano.

Credo che un cenno particolare vada fatto in ordine alla riforma del Codice penale poichè si tratta di un problema particolarmente sentito; in effetti, vige ancora oggi in Italia un Codice penale che si ispira a criteri, a princìpi che sono in netto contrasto con la nostra Costituzione e con il moderno concetto dello Stato democratico.

Il nostro Codice, infatti, si ispira al principio dell'autorità dello Stato e non a quello della sovranità popolare e da tutto ciò consegue non solo che una serie di norme generali siano in contrasto con la Costituzione, ma, anche per le parti speciali, vi è una serie di istituti che non si adeguano certamente alla odierna realtà sociale.

Devo dare atto al relatore di aver indicato, nella sua esposizione, alcuni dei problemi più vivi e scottanti che riguardano il Ministero di grazia e giustizia e, da parte mia, auspicavo che taluni disegni di legge di riforma parziale venissero approvati in que-

sta legislatura perchè, effettivamente, rispondono ad una esigenza veramente sentita sia da parte degli operatori del diritto sia da parte di tutti i cittadini i quali, pur non avendo nozioni particolari di diritto, avvertono il contrasto stridente tra le norme vigenti e la realtà nella quale viviamo.

Infine, per quanto riguarda la riforma del Codice civile, dobbiamo dare atto al Ministro Reale di aver predisposto un disegno di legge per la riforma del diritto di famiglia; e certamente si è segnato un passo in avanti con la legge sull'adozione speciale anche se, da parte nostra, abbiamo formulato alcune riserve per quanto riguarda certe forme di procedura che avrebbero potuto essere più agili e snelle.

Per quanto riguarda il diritto di famiglia non voglio ora anticipare una discussione che, al momento opportuno, amplieremo ed approfondiremo; ripeto solamente che abbiamo preso atto dello sforzo che il Governo ha fatto per cercare di introdurre nel Paese questa riforma, riforma che — a nostro avviso — presenta molti limiti e lacune e sulla quale formuliamo le nostre riserve ma che, ciò nonostante, ha il pregio di aver affrontato un problema scottante ed attuale.

Non dirò nulla sul disegno di legge riguardante il divorzio; il nostro pensiero in materia è chiaro: lo abbiamo espresso già alla Camera dei deputati e lo ripeteremo in Senato se questo provvedimento presentato dall'onorevole Fortuna giungerà al nostro esame.

Prima di concludere, vorrei brevemente intrattenermi su di un argomento toccato, sia pure di sfuggita, anche dal senatore Ajroldi: il « peculato per distrazione ». Indubbiamente, non si può configurare un peculato di natura colposa così come non si può configurare nessun delitto previsto come doloso come colposo a meno che non ci sia una espressa norma di legge; concordo pertanto con il senatore Ajroldi nel senso che bisognerebbe dare a questo istituto una migliore disciplina legislativa, mentre non sarei del parere — che non è stato espresso dal collega Ajroldi ma che ha formato oggetto di esame da parte di una certa corrente della dottrina — di sopprimere totalmente questa previsione penalistica. In effetti, vi può essere — e indubbiamente c'è — il caso del peculato per ditrazione dovuto a negligenza o a inosservanza della legge e dei regolamenti e, quindi, con carattere chiaramente colposo, ma vi può anche essere il peculato per distrazione chiaramente voluto sia pure mascherato in maniera più o meno abile e furbesca.

Credo, allora, che non sia il caso di arrivare ad una soppressione di questa previsione criminosa. È da augurarsi che essa possa avere una migliore disciplina nella riforma del Codice penale; ma mi pare, ripero, che non sia opportuno arrivare ad una completa soppressione della norma.

Vorrei fare infine, signor Presidente, un ultimo accenno alla riforma del Consiglio superiore della magistratura. Il nostro pensiero in materia è chiaro e lo abbiamo già espresso. I disegni di legge presentati dai colleghi socialisti su questa materia sono ispirati a princìpi che anche noi condividiamo ed il provvedimento governativo costituisce un po' un compromesso fra le due tesi estreme; però debbo rilevare che la Commissione giustizia della Camera dei deputati — nella sua sovranità che nessuno può disconoscere — ha completamente svuotato di contenuto il disegno di legge d'iniziativa governativa, il quale era stato concordato fra tutte le parti politiche che partecipano alla maggioranza governativa.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Il Governo, infatti, si è impegnato a presentare alcuni suoi emendamenti. Il Parlamento, ad ogni modo, è sovrano nelle sue decisioni.

K U N T Z E . Noi ci auguriamo, appunto, che vi sia una resipiscenza da parte della Camera dei deputati, perchè altrimenti tanto varrebbe non farne nulla, lasciando invariato il sistema attuale, salvo a vedere se poi fosse possibile arrivare ad una riforma seria e completa dell'istituto.

Vorrei formulare l'augurio — già espresso, del resto, dal nostro relatore — che questo disegno di legge sia portato avanti nella maniera più sollecita, data l'imminente sca-

denza dei componenti del Consiglio superiore, che dovrebbe avvenire, se non erro, nel prossimo ottobre o, comunque, entro la fine di quest'anno. Sarebbe auspicabile, quindi, che il sistema di riforma di tale Consiglio venisse approvato prima della scadenza dell'attuale Consiglio superiore.

Signor Presidente, vi sarebbero ancora molte altre osservazioni da fare, ma credo che dovrei ripetere cose che già ho avuto l'onore di esprimere in altra sede.

Desidero, in particolare, far presente quanto sia necessario affrontare con serietà il problema dei magistrati, che non è soltanto un problema economico, per il quale mi pare che siano in corso delle riunioni presso il Ministero e sembra che vi sia la speranza di un rapido avvio alla conclusione. Vorrei, inoltre, far cenno alla situazione di una categoria che è profondamente disagiata, cioè quella dei funzionari di cancelleria, i quali hanno un sistema di avanzamento nella carriera che porta ad un blocco totale per quanto concerne il passaggio all'ex grado ottavo e al grado settimo. In proposito, vorrei pregare l'onorevole Ministro di portare avanti, con la maggiore concretezza possibile e in contatto con la categoria interessata, lo studio di questo problema e di avviarlo a soluzione perchè si tratta di funzionari che, pur essendo degli ausiliari della giustizia, sono indispensabili: tutti infatti sappiamo che un ufficio giudiziario senza il funzionario di cancelleria non funziona e si blocca.

Se poi vi sono degli ostacoli che riflettono l'inquadramento di questo problema nel più vasto problema del trattamento economico di tutti i funzionari dello Stato, non va però dimenticato che la carriera dei cancellieri è di tipo speciale, perchè tale fu voluta dal legislatore, e che per questo motivo merita una maggiore attenzione ,soprattutto al fine di un avvio a soluzione dei più gravi problemi che assillano l'Amministrazione della giustizia.

Un ultimo accenno, infine, desidero fare alla più modesta categoria di collaboratori della giustizia, cioè ai dattilografi. Onorevole Ministro, so di dire, a questo proposito, qualcosa che trova una profonda eco nella sua coscienza perchè abbiamo avuto occasione di parlarne altre volte ed ella ha già espresso il suo pensiero in merito. Personalmente ritengo che mantenere questa categoria di modesti impiegati, ma tanto preziosi per il retto funzionamento dell'Amministrazione, nell'attuale condizione di inferiorità rispetto alle categorie similari di altri Dicasteri sia non solo umiliante dal punto di vista morale, ma sia addirittura profondamente lesivo degli interessi economici della categoria medesima la quale non ha alcuna possibilità di una sia pure modesta carriera.

Mi permetto, quindi, onorevole Ministro, di rivolgermi alla sua cortese attenzione affinchè anche questo problema sia tenuto presente fra quelli che maggiormente debbono interessare chi ha a cuore le sorti della giustizia.

Concludendo, signor Presidente e onorevoli colleghi, il mio parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia è sfavorevole per le ragioni che ho esposte. Pur dovendo dare atto della passione che ella, onorevole Ministro, ha messo nello studio e nell'avvio a soluzione di taluni problemi, devo tuttavia lamentare la incomprensione del Governo nei confronti di problemi che non rientrano nella ordinaria amministrazione, ma che interessano quello che è il fondamento principale di uno Stato civile e democratico e cioè l'amministrazione della giustizia.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 12,45.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 20 SETTEMBRE 1967

Presidenza del Presidente FENOALTEA

La seduta è aperta alle ore 10,20.

Sono presenti i senatori Ajroldi, Alessi, Berlingieri, Caroli, Fenoaltea, Gramegna,

Gullo, Kuntze, Magliano Giuseppe, Maris, Mongelli, Monni, Morvidi, Nicoletti, Pace, Pafundi, Pinna, Poët, Rendina, Sand, Tessitori, Tomassini e Venturi.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Reale.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella 5)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968 - Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Agli onorevoli colleghi che non erano presenti alle precedenti sedute ricordo che, a norma delle disposizioni transitorie del Regolamento per l'esame del bilancio di previsione, la Commissione deve riunirsi entro cinque giorni dalla data del deferimento del disegno di legge da parte della Presidenza del Senato, ciò che è stato fatto convocando la Commissione per il 12 di questo mese; il parere deve essere consegnato alla Commissione finanze e tesoro entro venti giorni dall'assegnazione, il che significa che le dovrà pervenire entro sette giorni da oggi. Ora, in questi sette giorni occorre calcolare il tempo necessario al relatore designato, se sarà confermato nella sua qualità, per provvedere alla stesura definitiva del parere, il tempo per la stampa, e la circostanza che la Commissione non potrà tornare a riunirsi altre volte sia per il calendario parlamentare, sia perchè l'onorevole Ministro è chiamato altrove da compiti inerenti al suo alto ufficio.

Prego pertanto gli onorevoli colleghi che vorranno intervenire nella discussione di tenere conto di queste considerazioni nella durata dell'intervento stesso, l'onorevole relatore designato perchè si compiaccia di limitare all'essenziale la sua replica ed infine l'onorevole Ministro perchè voglia rinunciare a quella ampiezza ed organicità della sua esposizione che è per lui abituale, ma che non è oggi materialmente possibile senza una ponderata considerazione di insieme di tutti gli interventi, ponderata considerazione che le circostanze purtroppo impediscono.

M O N N I . Dato che tutti già conosciamo il testo del parere steso dal senatore Poët ritengo che gli si possa senz'altro dare fin da ora mandato di trasmetterlo alla 5ª Commissione senza necessità di attendere la fine del dibattito.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, il senatore Poët è allora confermato come estensore del parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

M O R V I D I . Devo dire per la verità che le considerazioni preliminari fatte dall'onorevole Presidente mi hanno alquanto turbato. Vorrei pertanto sapere se il termine da lui posto è un termine perentorio o un termine indicatorio.

P R E S I D E N T E . È un termine stabilito dalla Giunta del Regolamento e non è in mia facoltà mutarlo.

M O R V I D I . Ma io desidero semplicemente sapere se si tratta — ripeto — di un termine perentorio o soltanto ordinatorio.

P R E S I D E N T E . Per noi è perentorio, non per me.

M O R V I D I . Ritengo però che per quanto questo termine possa essere perentorio nessuno potrà limitare la durata degli interventi.

P R E S I D E N T E . All'inizio ho semplicemente ricordato la necessità di concludere rapidamente la discussione data la scarsità del tempo a nostra disposizione, ed ho rivolto una preghiera agli onorevoli colleghi perchè ne tengano conto. Avevo il dovere peraltro di far presente le circostanze.

M O R V I D I . Il fatto che si tratti soltanto di un invito, di una preghiera mi tranquilizza. Non intendevo comunque rivolgere alcun rilievo all'operato del Presidente.

Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la relazione introduttiva svolta dal senatore Poët — come del resto è stato già rilevato nel corso della precedente seduta — è indubbiamente notevole, densa di dati, chiara nell'esposizione, precisa nella indicazione dei problemi che affliggono l'Amministrazione della giustizia, ma forse non abbastanza esauriente nell'indicare i rimedi necessari allo loro soluzione. A mio avviso, pertanto, mentre conclude in senso favorevole all'approvazione dello stato di previsione in esame, avrebbe invece dovuto concludere in senso quanto meno dubitativo. Si tratta comunque di una relazione prudente, vorrei dire diplomatica, sia nel prender posizione solo su problemi che non investano gravi scelte politiche, sia nel dare — come si suol dire — un colpo elogiativo alla botte grossa della maggioranza ed un altro al cerchio piccolo della minoranza; elogio universale dunque, che però ha forse un poco — provvedete pure ai dovuti scongiuri — un sapore funebre data l'imminenza della morte dell'attuale legislatura.

La relazione è molto consuntiva, ma non per questo, evidentemente, da disprezzarsi: anzi è chiaro che per poter guardare al futuro e prevedere quelle che saranno le future attività, in particolare in una Amministrazione come quella della giustizia, è necessario dare uno sguardo al passato. Vi è però da rilevare che mentre si è avuta una relazione consuntiva relativamente alle attività svolte nell'esercizio decorso dal Ministero di grazia e giustizia, manca — e del resto il senatore Maris ha lamentato questa carenza sin dall'inizio della discussione che si occupa — un esame consuntivo del bilancio vero e proprio, che sarebbe stato invece necessario.

Si afferma che uno degli elementi per la soluzione della crisi che travaglia la giustizia è un adeguato finanziamento del Ministero, ma se si esamina il passato si rimane veramente sconfortati. Da un calcolo approssimativo che ho potuto fare risulterebbe quanto segue: nel 1966 il bilancio della Giustizia, per quanto riguarda le spese correnti, rappresentava la cinquantaseiesima parte del bilancio generale dello Stato, nel 1967 la sessantaquattresima parte, mentre nel 1968 — nell'esercizio cioè che stiamo esaminando — si può notare una leggera ripresa che lo porta a rappresentare circa la cinquantacinquesima parte; calcolando però, oltre le spese correnti anche le spese in conto capitale, si ha che nel 1967 esso rappresentava la sessantatreesima parte e mezzo, mentre nel 1968 rappresenterà la sessantottesima parte. Evidentemente la situazione va peggiorando! Ora, a questo proposito, desidero ricordare che il Ministro, nella seduta di ieri, nel corso dell'intervento del senatore Kuntze, ebbe a precisare le esigenze del Ministero della pubblica istruzione, per il quale è stata stanziata una spesa di circa 1.647 miliardi per le spese correnti e di 6 miliardi e mezzo per le spese in conto capitale.

Al riguardo non solleverò certo eccezioni, se non altro perchè memore della famosa affermazione di Victor Hugo « Ogni scuola che si apre è una prigione che si chiude », anche se sembra che tale affermazione non abbia trovato riscontro nella realtà, visto e considerato che il numero delle prigioni è andato aumentando nonostante l'aumento delle scuole.

Non bisogna però far leva soltanto sull'eccessivo stanziamento previsto per il Ministero della pubblica istruzione: sono infatti molti i Ministeri dei quali sarebbe opportuno rivedere le assegnazioni. Mi riferisco in particolare al Ministero della difesa, per il quale sono stati stanziati oltre 1.300 miliardi per le spese correnti ed oltre 9 miliardi per le spese in conto capitale: ora, parafrasando l'affermazione di Victor Hugo poc'anzi citata, si potrebbe dire che ogni esercito che si accresce rappresenta un ulteriore pericolo di morte...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* A seconda però del modo in cui opera quell'esercito: potrebbe infatti rappresentare anche un pericolo di morte sviato. L'esercito sovietico, ad esempio, non esiste di cer-

to per procurare la morte, ma per difendere i russi dalla morte!

M O R V I D I . Ma io non faccio alcuna discriminazione tra gli eserciti delle varie nazioni! Mi meraviglio che ogni volta che si rivolgono delle critiche al Ministero italiano della difesa si richiami sempre l'esercito sovietico!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Il concetto è diverso. Io mi ero limitato a dire scherzosamente che l'esercito sovietico non esiste allo scopo di procurare la morte, come lei ha affermato, ma allo scopo di evitare la morte.

M O R V I D I . A me sembra però che la nota scherzosa fosse altrettanto evidente nella mia osservazione!

Prima di passare ad alcune questioni di politica legislativa — sulle quali peraltro mi soffermerò molto brevemente — vorrei esaminare più direttamente lo stato di previsione in esame facendo alcune osservazioni critiche in relazione agli allegati nn. 2 e 3 della tabella n. 5 in particolare per quanto si riferisce ai 102 posti della carriera amministrativa coperti al 1° giugno 1967 di fronte al n. 0 di posti risultanti dalle tabelle organiche. Lo stesso rilievo venne fatto per l'esercizio precedente e ad esso l'onorevole Ministro rispose esattamente come segue: « Devo dire, per la verità, che non mi risulta sicuramente che al 1° giugno 1966 la situazione fosse caratterizzata dall'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 ».

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Abbiamo certo fatto delle coperture, però — ed è questo che mi importa — nonostante le insistenze siamo rimasti al di sotto dell'organico. Si tratta di un mio principio: siccome sono tutti al di sotto dell'organico, vi dobbiamo restare anche noi.

M O R V I D I . Forse non mi sono spiegato bene. Io volevo far presente che già nello stato di previsione per l'esercizio 1967 la carriera amministrativa prevedeva, di fronte a n. 0 di posti risultanti dalle tabelle organiche, la presenza al 1° giugno 1966 di 108 elementi. La stessa cosa, più o meno, si ripete per l'esercizio 1968.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Che cosa significa « di fronte a n. 0 »?

M O R V I D I . Significa che nell'organico non è previsto alcun posto per la carriera amministrativa.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Probabilmente si tratta di un errore! Sarebbe opportuno che il senatore Morvidi andasse a guardare la tabella contenuta nella legge fondamentale del 4 gennaio 1963, numero 1.

Del resto a me pare che il fatto stesso che Ella abbia ragionato sull'ipotesi della esistenza di quelle vacanze stia a dimostrare che vi è un organico.

M O R V I D I . Io ho ragionato soltanto leggendo quello che l'onorevole Ministro ebbe a dire nel corso dell'esame del passato esercizio.

Comunque, se l'allegato n. 2 dell'esercizio precedente conteneva un errore, lo stesso errore è ripetuto per l'esercizio in esame. A pagina 25 della tabella n. 5 si legge infatti: posti risultanti dalle tabelle organiche n. 0; posti coperti al 1° giugno 1967 n. 102. Si sono insomma coperti dei posti che non esistono in organico.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Esiste — ripeto — la legge del 1963 che fissa gli organici del Ministero: per stabilire quindi se i posti coperti sono di più o di meno bisogna far capo a quell'organico. Ora, quando è dimostrato — come io le ho

dimostrato — che siamo al di sotto di quell'organico, vuol dire che si è rispettato il mio principio della necessità di non coprire interamente l'organico.

M O R V I D I . Se questi magistrati fossero previsti in organico si sarebbe dovuto leggere: posti risultanti dalle tabelle organico *tot*, posti coperti al 1° giugno 1967 n. 102; così come si legge per l'ufficio traduttori: posti risultanti dalle tabelle organiche n. 16, posti coperti al 1° giugno 1967 numero 3.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Si tratta di due cose completamente diverse perchè quelli della carriera amministrativa vengono dalla magistratura.

M O R V I D I . Non comprendo allora perchè se nel Ministero non sono previsti per la carriera amministrativa dei posti in organico si debbano far intervenire degli elementi da un'altra Amministrazione: la magistratura infatti è autonoma e non ha niente a che vedere con il Ministero. In altre parole, se nell'esercizio precedente fu rilevato questo inconveniente, perchè lo stesso inconveniente si ripete per l'esercizio in esame?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Al momento lei sta semplicemente facendo un rilievo allo stato di previsione per il Ministero di grazia e giustizia: in proposito le ho detto che per prescrizione di legge esiste un organico che non è completamente coperto. Si tratta di calcoli matematici: su questi argomenti non voglio peraltro che si scherzi perchè toccano la mia responsabilità di Ministro!

M O R V I D I . Non discuto l'esistenza della legge, ma non vedo per quale motivo, se costoro sono previsti in organico, non debbano essere riportati anche sulla tabella in esame. Si tratterà senza dubbio di un errore, di un errore però che si ripete ogni anno: e lo stesso errore si verifica poi anche per quanto si riferisce al personale comandato da altre Amministrazioni: posti risultanti dalle tabelle organiche n. 0, posti coperti al 1° giugno 1967 n. 17.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Ma non vi può essere un organico di comandati!

M O R V I D I . Ma io non dico che vi debba essere un organico di comandati; io dico che se non vi sono posti in organico non si possono « ricoprire » con « comandati » nè si debbono.

Passando poi ad esaminare l'allegato n. 3 si nota che, mentre l'organico della magistratura prevede n. 6.882 posti, i posti coperti al 1° giugno 1967 sono soltanto numero 5.877 perchè molti magistrati vengono comandati al Ministero. Nel momento stesso quindi in cui tutti ci lamentiamo — e giustamente — della carenza di magistrati, storniamo quelli esistenti dagli uffici che sono loro propri per comandarli ad altri uffici.

Andando avanti si nota anche nell'allegato n. 4 lo stesso inconveniente riscontrato per l'allegato n. 2: in particolare nel ruolo amministrativo della carriera direttiva mentre i posti in organico per gli ispettori generali sono 10, i posti coperti al 1° giugno 1967 sono 17; mentre i posti per i direttori superiori sono in organico 45, i posti coperti alla stessa data sono 94. Lo stesso dicasi per il ruolo di ragioneria della carriera di concetto.

Si tratta evidentemente di cose che danno da pensare in ordine all'esatta compilazione di questi stati di previsione: come vengono cioè legittimate simili presenze quando l'organico non le prevede?

Ricordo che in sede di discussione del bilancio preventivo per il 1967 il senatore Pafundi ebbe a lamentare la deficienza degli organici che erano rimasti immutati quasi dal tempo dell'unificazione d'Italia, quando cioè la popolazione era soltanto di 25 milioni. In proposito ho avuto occasione di leggere proprio in questi giorni un recentissimo libro redatto da Mario Cervi sulla base dei risultati delle ultime statistiche: in esso si legge « L'Italia — l'ho già accennato — conta molti magistrati: dovranno diventare, secondo gli organici previsti dalla

legge, 6.882. Ora sono di 600 circa sotto il *plenum* indicato, ma già così superano di gran lunga il tetto dei 4.000 magistrati francesi e dei 500 magistrati inglesi, cui vanno aggiunti 20.000 giudici di pace. Nel 1930 i magistrati erano 4.567 ».

Mi pare quindi che l'affermazione — da più parti ripetuta — che il numero dei magistrati esistenti quando l'Italia aveva soltanto 25 milioni di abitanti è rimasto inalterato anche oggi che l'Italia ha una popolazione di circa 60 milioni, non risponda a verità. Ritengo piuttosto che se si desse ad ogni giudice un ufficio (cosa questa che per la verità in molti luoghi già avviene), non solo, ma se gli si affiancasse un cancelliere ed un dattilografo, quella insufficienza amministrativa della giustizia, che concorre in modo notevole ad aumentare il clima di crisi della giustizia stessa, andrebbe man mano esaurendosi. Allo scopo sarebbe inoltre necessario soprattutto un maggiore snellimento degli uffici giudiziari: la collegialità del giudice infatti costituisce oggi una vera e proprio menzogna convenzionale. Essa, a mio avviso, ha una sua ragion d'essere forse soltanto per quanto si riferisce alla Corte di cassazione, ma non per quanto si riferisce al Tribunale o alla Corte di appello, dove — mi riferisco soprattutto alla sede civile (in sede penale forse la questione è alquanto diversa) — discutendosi principalmente del merito della causa, del fatto, è solo il giudice istruttore che svolge il processo, in quanto ascolta i testimoni e poi riferisce al collegio, che quindi giudica sulla base della sua relazione.

Ritengo pertanto che se si passasse al giudice monocratico ed in Tribunale ed in Corte d'appello si semplificherebbe molto la procedura relativa all'amministrazione della giustizia.

B E R L I N G I E R I . Si sconfesserebbe così lo spirito dell'oralità prevista dal Codice di procedura civile, anche se rappresenta — questa sì — una vera e propria finzione ed una vera e propria ipocrisia!

M O R V I D I . Apprezzo l'osservazione dell'onorevole collega: si dovrebbe però modificare quello che oggi già non esiste più in quanto la discussione orale non avviene quasi mai. Il rilievo fatto dal senatore Berlingieri sarebbe quindi giusto se vi fosse ancora tale discussione: dal momento che questa non avviene più evidentemente noi andremmo, per così dire, contro i mulini a vento!

B E R L I N G I E R I . Prima si dovrebbe modificare il Codice di procedura civile e solo in seguito si potrebbe parlare della unicità del giudice.

M O R V I D I . Come ho già rilevato all'inizio del mio intervento, la relazione introduttiva del senatore Poët prospetta con chiarezza numerosi problemi del settore della giustizia, anche se non ne indica le possibili soluzioni: tuttavia, mentre in ordine alla riforma del Consiglio superiore della magistratura o alla riforma del Codice di procedura civile l'onorevole relatore esprime la sua personale opinione, per quanto si riferisce alla questione del divorzio si mantiene piuttosto generico.

B E R L I N G I E R I . Questo perchè si tratta di una riforma che è ancora di là da venire.

M O R V I D I . Faccio notare all'onorevole collega Berlingieri che il senatore Poët ha però espresso l'avviso e suo personale (e di questo gliene va data lode) e del Gruppo al quale appartiene non soltanto su provvedimenti già emanati, ma anche su provvedimenti che dovranno essere ancora discussi. Non insisto comunque su questo argomento, ma dichiaro soltanto, come è stato già fatto presente dal senatore Kuntze, che sulle questioni che dovranno ancora venire all'esame della Commissione o del Senato ci riserviamo di intervenire e di esprimere la nostra opinione in merito quando sarà il momento opportuno.

Desidero inoltre richiamare l'attenzione dell'onorevole Ministro sulla presenza di agenti di pubblica sicurezza e carabinieri, per solito graduati, in numerosi uffici giudiziari, i quali prestano servizio nelle antica-

mere del Presidente, del Vice Presidente e del Procuratore della Repubblica.

P A C E . Fanno forse parte della polizia giudiziaria?

M O R V I D I . No: comunque, anche se fosse, ritengo che non sia loro compito svolgere le funzioni di dattilografi e così via. L'Ufficio del casellario giudiziario è sempre pieno di agenti o marescialli di pubblica sicurezza: in proposito desidero però rilevare che se un cancelliere della Pretura, del Tribunale, della Corte d'appello si recasse in Questura per vedere i cartellini dei pregiudicati o dei sospetti, si sentirebbe rispondere che ciò non è possibile e che è necessario fare prima regolare domanda. Ritengo pertanto che se la Questura ha interesse a conoscere i carichi pendenti o le condanne di qualche persona sarebbe opportuno che anch'essa facesse regolare domanda.

È necessario inoltre considerare che la presenza di tanti agenti e carabinieri dà l'impressione che proprio gli elementi della Pretura, del Tribunale e della Corte d'appello, avvocati, giudici, collaboratori, eccetera, siano sottoposti ad un continuo controllo: ora, tutto ciò a me sembra che rappresenti una menomazione dell'amministrazione della giustizia e comunque un fatto giuridicamente illegittimo in quanto non si comprende a quale titolo detti agenti siano allontanati dal loro compito di istituto per essere distaccati ad altri uffici. Quale è insomma la disposizione che autorizza tali distacchi? Ritengo infatti che i distacchi stessi non possano considerarsi una forma di coordinamento tra i vari uffici giudiziari e tra questi e quelli esecutivi: sono d'accordo cioè sulla opportunità di un coordinamento tra i vari uffici che sono tutti uffici dello Stato, ma sono anche del parere che debbano mantenere ognuno la propria autonomia ed indipendenza.

Condivido quindi l'affermazione del senatore Ajroldi secondo la quale il magistrato non deve rendere conto del suo operato, della sua attività giudiziaria ad altri che agli uffici preposti, ma sono dell'avviso nel contempo che il magistrato non debba essere considerato come relegato in una torre di avorio. Se si spingesse infatti agli estremi limiti tale affermazione si dovrebbe concludere che non è possibile neppure commentare le sentenze che i giudici emanano. Questo controllo delle sentenze che si attua attraverso i commenti, attraverso le elaborazioni concettuali è invece un dovere che si deve rispettare perchè il magistrato non è avulso dalla società, ma vive nella società, emette le sue sentenze che si ripercuotono nella società stessa ed in queste — essendo un uomo come tutti gli altri — può evidentemente essere nel giusto, come pure può aver commesso degli errori.

Passando ora al settore della giustizia amministrativa, vorrei richiamare l'attenzione dell'onorevole Ministro sulla necessità di colmare il vuoto creato da una recente sentenza della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata la incostituzionalità della Giunta provinciale amministrativa e del Consiglio di prefettura, che esercitavano — come è noto — una giurisdizione contenziosa in campo amministrativo. Una volta che l'una e l'altro sono stati dichiarati incostituzionali come deve comportarsi, a chi deve rivolgersi chi aveva delle cause in atto che per effetto di tale dichiarazione di incostituzionalità sono decadute? Si potrebbe rivolgere alla magistratura ordinaria: ma siamo sicuri che questo sia possibile?

P R E S I D E N T E . Per informazione della Commissione comunico che il Governo ha subito predisposto un disegno di legge per colmare il vuoto creato dalla sentenza della Corte costituzionale: mi risulta però che difficoltà da parte del Consiglio di Stato in sede di parere ne hanno rallentato la procedura.

M O R V I D I . Ringrazio l'onorevole Presidente per questa informazione, ma sarebbe necessario provveder comunque a colmare questo vuoto assoluto che ha prodotto non lievi inconvenienti.

Qualche collega molto opportunamente ha spezzato una lancia a favore dei dattilografi, chiamati i modesti ausiliari della giustizia: a mio avviso, la considerazione di queste

persone è assolutamente doverosa, come parimenti doverosa è la considerazione dei cancellieri, degli ufficiali giudiziari e soprattutto degli aiuti degli ufficiali giudiziari, i quali spesso si trovano costretti a subire un vero e proprio sfruttamento da parte parte degli ufficiali giudiziari. Tutto ciò è molto doloroso, ma purtroppo corrisponde a verità.

Nessuno però si è ricordato del più modesto dei coadiutori, il registratore, il cui uso, nonostante sia stato da tempo autorizzato da una apposita legge, non è stato ancora introdotto nelle aule giudiziarie.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Devo dire che ho sollecitato in ogni modo l'attuazione di tale legge, che purtroppo ha subìto un forte ritardo per l'intervento del Provveditorato dello Stato nella scelta del sistema da adottare. Porto a conoscenza però del senatore Morvidi che finalmente, dopo mesi e mesi di attesa, in questi ultimi tempi ho cominciato a firmare decreti di spesa per l'acquisto dei registratori.

M O R V I D I . Di questo mi rallegro. Ricordo che in proposito feci anche una interrogazione mettendo in confronto la questione appunto dei registratori previsti dalla legge e non ancora introdotti nelle aule giudiziarie, e l'assegnazione ai Presidenti di Tribunale, al Procuratore della Repubblica, eccetera di un apposito mezzo di trasporto fornito di autista.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Tale abitudine non è molto diffusa come lei crede, tuttavia mi sembra che se si è tutti concordi sulla necessità di dare alla magistratura un minimo di dignità, sia opportuno che il Presidente di tribunale di una sede importante come quella, ad esempio, di Roma, possa disporre di una automobile, soprattutto in considerazione del fatto che di queste si fa un uso in molti casi veramente ingiustificato in tutta Italia.

M O R V I D I . Sarebbe allora opportuno predisporre un disegno di legge apposito.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Il Presidente del Tribunale di Ancona, ad esempio, l'ha rifiutata dicendo di non averne bisogno perchè già fornito di automobile propria.

M O R V I D I . Io conosco però tanti altri Presidente che, pur trovandosi nelle stesse condizioni del Presidente del Tribunale di Ancona, si sono ben guardati dal rifiutarla!

Comunque, « un minimo di dignità alla magistratura » non si conferisce certo con l'automobile e l'autista gratuiti a disposizione di qualche Presidente di Tribunale o di qualche Procuratore della Repubblica che, in mancanza di una legge *ad hoc* generale, vengono ad essere amministratori della giustizia ingiustamente privilegiati.

Dopo queste considerazioni, concludo il mio intervento esprimendo parere contrario allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia.

P A C E . Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, compendierò in rapidi rilievi il parere negativo che e personalmente e a nome anche del collega senatore Pinna esprimo in ordine al presente stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia. E basterebbe a motivare, per quanto attiene alla mia parte politica, questo parere negativo, rileggere con la dovuta attenzione la relazione introduttiva predisposta dal senatore Poët, al quale va dato atto e della diligenza nell'assolvimento del suo compito e della solerzia nel raccoglimento e nella prospettazione dei dati. Mi pare però — come dicevo poc'anzi al collega Poët nell'amicizia che ci unisce — che detta relazione nella conclusione, che invita la Commissione ad esprimere un parere favorevole al bilancio in esame, sia in netto contrasto con le osservazioni critiche in essa contenute.

A fondamento del nostro parere negativo sta la volontà di una presa di posizione alfine energica e decisa per questo disgraziato settore della vita del nostro Paese.

Quale è dunque l'unico elemento che legittimerebbe l'espressione del nostro parere negativo una volta tanto con energia, senza riserve?

L'insufficienza degli stanziamenti che vengono posti a disposizione di questo Ministero.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Come Ministro di grazia e giustizia sono d'accordo con tutti coloro che lamentano la scarsità dei mezzi a disposizione e posso condividere tali rilievi: devo ricordare però, come membro del Governo, che esistono limiti obiettivi di bilancio che non hanno consentito di ottenere somme maggiori.

P A C E . Sono d'accordo con lei, onorevole Ministro, sia pure prendendo atto della inefficienza dei mezzi che vengono messi a sua disposizione dal Governo del quale fa parte: è certo però che l'insufficienza degli stanziamenti è un dato oggettivo e verrà a paralizzare di conseguenza l'attività del nostro Dicastero per tutto l'arco temporale di loro competenza, in quanto ogni sollecitazione che comporti nuove spese, pur riscuotendo molte volte unanimità di consensi ed anche da parte sua, sarà destinata al ripudio per mancanza di fondi.

Basterebbe questo — ripeto — per indurci ad esprimere un concorde parere negativo. Giustamente quindi la relazione introduttiva del senatore Poët pone in rilievo il costante decrescere degli stanziamenti per il settore della giustizia, che quest'anno hanno avuto un'incremento di soli 2 miliardi e 924 milioni di lire: ove si tenga presente che una parte di questi fondi è rivolta a soddisfare esigenze straordinarie (ad esempio gli 82 milioni previsti per le maggiori spese derivanti dalle prossime elezioni politiche), facilmente si vede quanto limitato sia l'incremento dei fondi per il settore che ci interessa.

Vorrei inoltre esprimere l'intimo profondo mio rammarico per il fatto che il capitolo riguardante l'assistenza post-carceraria, nonostante che la questione sia stata ampiamente dibattuta e ci abbia impegnati quest'anno per la maggior parte del tempo, sia rimasto invariato.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Desidero ricordare agli onorevoli senatori che lo stanziamento di 300 milioni recato dal capitolo in questione dipende dalla cosiddetta legge Zoli del 23 maggio 1956, n. 491 e che pertanto, per modificarlo, sarebbe necessario predisporre un apposito provvedimento.

Questo peraltro è un elemento di forma: noi infatti continuiamo ad insistere perchè ci siano concessi almeno altri 800 milioni.

Devo però richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che all'assistenza post-carceraria si provvede, oltre che con i 300 milioni, anche con una quota elevata degli introiti della cosiddetta « Cassa ammende ». L'anno passato l'assegnazione di cui trattasi era di 149 milioni e 700.000 lire: quest'anno è stata portata a 263 milioni e 700.000 lire con un aumento di 114 milioni.

Questo era l'unico miglioramento che si poteva apportare in sede di bilancio, del quale — ripeto — riconosco l'insufficienza.

P A C E . Noi ci compiacciamo per questo suo proposito e le assicuriamo che ogni qualvolta Ella prenderà con energia posizione per guadagnare al settore della giustizia la giusta considerazione, tradotta però nelle cifre e non nella vuota retorica, troverà per quanto attiene alla nostra parte politica il consenso maggiore.

Tralascio tutte quelle che sono le nostre lamentele in ordine a singoli istituti giudiziari, poichè ritengo che un simile discorso debba essere rimandato alla sede sua propria cioè allorquando verranno esaminate le riforme *in itinere* e per quanto attiene al diritto penale. Vorrei però richiamare l'attenzione della Commissione su due considerazioni, a proposito delle quali io posso anche essere disatteso per quanto si riferisce ai miei apprezzamenti, ma non potrò essere disatteso per quanto si riferisce ai rilievi oggettivi che farò. Esprimo il voto insieme al senatore Pinna — e questo voto tradurrò in un ordine del giorno — che l'indagine del Consiglio superiore sul lavoro giudiziario, che, se non sbaglio, è stata tra l'altro il fondamento del discorso del Capo dello Stato, sia aggiornata di frequente, quanto meno ogni triennio, in considerazione del fatto che detta indagine sta ormai condizionando la

copertura dei posti e l'assegnazione dei magistrati. Io penso quindi che non ci dobbiamo cristallizzare, tanto più che i due periodi considerati — 1930-34 e 1959-64 — non hanno una indicazione concorde ed univoca.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* È giusto.

P A C E . Parlando ultimamente dell'amministrazione della giustizia ebbi a dire, con uno *slogan* forse un poco balordo che traduceva però indubbiamente il mio concetto, che è meglio talvolta un giudice in più che un cittadino in vana attesa di giustizia. Contrastando e contestando quello che è un parere diffuso, che cioè i magistrati in Italia siano sufficienti, io sostengo invece che il loro numero è insufficiente. È stato da taluni obiettato che il loro numero supera quello dei magistrati esistenti in Francia: ebbene, ho preso contatto durante le vacanze con esperti della materia ed ho potuto apprendere che l'organico dei magistrati in Francia è effettivamente di 4.000 unità, ma che il lavoro giudiziario è colà molto minore di quello che si svolge in Italia. Difatti in Francia le controversie di lavoro, quelle comunque attinenti alla nullità di patti commerciali, quelle attinenti a patti agrari, eccetera, sono demandate ad organi laici, speciali.

È evidente quindi che l'opinione da molti manifestata, che ricorre sovente anche nei giornali della nostra categoria, non ha un suo rilievo decisivo.

Ritengo piuttosto che ci si debba compiacere con il Dicastero di grazia e giustizia per il fatto che sono stati incrementati i concorsi: nonostante questo vi è sempre però una vacanza di 1.005 unità, alle quali vanno aggiunte le 102 unità che prestano servizio nella carriera amministrativa del Ministero.

L'augurio di tutti è che l'onorevole Ministro voglia bandire, non appena ne avrà la possibilità, altri concorsi.

In risposta ai rilievi fatti dal senatore Morvidi in ordine al distacco di magistrati ai vari Dicasteri, desidero precisare che, pur essendo esatto quello che egli dice, fino a quando gli uffici legislativi dei Ministeri avranno vita, a questi dovranno essere necessariamente preposti magistrati.

Vi sono peraltro dei settori del Ministero della giustizia (come ad esempio la Direzione generale delle grazie, degli affari civili, degli affari penali) nei quali sarebbe assurdo che non vi fossero magistrati. Sono piuttosto del parere, come sempre, che in tali settori non sarebbe inopportuna una maggiore circolazione dei magistrati stessi e soprattutto che si proceda alle promozioni soltanto dopo che essi abbiano esercitato la loro funzione di magistrati per un certo periodo di tempo.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Quanto lei dice, senatore Pace, viene di fatto osservato fino ai limiti dell'ingiustizia. Vi è però una diffidenza ed una ostilità verso i cosiddetti « amministrativi ».

P A C E . Anche se questa diffidenza non è fondata, è legittimo però il sospetto che, stando vicino al sole — il sole sarebbe evidentemente lei, onorevole Ministro —, si vada avanti più facilmente.

Sempre a proposito di magistrati, desidererei richiamare l'attenzione del Ministro sull'opportunità di rivedere la condizione di quei Tribunali ai quali, con una riforma per me iniqua, sono stati assegnati un Presidente e tre giudici, rendendo oltremodo difficile la composizione del collegio, come appunto è accaduto ieri mattina al Tribunale di Vasto, dal quale io vengo, per l'assenza di due giudici entrambi in ferie.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Se quei giudici avessero considerato meglio le cose, avrebbero disposto le loro vacanze in modo da non creare fenomeni del genere.

P A C E . Desidero infine rivolgere all'onorevole Ministro un'ultima preghiera, che tradurrò parimenti in un ordine del giorno.

Il 27 settembre 1966 con una interrogazione (n. 5153) rivolta al Ministro dell'interno ed a quello di grazia e giustizia rappresentai con tutta fiducia uno stato di cose increscioso in ordine alla raccolta di informazio-

ni relative ai cittadini chiamati per estrazione a coprire le funzioni di giudice popolare. In particolare, avviene che alle informazioni che si richiedono sui titoli, sulla residenza, sulle eventuali incompatibilità delle persone interessate, talune stazioni di carabinieri aggiungono: « iscritto al PCI o al MSI e via dicendo »; adesso siamo addirittura arrivati a riferire finanche su semplici « simpatie » per determinati partiti politici (informativa stazione Carabinieri di Penne, provincia di Pescara).

Non avendo ricevuto alcuna risposta a quella prima interrogazione, rinnovai il quesito in una interrogazione successiva in data 22 giugno 1967, n. 1917, ottenendo peraltro lo stesso risultato negativo.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Deploro questi sistemi, ma purtroppo si tratta di vecchie abitudini che si sradicano con difficoltà!

P A C E . Coloro che avevano quelle abitudini ormai dovrebbero essere morti o per lo meno non essere più in servizio.

Devo pensare, comunque, che gli interrogati si trovino in imbarazzo a rispondere: noi esprimiamo pertanto il voto che l'onorevole Ministro si impegni ad intervenire con energica prontezza affinchè un simile inconveniente sia assolutamente scongiurato.

N I C O L E T T I . Sono molto sensibile all'invito del Presidente a limitare la durata dei nostri interventi data l'esistenza di termini che, pur senza essere perentori, sono tali tuttavia da impegnare la nostra responsabilità al fine di presentare in tempo il parere della Commissione sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia. Pertanto, anche se la pregevolissima relazione introduttiva del senatore Poët, oltremodo dettagliata e precisa, richiederebbe da parte nostra una analisi approfondita degli importanti e gravi problemi dell'amministrazione della giustizia in essa esaminati con molto acume, mi asterrò dal farlo in questa sede. Mi riservo — per motivare ulteriormente il parere negativo del mio Gruppo al bilancio in esame — di intervenire con maggiore ampiezza nel dibattito che avrà luogo in Assemblea, limitandomi per il momento a fare qualche osservazione di natura generica su alcuni argomenti d'altronde già esaminati e dall'onorevole relatore e da tutti coloro che sono intervenuti nella discussione.

Anche io sono d'accordo — e non potrei non esserlo dal momento che, come tutti, del resto, ho sempre lamentato questa carenza, riconosciuta dallo stesso Ministro — nel ritenere che i fondi assegnati ad un settore così importante per il Paese siano assolutamente insufficienti: si tratta di un motivo che purtroppo ritorna ogni anno e che purtroppo realizza l'effetto opposto a quello desiderato, in quanto — come giustamente ha rilevato lo stesso relatore — l'incremento delle somme messe a disposizione per l'amministrazione della giustizia continua a decrescere, venendosi così ad aggravare ancora di più il rapporto sfavorevole della spesa per detta amministrazione nei confronti della spesa globale prevista per il bilancio dello Stato. Il che dimostra evidentemente che — come quasi sempre accade — le parole si usano con facilità e larghezza, ma i fatti poi non corrispondono ad esse!

L'amministrazione della giustizia riveste una importanza fondamentale per lo sviluppo ed il progresso del nostro Paese; in altre parole — come affermava l'onorevole relatore — l'amministrazione della giustizia è il pilastro su cui poggia tutta la struttura dello Stato ed a cui sono affidate tutte le speranze, le attese di progresso del nostro vivere civile: eppure è in atto da tempo la crisi della giustizia che, secondo il relatore, può essere considerata soltanto « crisi dell'amministrazione giudiziaria », ma che, secondo me, è più esattamente una vera e propria crisi della giustizia, perchè è anche crisi di fiducia del cittadino — come disse una volta in una sua pregevole relazione il senatore Berlingieri — nelle forme, nei modi e nei tempi in cui la giustizia è attuata in Italia.

Si attende da tempo la riforma dei Codici, ma purtroppo, nonostante l'inizio di questa legislatura ci avesse fatto sperare — almeno così facevano prevedere le parole dell'allora Ministro di grazia e giusti-

zia Bosco — nell'attuazione di una riforma generale, siamo a tutt'oggi appena all'esame della riforma del Codice di procedura penale, che peraltro ancora non è stata portata dinanzi all'Assemblea dell'altro ramo del Parlamento.

Questo grave ritardo, a mio avviso, è forse l'aspetto più preoccupante, più allarmante della situazione.

Non ne voglio fare una accusa a lei, onorevole Ministro — che come tutti sappiamo segue questi lavori con impegno, diligenza e amore — ma a tutta la impostazione del Governo, che dà la precedenza ad altre riforme che forse — uno la forma dubitativa per riguardo a lei — non rivestono la stessa importanza dei vitali e fondamentali problemi della giustizia.

Mi dichiaro inoltre d'accordo con l'onorevole relatore sulla inadeguatezza delle disponibilità per l'assistenza post-carceraria, lamentata, del resto da quasi tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito. In ogni mio intervento in occasione della discussione del bilancio della giustizia, con una costanza davvero meritevole di ben altro successo, ho sempre denunziato che di fronte ai bisogni veramente rilevanti di questo settore, di fronte alla necessità veramente sentita di attuare una bonifica da tutti ritenuta indispensabile, le somme stanziate sono di una esiguità paurosa: ho finanche accusato il Governo di usare in proposito la bilancia dell'avarizia, ma devo dire che mai ho avuto la risposta che invece oggi l'onorevole Ministro ci ha dato. Finalmente forse le parole e del relatore e di tutti coloro che sono intervenuti nella discussione sono riuscite a richiamare l'attenzione del Ministro su questo grave problema!

Vi è dunque una legge che stabilisce la misura degli interventi finanziari a tale scopo: sarebbe necessario allora modificarla, posto che l'esigenza è veramente sentita. I dimessi dal carcere sono allo sbaraglio, sono in mezzo alla strada, sono respinti da tutti: la concezione della nostra società purtroppo è quella che è, ed è necessario che il legislatore ne tenga conto e sia realista. È inutile impegnare tanti fondi per attuare la riforma dell'ordinamento penitenziario onde cercare — come è giusto — di redimere i carcerati, se poi costoro, una volta dimessi dal carcere, sono abbandonati a se stessi ed alla tentazione di delinquere di nuovo, premuti dalle necessità di procurarsi i mezzi per vivere.

È un impegno grandissimo della società, del Governo, del Parlamento — mi permetto di insistere — provvedere a che costoro abbiano tali mezzi onde possa essere continuata l'opera di redenzione già iniziata nel carcere.

Appare evidente pertanto come i 300 milioni stanziati a tale scopo nello stato di previsione per il Ministero di grazia e giustizia rappresentino qualcosa di veramente irrisorio, anche in considerazione del fatto che in questa cifra è compresa l'assistenza alle famiglie dei carcerati.

Passando ora ad un altro argomento devo rilevare che il senatore Morvidi nel suo intervento ha citato, per quanto si riferisce al numero dei magistrati, dati forniti da uno studio di un certo Cervi che sono assolutamente inesatti perchè largamente superati. La deficienza dei magistrati rispetto all'organico non è di 600 unità, bensì di oltre 1.000 unità e pertanto la differenza con il numero dei magistrati esistenti nel 1930 è minima, soprattutto ove si consideri l'aumento della popolazione: il rapporto giudici-popolazione è pertanto assolutamente sfavorevole per i primi, dato anche che il lavoro è aumentato in misura notevole, essendo state affidate alla competenza dei giudici numerose altre materie.

Per quanto si riferisce poi all'esigenza di migliorare il trattamento economico dei magistrati vi è da dire che molto si è fatto in questo campo, ma molto resta ancora da fare. Sempre in ordine alle esiguità degli stanziamenti per i miglioramenti economici ai dipendenti del Ministero, desidero richiamare l'attenzione della Commissione sulla questione dei cancellieri, questione vecchia, da tempo dibattuta che sembra però non possa trovare ancora una soluzione nonostante si tratti di una categoria benemerita che versa in condizioni di estremo disagio. Così la stessa inadeguatezza delle disponi-

bilità si riscontra per tutto il settore della edilizia giudiziaria e carceraria.

È vero che esistono esigenze di bilancio che non consentono di stanziare somme maggiori per l'amministrazione della giustizia (non condivido infatti il pensiero del senatore Morvidi circa l'eccessiva spesa prevista per il Ministero della difesa, poichè ritengo che ogni Paese civile abbia bisogno di una organizzazione, sia pur minima, di difesa); ma è anche vero che lo Stato potrebbe fare economie in altri settori, evitando per esempio gli sperperi di denaro, in enti non necessari, denaro che potrebbe invece essere più utilmente usato per l'amministrazione della giustizia e per altri concreti, effettivi bisogni del popolo italiano.

Questo ho voluto dire, sia pure succintamente, per motivare il nostro parere sfavorevole sullo stato di previsione in esame riservandomi — come ho già fatto presente all'inizio del mio intervento — di meglio precisare ed approfondire in Assemblea il nostro pensiero al riguardo.

G R A M E G N A . Mi dichiaro d'accordo con l'onorevole relatore quando, parlando del mancato perfetto funzionamento della giustizia e della sfiducia nei suoi confronti che è subentrata nel nostro Paese, rileva che le cause di tutto ciò sono quelle che da venti anni in questa Commissione stiamo denunciando e cioè la insufficienza numerica dei magistrati e dei loro ausiliari, la inadeguatezza dei locali e le lungaggini procedurali.

Non mi trovo più d'accordo con il relatore quando egli, nonostante il rilievo fatto — rilievo, ripeto, che da venti anni a questa parte si viene facendo senza che si sia provveduto in merito —, conclude la sua relazione esprimendo parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia. Io mi dichiaro invece contrario alla espressione di un parere positivo al bilancio in esame non solamente per i motivi testè esposti, ma anche per altri motivi che brevemente elencherò.

Ad alimentare la sfiducia che è sorta nei confronti dell'amministrazione della giustizia, oltre alle cause denunziate dal senatore Poët nella sua relazione introduttiva, e riprese anche da altri colleghi intervenuti nel dibattito, io penso che contribuisca anche il vigore che ancora hanno nel nostro Paese leggi emanate in un periodo ormai tramontato, leggi cioè che allora erano coerenti con il concetto politico dominante, ma che oggi sono in contrasto non soltanto con le norme fondamentali della nostra Costituzione, ma anche con la realtà dei nostri tempi.

Farò in proposito brevissime considerazioni sia per quanto riguarda il diritto civile e la procedura civile, sia per quanto riguarda il diritto penale e la procedura penale.

Nel Codice civile troviamo ancora oggi le stesse disposizioni che vigevano nel 1942. In particolare per quanto concerne il diritto di famiglia accennerò ad una sola norma: l'articolo 30 della Costituzione stabilisce l'obbligo dei genitori di alimentare, istruire, in una parola mantenere i figli, mentre nel Codice civile vigente si parla, sempre in ordine a tale obbligo, di genitori legittimi o di coloro i quali abbiano riconosciuto o possano riconoscere figli naturali. Ora, come si accorda questa disposizione di carattere generale della Costituzione, che dispone l'obbligo del genitore a mantenere, sostenere, istruire il figlio, con la norma del Codice civile . . .?

Questo, evidentemente, contribuisce anche a non avere più fiducia nella giustizia perchè, pur essendovi una norma costituzionale ben precisa, continua a vigere una legge che con essa contrasta.

Per quanto concerne la responsabilità civile, continuano a vigere le stesse disposizioni e leggi che sono state emanate nel 1942, quando anche la vita di lavoro era diversa da quella odierna. Tutti sappiamo quello che oggi avviene quando un lavoratore subisce un infortunio. Ho avuto la possibilità di dare uno sguardo ad una delle relazioni che saranno presentate al congresso di Venezia a proposito del danno e, giustamente, l'autore di questa relazione fa rilevare che oggi, per esempio, da parte dell'INPS e degli uffici legali di questo Istituto, è prassi costante quella di negare sempre, non soltanto il diritto alla pensione quando si tratta di in-

fortunio, ma soprattutto di negare sempre il diritto alla pensione quando si tratta di invalidità e vecchiaia. E questo fatto, naturalmente, produce in colui che ha subìto l'infortunio una certa sfiducia nei confronti non soltanto delle norme legislative, ma anche della giustizia perché non tutti sanno distinguere che una cosa è la norma e altra cosa è colui il quale deve applicare la legge.

Per quanto concerne la pensione di invalidità e vecchiaia, sappiamo che vi e una norma rigida e tassativa, la quale stabilisce che, se colui il quale chiede la pensione non ha superato il 66 per cento di invalidità non ha diritto ad avere la pensione. Ora io domando che differenza c'è tra colui che ha soltanto il 65,5 per cento di invalidità e chi ha raggiunto il 66 per cento per negarla nel primo caso e concederla nel secondo? Si tratta, quindi, di una norma antiquata che poteva avere valore quando le attività lavorative erano quelle che erano, quando l'uso delle macchine era molto più limitato rispetto ad oggi e quando alcune malattie professionali erano molto più limitate di quanto non lo siano attualmente, dato il vasto campo di lavoro che abbiamo.

Per quanto riguarda l'assicurazione, per esempio, tutti conosciamo quale trafila deve superare un povero infortunato per ottenere il risarcimento del danno proveniente da investimenti automobilistici. Prima di tutto deve essere terminato, con sentenza passata in giudicato, il procedimento penale — il che comporta primo grado, grado di appello e Cassazione —; poi si deve cominciare la *via crucis* del procedimento civile che può avere anche i tre gradi di giurisdizione. Ciò, evidentemente, comporta il trascorrere di un gran numero di anni, per cui oggi vediamo che, in materia di incidenti stradali, molto facilmente gli interessati ricorrono all'arbitrato e all'accordo anzichè far ricorso alla giustizia.

Non parliamo, poi, di quello che è il diritto del lavoro che non è stato aggiornato e che è rimasto così come era nel 1942. Eppure credo che non si sarebbe dovuto spendere somma alcuna per la modifica di queste leggi. Perchè non è stato fatto? Ci viene rimproverato di formulare sempre la solita accusa. Ma ella sa, onorevole Ministro, che a chi detiene il potere politico ed economico risulta comodo che alcune norme di diritto civile del passato continuino ad avere vigore ancora oggi.

Per quanto concerne il campo penale, cito uno degli ultimi episodi verificatisi, quello di Bologna, che dovrebbe farci riflettere profondamente.

Voi sapete che due, tre mesi fa a Bologna vi è stata una manifestazione di studenti contro la guerra del Vietnam. Sono nati dei tafferugli e sono stati arrestati alcuni studenti ai quali è stata negata la libertà provvisoria. Ad alcuni di essi, bontà loro, è stato permesso di andare a sostenere, in catene, gli esami presso l'Università. Ora questo è avvenuto perchè è ancora in vigore nel nostro Codice penale una norma che fu introdotta nel Codice fascista e che nel Codice del 1889 non esisteva. Vi è tutto un capitolo relativo alla violenza e minaccia e resistenza a un pubblico ufficiale che prima non era prevista; ma questo, in definitiva, non sarebbe tanto grave se non vi fosse una norma specifica, quella dell'articolo 339, la quale stabilisce pene più gravi quando la violenza o la resistenza al pubblico ufficiale viene fatta da più di dieci persone, anche senza l'uso di armi. In seguito, anzi, tale articolo è stato modificato con una novella e la norma è stata ulteriormente aggravata perchè si è fatto riferimento a quanto stabilito nell'articolo 112, in base al quale costituisce circostanza aggravante, e la pena da infliggere per il reato commesso è aumentata, se il numero delle persone che sono concorse nel reato è di cinque.

Se non è concepibile impedire alle persone di poter liberamente manifestare, è facile che si possano avere scontri con la forza pubblica e quindi, con la norma dell'articolo 339, basta che uno dei dimostranti faccia resistenza o violenza a un pubblico ufficiale perchè ciò porti all'arresto di cinque, sei persone, con tutte le conseguenze che ne derivano.

La modifica che è stata apportata all'articolo 339 ha riguardo alla specialità della pena; la circostanza aggravante, comunque, rimane e quindi rimane il pericolo di essere

arrestati, di vedersi negare la libertà provvisoria, e via di seguito.

La stessa cosa si può dire per la disposizione contenuta nell'articolo 633 relativa all'invasione di terreni o edifici, che ancora oggi è in vigore. Mentre però nel periodo del fascismo l'applicazione di questo articolo in tanto si faceva, in quanto veniva dimostrato il fine di lucro e l'animo di occupare, successivamente abbiamo avuto sentenze aberranti, nel senso che per l'applicazione di questa norma bastava essere entrato nel fondo.

Ora l'esistenza di queste norme porta ad una sfiducia del cittadino nei confronti della giustizia e quindi nei confronti del Parlamento che fa le leggi, non sapendo distinguere — come dicevo poc'anzi — quella che è la mancanza di una modifica della legge da quello che è l'organo che applica la legge.

Per quanto concerne il Codice di procedura penale, dirò che è vero che durante il fascismo era vietato scioperare ed era vietato organizzarsi, ma certe norme erano logiche, mentre oggi non hanno più ragione di essere. È inconcepibile, per esempio, la esistenza ancora di una norma come quella contenuta nell'articolo 158 del Codice di procedura penale, la quale stabilisce che il processo verbale fa fede fino ad impugnazione di falso di quanto il pubblico ufficiale attesta di aver fatto o essere avvenuto in sua presenza. È vero che l'articolo prosegue facendo salva la libera valutazione da parte del giudice dei fatti attestati o delle dichiarazioni ricevute nel verbale medesimo, ma chi di noi frequenta le aule giudiziarie sa che a colui il quale si azzardi a venire a deporre in senso difforme da quanto contiene il verbale, il minimo che gli può capitare è di non essere creduto.

La esistenza di queste leggi ha contribuito, anche se in parte — come ho già detto — al diffondersi di un senso di sfiducia nei cittadini italiani verso la giustizia senza che vi sia colpa e responsabilità da parte di coloro i quali devono applicare le leggi.

Per tutte le ragioni da me dette, dichiaro di essere contrario all'approvazione di questo bilancio.

M O N N I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, desidero fare qualche breve osservazione sul bilancio al nostro esame.

Innanzi tutto non posso esimermi dal rivolgere parole di riconoscimento e di lode al nostro diligentissimo relatore, del quale sottoscrivo la relazione.

Ritengo, poi, che l'argomento principale della nostra discussione e di quella che si svolgerà in Aula sia quello dell'amministrazione della giustizia, e ciò, evidentemente, influisce nella considerazione attenta dei mezzi che l'Amministrazione della giustizia ha a sua disposizione; da ciò deriva il riferimento al bilancio ed alle sue carenze. Che tale bilancio meriti maggiori attenzioni e maggiori mezzi mi sembra evidente; lo stiamo dicendo da molto tempo e non occorrono molte parole per dimostrarlo: basterebbe, fra l'altro, considerare che il funzionamento della giustizia in Italia nel suo complesso fornisce molti mezzi al Ministero del tesoro. La giustizia costa ai cittadini e notevoli introiti vengono realizzati attraverso lo espletamento dei compiti della giustizia.

Destinare questi introiti ed altri ad assicurare il buon andamento e l'efficiente funzionamento di tutti gli organi giudiziari credo sia un dovere primario del Governo, data l'importanza del compito di chi amministra la giustizia, in Italia ed in tutto il resto del mondo.

Perchè l'attuale funzionamento dei suddetti organi non soddisfa, e perchè si parla — come faceva dianzi il senatore Gramegna — di sfiducia in essi? Io penso, come premessa, che le doglianze dei colleghi comunisti, i quali affermano che il loro voto contrario è determinato dalla incomprensione del Governo verso l'Amministrazione della giustizia, i loro rilievi e le loro accuse non siano giusti. Non è che vi sia incomprensione: anzi, vi è un'attenta comprensione, esiste però un'infinità di ostacoli da superare, il che è piuttosto arduo, come abbiamo visto ad esempio per quanto concerne la materia delle riforme. Di queste ultime, infatti, si parla da molti anni; ciò nonostante si sono sempre incontrate tali difficoltà e tali inconvenienti che non si riesce a giungere in porto.

Ora, le carenze dell'Amministrazione della giustizia sono date da vari e complessi fattori; e anzitutto dall'insufficienza numerica dei magistrati e dei loro ausiliari. Onorevole Ministro, prima di partire da Nuoro — tanto per citare un esempio — mi sono informato sulla situazione di quel Tribunale. Ebbene: nella sezione civile erano un presidente ed un unico giudice; nella sezione penale, il Presidente e, in quel momento, nessun giudice, in quanto l'unico destinatovi era in licenza, per cui la sezione non era in grado di funzionare. Due giudici che erano stati destinati a Nuoro sono poi stati dirottati ad altre sedi, che forse ne avevano meno bisogno, per venire incontro a loro esigenze umane; e qui bisogna dire che la colpa è del Consiglio superiore della magistratura.

Mi chiedo allora come è possibile che l'opinione pubblica sia tranquilla, che i cittadini abbiano fiducia nel funzionamento della giustizia. Le rimostranze dello stesso onorevole Saragat, Presidente del Consiglio superiore della magistratura, cadono nel vuoto, nonostante egli molto spesso abbia rilevato, nei suoi discorsi, tale stato di carenza della giustizia. Perchè, dunque, non si provvede a rimediare a questi mali? E chiaro che l'opera della giustizia non può essere efficace quando la pronuncia delle sentenze, quando la conclusione delle procedure civili o penali è così tarda da far dimenticare i fatti delittuosi o gli illeciti che ne erano all'origine.

Io, molte volte, nonostante noi politici siamo spesso accusati di avere colpa di certe situazioni — accuse assolutamente infondate e delle quali dobbiamo per lo più ringraziare una certa stampa facilona — ho segnalato queste situazioni, inviando lettere anche allo stesso Presidente Saragat, in quanto presidente del Consiglio superiore della magistratura. L'efficacia di un giudicato non può essere disgiunta dalla sua prontezza: certi fatti dolosi, certi crimini, solo quando siano puniti prontamente possono esercitare ben altra influenza, ben altra emozione, scoraggiando effettivamente il delinquente; mentre, se il tempo passa, anzitutto si verificano enormi difficoltà per quanto concerne l'accertamento della verità, poichè il testimone non ricorda più come dovrebbe i fatti di cinque o sei anni prima, ma assistiamo a fenomeni gravissimi. La scorsa estate, proprio alla Corte d'assise di Nuoro, su cinque processi celebrati mi sembra vi sia stata una sola condanna: tutti gli altri si sono conclusi con l'assoluzione per non aver commesso il fatto, e questo dopo cinque anni di detenzione. È possibile che debbano avvenire fatti del genere? Come avvengono?

M A R I S . È comprensibile che vadano nel « sopramonte » a fare i latitanti.

M O N N I . Sono lieto che lei abbia toccato questo argomento poichè posso dirle che gli stessi corispondenti sardi che ne scrivono sui giornali, giornalisti improvvisati, novellini e via dicendo, non sanno neanche che cosa sia il « sopramonte », non sanno neanche dove sia.

La verita è che, nel « sopramonte », di tutti i fatti clamorosi verificatisi non ne è accaduto nessuno. Quei fatti sono accaduti nelle vicinanze di strade frequentate, nelle stesse strade affollate, nelle case e via dicendo: il « sopramonte » è una leggenda, un mito balordo derivato dalla stampa e riportato dalla televisione, alla formazione del quale ha contribuito anche il noto film « Banditi ad Orgosolo », girato esclusivamente in quei luoghi, ed in un ambiente quanto mai favorevole allo sviluppo della criminalità.

Io conosco palmo a palmo la zona, essendo nato nelle immediate vicinanze ed essendovi stato a caccia centinaia di volte. Si tratta di una lunga pietraia priva di fonti (non c'è una sorgente), lontana da ogni centro abitato... E tuttavia sento anche in questa sede dire: « Sopramonte... ». Ad ogni modo, chiudiamo questa parentesi e rientriamo in argomento.

Parlavo dunque di assoluzioni per non aver commesso il fatto venute dopo cinque anni di detenzione. Che cosa debbono dire queste persone, riconosciute innocenti dopo essere state per tanti anni in carcere? Possono avere fiducia nella giustizia? A chi dobbiamo dare la colpa di tutto questo? Ecco da dove nasce la sfiducia. Noi abbiamo bisogno, a mio

avviso, non solo di riformare le file, di selezionare i magistrati cui sono affidate funzioni così gravi ed importanti; ma anche di dare alla popolazione la certezza del diritto, la certezza di poter veramente avere giustizia, in qualsiasi momento.

Un'altra difficoltà nasce dai rapporti tra magistratura e polizia giudiziaria. Si tratta di un problema grave, tanto da far paura; ed io mi domando spesso — da vecchio avvocato ora in pensione, che ha esercitato la professione per oltre quarant'anni — che cosa sia la polizia giudiziaria. Se ne parla nel Codice, nelle norme di pubblica sicurezza, ma qual'è in realtà? Sono i carabinieri, è la polizia vera e propria, è la finanza? Non lo sappiamo bene.

P R E S I D E N T E . Appartengono alla polizia giudiziaria anche le guardie campestri.

M O N N I . Comunque bisogna definire una buona volta il suddetto rapporto per sapere di chi e in sostanza la responsabilità, a chi il magistrato deve rivolgersi come a suoi dipendenti.

Disgraziatamente, anche di recente ed anche in Sardegna, si è lamentata l'esistenza di una gravissima discrasia tra le forze di polizia, tra carabinieri e questure, con gli inconvenienti che è facile immaginare; accade infatti spesso che il contrasto sia così netto che chi è ritenuto innocente dalle prime è giudicato colpevole dai secondi, il che ostacola tra l'altro fortemente la ricerca della verità, delle prove contro gli autori dei delitti.

Recentemente un latitante che intendeva costituirsi ha dichiarato che non lo avrebbe fatto mai con le forze di polizia, ma solo con il magistrato, o con i carabinieri o con il prefetto; e questa è un'ulteriore prova di grave sfiducia, laddove il cittadino dovrebbe sentirsi protetto e sereno con tutte le espressioni dell'autorità giudiziaria, che dovrebbero dare tutte la stessa garanzia e di serietà e di saggezza e di imparzialità. A volte si hanno invece da parte della polizia delle manifestazioni che addirittura esorbitano dal limite imposto dalle leggi: io sono a conoscenza di fatti gravi, di sevizie inflitte a persone che il magistrato ha successivamente posto in libertà dopo essere state trattenute perchè sospette di aver partecipato ad azioni delittuose.

Io concordo col collega Gramegna, perchè altro è l'attività da noi svolta, attenta, tormentosa, volta a cercare di raggiungere i risultati migliori, altro è l'attività di coloro i quali debbono applicare scrupolosamente le leggi da noi emanate. Certe conclusioni — è giusto — vengono tratte troppo facilmente, ed in primo luogo dalla stampa. Anzi, visto che siamo in argomento, vorrei richiamare all'attenzione dell'onorevole Ministro la necessità di trovare un *modus vivendi*, legittimo dal punto di vista costituzionale e rispondente alle esigenze generali, per quanto riguarda i rapporti tra stampa, magistratura ed uffici giudiziari. Ma è mai possibile tollerare ancora ciò che avviene sotto i nostri occhi quasi ogni giorno, e cioè la sostituzione della stampa al magistrato? Oggi la stampa fa i processi, emette addirittura sentenze per suo conto; si impossessa dei segreti di istruttorie delicatissime, propalandoli e creando correnti di innocentisti e colpevolisti.

La stampa ha indubbiamente dei compiti importanti: è vero infatti che la magistratura è indipendente, ma è anche vero che la stampa ha dei compiti di critica e di commento. È saggio e opportuno che ciò non costituisca intralcio o intimidazione al magistrato, che deve rimanere nello esercizio delle sue funzioni sempre sereno. L'indipendenza infatti significa serenità, padronanza di giudizio, sicurezza cioè di poter esprimere in qualunque occasione il proprio convincimento onesto e leale.

M A G L I A N O . Vi sono stati dei magistrati che hanno tenuto addirittura delle conferenze-stampa sulle istruttorie!

M O N N I . Ieri, ad esempio, è stato fatto cenno all'accusa che fu rivolta agli amministratori della Cassa per il Mezzogiorno rilevando la faciloneria con la quale la notizia era stata data in pasto alla stampa. La noti-

zia evidentemente è uscita dagli uffici giudiziari, ma chi l'ha propalata?

Ora, poichè gli accertamenti esperiti hanno stabilito che non esisteva nulla di perseguibile penalmente e che si trattava di azione non solo lecita, ma doverosa, con la stessa buona disposizione, a mio parere, si sarebbe dovuta dare la notizia che quel procedimento era stato chiuso. La notizia invece ancora circola e fa sì che tuttora si domandi su qualche giornale perchè è stat oarchiviato il caso del senatore Monni (facevo parte di quel Consiglio di amministrazione) già incriminato per peculato. Scrissi un articolo sul giornale chiarendo la situazione: ritenevo quindi di non dover andare dal Procuratore della Repubblica che mi aveva convocato a dare ulteriori chiarimenti. Alla fine però mi convinsi a farlo, ma appena fui alla sua presenza questi si alzò in piedi e mi assicurò che non avevo alcuna spiegazione da dargli. Intanto però sulla stampa si continuava a parlare del giudice della Corte costituzionale Giovanni Cassandro e di Antonio Monni incriminati per peculato.

È chiaro quindi che i problemi inerenti all'amministrazione della giustizia sono oltremodo seri e complessi e che pertanto è necessaria una certa sensibilità non solo nei rapporti con la polizia giudiziaria, ma anche in quelli con la stampa e con i cittadini. Guai infatti se il senso del diritto e della giustizia venisse meno proprio in un settore dove invece più bisogna tutelarlo e salvaguardarlo!

Passando poi a trattare della magistratura, desidero dichiarare che ho sempre nutrito e nutro tuttora la più grande stima e la più grande considerazione per una funzione tanto elevata, nonchè per la generalità dei magistrati riconoscendo la delicatezza e la difficoltà dei loro compiti. Devo purtroppo rilevare però che in questi ultimi periodi la azione da essi svolta è stata spesso contraria non certo alla amministrazione della giustizia, ma al prestigio stesso della magistratura: non hanno saputo insomma e non sanno tutelare alcuni il loro stesso prestigio che deve essere invece sempre salvo da ogni attacco.

Guai infatti per la nostra nazione il giorno in cui la magistratura perdesse il prestigio, la stima e la fiducia dei cittadini!

Perchè dunque è ancora possibile che sussista tra i magistrati una discordia acre, talvolta addirittura ostile, quando invece tutti desiderano vederli concordi e uniti in una sola voce?

P A F U N D I . Il dissidio però si va componendo.

M O N N I . Spero che questa notizia sia esatta e poichè ci viene dal senatore Pafundi non possiamo dubitarne. Ma non sono solo i rapporti fra magistrati che dovrebbero essere di assoluta tranquillità e fiducia, bensì anche quelli tra magistrati e Consiglio superiore, che è stato creato appositamente per garantire il loro autogoverno. Spesso invece sono state messe in dubbio la stessa serietà ed imparzialità dei giudizi di questo organo accusandolo di intrallazzi e di compiacenze: accuse queste addirittura vergognose ed inammissibili!

Si assiste inoltre al tentativo di trasformare la magistratura in una qualunque associazione di lavoratori. Questo a mio avviso è un errore: non solo lo ha saggiamente riconosciuto il Presidente della Repubblica — e sempre noi dobbiamo fare eco alle sue parole — ma lo hanno riconosciuto anche i magistrati più savi. Non è infatti con le rivendicazioni sindacali o con la minaccia di scioperi che si può garantire o accrescere il prestigio della magistratura: noi abbiamo sì il dovere di assicurare ai magistrati in qualunque modo la tranquillità anche economica e la sicurezza da ogni insidia e da ogni tentazione, ma non possiamo concepire nel contempo che si parli di appiattimento delle funzioni e di appiattimento anche del trattamento economico. Nella magistratura, come in ogni altra organizzazione dello Stato — è inutile peraltro stare ora a ripetere tutta la discussione che si è svolta in merito alla legge Breganze — esiste sempre una graduatoria di anzianità, di meriti, di conoscenze, di esperienze, graduatoria che, indipendentemente da come è chiamata, dà ad ognuno la sua giusta posizione ed il riconoscimento

del suo giusto diritto. Ora, evidentemente, secondo il mio parere, appiattire il trattamento economico significa far venir meno ogni incoraggiamento, ogni desiderio alla selezione e al miglioramento. È necessario quindi, ripeto, garantire ai magistrati un trattamento economico giusto, ma non già seguendo criteri che non possono essere assolutamente accettati.

Oltre ai magistrati, però, dobbiamo cercare di favorire quanto più possibile anche i loro ausiliari. Se delicata infatti è la funzione del magistrato, altrettanto delicata deve considerarsi quella dei loro collaboratori quali i segretari, i cancellieri e gli ufficiali giudiziari.

Nel parlare peraltro di chi comanda e di chi obbedisce è opportuno porre certi limiti, predisponendo eventualmente anche delle norme che riconducono questi concetti a criteri più sani e più moderni. I segretari ed i cancellieri, quali collaboratori della giustizia, hanno anch'essi diritto a un trattamento particolare. Ciò non significa che debbano essere esclusi dal novero dei dipendenti dello Stato e che possano godere della stessa posizione del magistrato, il quale ha la responsabilità delle sentenze e via dicendo; però non bisogna dimenticare che molte di tali sentenze, anche se non appare, recano l'impronta dell'opera dell'ausiliare, per cui non ci è consentito deludere l'attesa di questa categoria, ma dobbiamo anzi rassicurarla.

È nostro dovere, quindi, provvedere quanto prima all'emanazione di quelle leggi che gli ausiliari aspettano da tanto tempo. Nello svolgimento di un compito così alto non deve esservi chi comanda e chi serve, ma si impone una situazione di parità, non dico per quanto riguarda l'importanza delle funzioni ma certamente nella dignità e nel diritto ad un giusto trattamento. Tra l'altro, onorevole Ministro, debbo farle rilevare che anche di tale categoria di personale vi è grande scarsezza in Sardegna. E proprio a tale proposito i colleghi Pace e Pinna volevano presentare un ordine del giorno, che io sottoscriverei, in quanto, com'è noto, la nostra Regione richiede anzi una maggiore attività, una maggiore solerzia. Però so bene che i limiti delle possibilità che il Ministro ha in materia sono assai ristretti, dipendendo tutta la situazione dei magistrati dal Consiglio superiore della Magistratura.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Vorrei approfittare delle sue osservazioni per fornire delle notizie che finora non ho avuto occasione di dare.

Il senatore Monni ha parlato della situazione del Tribunale di Nuoro, definendola alquanto preoccupante; ed io voglio dirgli che, essendo stato diminuito, con la revisione degli organici effettuata nel maggio 1967 in base alle indicazioni derivanti dalle note statistiche del Consiglio superiore della magistratura, l'organico dei magistrati di quel Tribunale, ho provveduto — vincendo molte resistenze — con un decreto del 14 agosto ora in corso di registrazione presso la Corte dei conti, a ripristinare il vecchio organico. Non ho potuto, invece, riportare, non essendo d'accordo il Consiglio superiore, a tre il numero dei Presidenti di sezione; ad ogni modo è stato aumentato il numero dei giudici, e sono stati portati da uno a due i sostituti procuratori della Repubblica.

Per quanto riguarda gli ausiliari le mie istruzioni precise, che ho motivo di ritenere senz'altro attuate sia pure nei limiti del possibile, sono state di colmare tutti i vuoti esistenti nell'organizzazione giudiziaria di Nuoro; quindi, per quanto mi concerne, ho fatto il possibile. Naturalmente è ancora tutto, come dicevo, in via di attuazione, per cui i relativi benefici non potranno farsi sentire immediatamente.

Effettivamente oggi a Nuoro vi è un solo giudice, poichè l'altro è stato, su sua richiesta, trasferito. Come il senatore Monni ha giustamente osservato, sovente le ragioni umane — e spesso anche quelle della comodità e delle preferenze — giocano nelle decisioni del Consiglio superiore.

M A G L I A N O . Ma i giudici non dovrebbero lasciare l'ufficio senza essere stati prima sostituiti. Invece, non appena autorizzati a farlo abbandonano il posto.

R E A L E , *Ministro di grazia e di giustizia.* Lasciate che riprenda in seguito ta-

le questione. Non si sentono ancora, infatti, gli effetti di alcuni provvedimenti legislativi, ed oggi i magistrati vengono trasferiti o promossi, con il diritto di rinunciare alla promozione qualora non intendano muoversi; diritto da esercitare nello spazio di un mese, per cui si hanno molti ritardi nella presa di possesso delle nuove sedi con conseguente sfasatura nell'attività giudiziaria.

Per quanto riguarda Nuoro, la questione è di un'importanza e di una delicatezza estreme. Desidero comunque dichiarare che ho sempre posto una cura ed un impegno costanti nel cercare di evitare quella frattura cui accennava il senatore Monni, non solo e non tanto fra la polizia ed i carabinieri — per la qual cosa non posso far altro che rivolgermi al Ministro dell'interno, il quale ha del resto sempre fatto il possibile perchè cessassero le note discriminazioni — quanto tra i carabinieri, la polizia e la magistratura. Sulle responsabilità di ognuno dei suddetti organi esistono infatti alcune leggende che non debbono ulteriormente essere incrementate, in quanto, qualsiasi cosa accada, è sempre lo Stato a farne le spese.

M O N N I . Allora, riallacciandomi a quanto detto dall'onorevole Ministro, giungo alla conclusione. Egli ha certo fatto quanto ha potuto, ma il Consiglio superiore della magistratura aveva delle facoltà tanto ampie che non può certo addebitarsi al Ministro stesso quanto è accaduto.

I magistrati, una volta destinati dal Consiglio superiore ad un Tribunale, hanno il dovere di raggiungere la sede loro assegnata: faranno in seguito le eventuali osservazioni e obiezioni al riguardo. Non deve però, a mio avviso, essere il Consiglio superiore che già li ha destinati in una sede per supplire a deficienze gravissime, ad inviarli in un'altra qualora non siano contenti della originaria sede assegnata. La prego, quindi, onorevole Ministro di volersi interessare presso il Consiglio superiore affinchè cessi tale inconveniente che determina evidentemente disfunzioni gravissime che vengono ad alimentare ulteriormente la sfiducia generale dei cittadini nei confronti dell'amministrazione della giustizia.

Gradirei inoltre che l'onorevole Ministro, nei colloqui che avrà con il Ministro dell'interno in ordine ai rapporti tra polizia e magistratura, facesse presente che la posizione giusta tra i due organi dal punto di vista della Costituzione e della legalità non è quella della dipendenza della magistratura dalla Polizia, ma al contrario quella della dipendenza della polizia dalla magistratura.

P A C E . Sotto quale aspetto: funzionale o gerarchico?

M O N N I . Sotto l'aspetto funzionale. Si assiste spesso infatti a delle strane tesi della polizia che dà colpa dei propri insuccessi e delle proprie carenze alla magistratura. Si pretenderebbe cioè, specialmente in materia di fermi, che il magistrato, tutte le volte che, ad esempio, non conferma o nega un fermo, non usi delle sue facoltà. Per quale ragione l'operato della magistratura deve essere censurato proprio da chi invece deve essere sottoposto al suo controllo? È la magistratura infatti che deve controllare l'opera della polizia, non il contrario: altrimenti si instaurerebbe non un regime di legalità, ma un regime di polizia che non è possibile ammettere.

Ricordo, ad esempio, che nel corso di un mio intervento in Aula in febbraio il senatore Lussu mi interruppe mentre facevo omaggio al sacrificio delle forze dell'ordine e mi chiese di spiegargli come mai non era stato fermato il sindaco di un paese in provincia di Sassari che si era fatto tramite della consegna del prezzo del riscatto di un tale che era stato sequestrato dai banditi, così come era intenzione della polizia: fermo appunto che il magistrato, recatosi sul luogo e fatti gli accertamenti del caso, non volle concedere. A tale domanda io risposi che il motivo bisognava chiederlo non a me, ma alla magistratura: probabilmente però il magistrato non aveva rilevato elementi tali da poter fare quello che gli si chiedeva.

Questi equivoci peraltro non dovrebbero più verificarsi perchè contribuiscono evidentemente a rendere ancora più confusa l'azione delle forze dell'ordine e della stessa magistratura ed ancora più difficile l'accerta-

mento della verità e delle eventuali responsabilità.

Ho già fatto cenno in precedenza all'accusa che proprio da parte della polizia si muove adesso in Sardegna a tutta la classe intellettuale: politici, avvocati, magistrati, che sarebbero protettori della malavita e non farebbero nulla per stroncarla. Ma cosa si pretende? L'uomo politico, l'avvocato, lo stesso magistrato dovrebbe forse trasformarsi in agente di polizia, in testimone o in delatore?

Siamo addirittura arrivati al punto che sul giornale « l'Espresso » — al quale peraltro darò querela — mi si qualifica, in un articolo in cui non si fa che parlare di delinquenza, come « il più autorevole notabile della zona ». Cosa significa questa espressione? A che cosa destinerei tale presunta potenza? Neppure a scopi di natura elettorale considerato anche che per le prossime elezioni non ripresenterò la mia candidatura!

Tutto questo evidentemente è il segno del disorientamento generale e di un costume che bisogna assolutamente reprimere. L'accertamento delle responsabilità deve essere eseguito con serietà e onestà, senza accusare le persone rette che hanno sempre fatto e fanno tuttora ogni possibile sforzo per aiutare lo Stato a superare queste difficoltà e che si trovano invece addirittura additate al pubblico disprezzo da persone incoscienti!

Mi auguro che in Italia l'amministrazione della giustizia conquisti davvero e fermamente quel prestigio che, per varie cause alle quali si è già accennato, oggi non esiste, poichè essa è veramente il pilastro fondamentale di tutta l'organizzazione dello Stato: guai il giorno in cui tale pilastro dovesse vacillare od incrinarsi!

Mi dichiaro pertanto favorevole ad esprimere un parere positivo sullo stato di previsione in esame, anche se desidererei che esso fosse ancor più rispondente alle esigenze generali dell'amministrazione della giustizia.

P O Ë T , *relatore*. Desidero ringraziare tutti i colleghi per l'apprezzamento benevolo che hanno voluto manifestare, alle volte anche con parole superiori ai miei meriti, nei confronti del mio modesto lavoro.

Ho preso nota di tutte le osservazioni che sono state fatte dai vari oratori che sono intervenuti nel dibattito e mi riservo di riportarle nella stesura definitiva del parere da trasmettere alla Commissione finanze e tesoro sia come completamento degli argomenti che ho trattato, sia come argomenti nuovi da considerare. Questo è l'impegno che assumo di fronte alla Commissione.

Data l'ora tarda ritengo peraltro di non dover fare un esame analitico delle varie argomentazioni svolte e di potermi limitare alle brevi considerazioni suesposte.

A L E S S I . Desidererei un chiarimento dal senatore Poët.

In ordine al disegno di legge, già discusso nell'altro ramo del Parlamento, avente per oggetto la riforma del Consiglio superiore della magistratura ed in ordine ad altri problemi, l'onorevole collega esprime nella sua relazione introduttiva dei giudizi e delle aspirazioni, alcune delle quali io non saprei condividere: gradirei conoscere pertanto, per l'ermeneutica stessa della discussione, se questi sono l'espressione del parere della magigoranza e quindi votando la relazione si votano anche essi o se sono invece di carattere personale.

P O Ë T , *relatore*. Io ho detto che il provvedimento era stato concertato dal Governo e che la modifica introdotta dalla Camera era auspicabile fosse soppressa in sede di discussione dinanzi all'Assemblea. Per il resto, sono perfettamente d'accordo sull'impostazione generale del provvedimento stesso.

P R E S I D E N T E . Ad ogni modo questa non è materia di discussione in questa sede, per cui ogni apprezzamento è gratuito.

Il relatore chiarirà pertanto che le sue considerazioni in proposito erano personali.

K U N T Z E . ... ma condivise da buona parte della Commissione.

P R E S I D E N T E . Il relatore, con la diligenza che tutti gli abbiamo riconosciuta, ne terrà conto.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Nel prendere ancora una volta la parola sono imbarazzato per un duplice motivo: anzitutto per il fatto di carattere generale che gli eventi hanno portato alla discussione del presente stato di previsione dopo soli sei mesi dall'esame di quello precedente, il che porta naturalmente a considerare nuovamente gli stessi problemi ed a ripetere delle affermazioni che non vorrei ripetere, specialmente in questa sede; in secondo luogo perchè ho il diritto ed il dovere — diritto che nasce dalla stanchezza e dovere che è imposto dai limiti della vostra pazienza — di essere breve.

Naturalmente debbo iniziare col rivolgere il più vivo ringraziamento a tutti coloro i quali sono intervenuti nel dibattito (così come a coloro che col loro silenzio ne hanno agevolato il corso), a cominciare naturalmente dal relatore, per la cui opera esprimo il più vivo apprezzamento. I rilievi avanzati sono stati per la verità più di carattere generale che inerenti al bilancio, poichè si sa che la discussione di questo implica l'esame di tutti i problemi più o meno connessi, ma ciò che ha trovato tutti concordi è stato la deplorazione per la modestia degli stanziamenti posti a disposizione dell'Amministrazione della giustizia. Ora io ripeto ancora una volta che come Ministro della giustizia non posso che associarmi a tale doglianza; ma come membro del Governo che ha nel suo insieme la responsabilità di correlare le spese per i vari settori, debbo ricordare che i limiti nascono da una situazione obiettiva, data dall'espansione incontenibile di altre spese.

A questo riguardo, mentre sono d'accordo col relatore e con gli altri intervenuti nel rilevare come elemento negativo il fatto che la progressione delle spese per il Ministero della giustizia è assai più lenta di quella per gli altri ministeri — per i quali per altro la maggiore progressione è ampiamente giustificata — non vorrei, viceversa, dare importanza a quell'elemento che è stato citato dal senatore Morvidi, e cioè al fatto che il bilancio del nostro dicastero, in percentuale rispetto alla spesa generale dello Stato, non cresce ma anzi decresce, per cui sarebbe un bilancio deficitario. Questo — ne parlo anche come problema di metodo generale — non significa niente, perchè per avventura ci si potrebbe anche trovare di fronte ad un bilancio pienamente soddisfacente per quanto riguarda le necessità della giustizia, ma decrescente in percentuale rispetto alla suddetta spesa generale. Non è infatti possibile paragonare la situazione attuale della giustizia, rispetto al complesso del bilancio, con quella di trenta o quarant'anni fa: le spese dello Stato, piaccia o non piaccia, crescono di giorno in giorno in modo vertiginoso, in relazione alla crescita dei compiti dello Stato, ed oggi esistono rispetto al passato numerose nuove necessità di erogazione; per cui, ripeto, le percentuali non significano molto.

Vi è poi un rilievo che è stato avanzato dal senatore Ajroldi, sempre in relazione alla parte finanziaria del bilancio, partendo dal punto di vista interno. Egli ha cioè lamentato, e giustamente, l'eccessivo fiscalismo della lite in Italia; ed in effetti si tratta di un problema gravissimo, che è sempre esistito e che credo non possa essere risolto entro breve tempo, poichè forma oggetto di una costante contesa tra il Ministro della giustizia ed il Ministro delle finanze, a causa dei rispettivi doveri. Quando come esempio della sfiducia che i cittadini hanno nella giustizia ordinaria si fa riferimento all'aumento degli arbitrati, non bisogna dimenticare che tale aumento è dato dal fatto della maggiore elasticità e libertà di esame delle prove documentali che l'arbitro ha rispetto al giudice, per il quale i documenti debbono essere registrati con conseguente obbligo per gli avvocati di spendere a tale scopo — e spesse volte invano — somme molto elevate, perfino decine, se non centinaia di milioni. Io ho fatto a lungo l'avvocato e so bene quale sia l'angoscia e l'incertezza nella scelta delle prove, specialmente nelle piccole cause, considerate le forche caudine fiscali sotto cui si è costretti a passare. Ad ogni modo il problema è, come ho detto, di difficile soluzione.

Ho già dato ragione, in una interruzione, dei 300 milioni dedicati all'assistenza postcarceraria. Si tratta di una cifra senz'altro

insufficiente, ma che per altro dipende da una legge e non costituisce quindi un fatto di bilancio. Mi riferisco alla legge Zoli del 23 maggio 1953, n. 491, la quale stabilisce la suddetta erogazione annuale e che andrebbe modificata per poter finalmente fare qualcosa di utile in quel settore.

Ho per altro ricordato come nel bilancio vi sia una variazione notevole in merito, in quanto all'assistenza post-carceraria si provvede non solo con i 300 milioni della suddetta legge ma anche con una quota piuttosto alta della Cassa ammende e dei proventi casuali in sede di concessione delle grazie, quando essa viene subordinata al versamento di somme varie. Nello scorso bilancio tale aggiunta è stata di 100.700.000 lire; ed oggi viene ulteriormente aumentata, in attesa di una modifica della legge.

A questo proposito il senatore Tessitori, come del resto il senatore Kuntze per alcuni aspetti, hanno sollevato delle questioni di estremo interesse e, direi anche, suggestive. Parlo dei problemi relativi prima di tutto al rapporto tra l'assistenza pubblica e quella privata, nonchè al trattamento pubblico e privato usato al liberato.

Si tratta di problemi estremamente suggestivi e certamente non si può sottovalutare quanto detto dal senatore Tessitori a proposito del difficile rinserimento nella vita sociale. Perchè, infatti, un privato dovrebbe assumere un pregiudicato, pure se questi ha scontato la sua pena, quando l'amministrazione pubblica lo rifiuta?

Una ragione, veramente, c'è, anche se non decisiva.

Certamente, sarebbe assai difficile, nonostante la fiducia nella redenzione, mettere un ex detenuto a fare la guardia notturna quando quello è stato condannato per furto, mentre le difficoltà diminuiscono notevolmente se a queste persone viene affidato un lavoro in cui le tentazioni non sono troppe. Ma questa mia impostazione, me ne rendo conto, non può soddisfare il senatore Tessitori il quale sostiene che non si può considerare il detenuto che ha espiato la pena in modo diverso dagli altri cittadini e pertanto, ai fini del suo impiego, non si dovrebbe tener conto dei suoi precedenti nè per quanto riguarda la sua assunzione nè per quanto riguarda il suo trattamento nei processi futuri ai quali egli può essere sottoposto.

Con ciò il senatore Tessitori ha sollevato un altro problema grossissimo: quello della recidività sulla quale si è soffermato anche il senatore Kuntze.

Certo, si tratta di una questione che merita una profonda meditazione e, a mio avviso personale, la recidiva potrebbe essere considerata, quanto ai suoi effetti, con maggiore elasticità nel processo. Cioè come nel disegno di legge sulla procedura penale abbiamo tolto il mandato di cattura obbligatorio (perchè il mandato di cattura deriva da una valutazione complessiva del giudice) anche in questo caso sarei favorevole ad una valutazione, affidata al giudice, del valore dei precedenti penali senza tuttavia disconoscere che questi possono avere un loro peso. In questo modo gli effetti della recidiva sulla pena sarebbero affidati a una larga discrezionalità del Giudice, e inoltre dovrebbero essere e di molto mitigati gli effetti dei « precedenti » nella formazione del convincimento del giudice.

Ripeto, l'argomento del trattamento di colui che ha espiato una pena e che si rinserisce nella società è molto complesso: ci sono princìpi ai quali tutti noi aderiamo ma ci sono anche convinzioni o prevenzioni che è difficile fare sparire. Nella utilizzazione di questi individui vi è un atteggiamento che non è privo di fondamento perchè il datore di lavoro è sempre guardingo e non arriva mai a fidarsi di gente che abbia scontato una pena; si tratta di un fatto di costume che dev'essere corretto man mano che entra nella coscienza dei cittadini il principio che la società deve avere il massimo interesse al ricupero di coloro che hanno peccato contro di essa e che la pena, essa stessa, costituisce un probabile strumento di redenzione, alla quale, se molti si sottraggono, molti però saranno pervenuti.

Sono state fatte osservazioni a proposito della somma di 4 miliardi relativi agli scopi della prevenzione; certamente questo stanziamento meriterebbe di essere incrementato così come merita, a mio avviso, di essere approfondita la questione sollevata dal se-

natore Tessitori dei confini nelle competenze tra Ministero degli interni e Ministero della giustizia per quanto riguarda quest'opera di prevenzione.

La Commissione sarà senz'altro informata che è all'esame la legge sulla riforma penitenziaria e la prevenzione per i minori e saprà anche che sono rivendicate competenze anche da parte del Ministero della sanità; questi conflitti di competenza non sono certamente giovevoli alla buona amministrazione in questo settore e bisogna altresì riconoscere che, difficilmente, sono eliminabili.

Il relatore, accennando ad un argomento specifico, si è augurato che venga fatto più largo uso dell'istituto della liberazione condizionale. Per la verità quando si discusse il provvedimento di amnistia al Senato ed alla Camera ricevetti fortissime critiche quasi che volessi conservarmi un potere personale ed arbitrario, a causa dell'accenno da me fatto alla possibilità di provvedere a situazioni particolari attraverso questo istituto. In occasione di quella discussione, ripeto, fui anche richiesto di fornire cifre — il senatore Pace se ne ricorderà perchè la richiesta venne dalla sua parte politica — sul numero delle grazie e liberazioni condizionali che tutti reputavano assai imponente.

Devo in proposito rispondere all'onorevole relatore che se una diminuzione di questi provvedimenti vi è stata ciò si è verificato perchè è intervenuta un'amnistia e, pertanto, la « materia del contendere » si è assottigliata. Voglio comunque assicurare il relatore che mio costante principio è stato quello di un uso rigoroso ma largo dello strumento della liberazione condizionale, la quale è fondata non sulla valutazione della gravità del delitto, ma sulla valutazione dell'affidamento del reinserimento sociale che il detenuto offre con il suo atteggiamento. Non nego che possano anche verificarsi atteggiamenti « strumentali », perchè spesso, negli ultimi anni, i detenuti si comportano bene, ma anche questo può considerarsi un risultato. Non teniamo, invece, conto dei pareri, spesso negativi, delle procure, quando si riferiscono alla gravità del delitto, perchè essi non entrano nell'ambito di questo istituto, ma sono importanti per l'istituto della grazia.

Sono stati sollevati vari problemi, relativi alla organizzazione giudiziaria. Il relatore ha ricordato i provvedimenti legislativi, passati sotto il vostro esame e ha ricordato anche, se non erro, due provvedimenti presidenziali, l'ultimo dei quali è quello citato dal senatore Monni, con il quale sono stati riadattati gli organici. Il primo provvedimento è quello del 31 dicembre 1966 e il secondo quello dell'8 maggio 1967, in corso di registrazione.

Naturalmente, questa redistribuzione degli organici (in questo momento mi riferisco ai magistrati sulla carta, non a quelli effettivi), dà luogo a delle doglianze; infatti, non si sentono mai lodi in cose del genere, perchè chi è contento non parla e viceversa.

I provvedimenti non hanno suscitato sempre degli entusiasmi, però abbiamo cercato, valendoci delle indicazioni e delle richieste del Consiglio superiore — che, qualche volta, sono realmente riuscite a correggere ciò che sembrava necessario correggere — di dare a questi organici una migliore distribuzione, cioè, abbiamo fatto in modo di mandare magistrati, sia pure provvisoriamente, sulla carta, dove c'era più lavoro e toglierne dove ve ne era di meno. Sono d'accordo con il senatore Monni, nel dire che la cosa riguarda specialmente la Sardegna, ma anche altre circoscrizioni. Il criterio del puro e semplice riferimento al lavoro non è del tutto valido e fondato, perchè molti altri elementi intervengono in merito, quando si tratta di stabilire le circoscrizioni giudiziarie, perchè, in questo, veramente intervengono elementi di distanza, di tradizione, di abitudine, di tipo di popolazione, eccetera. Ma questi elementi da valutare sono presenti anche quando si tratta di stabilire gli organici. Quindi, io credo che la semplice statistica, della quale giustamente viene raccomandato l'aggiornamento, debba essere sempre integrata con altri elementi, oserei, dire, palpabili. La stessa cosa va detta poi per i princìpi ai quali si ispira il Consiglio superiore per la copertura dei posti vacanti. Anche qui il Consiglio superiore, in base a quella famosa statistica, che va aggiornata, manda i magistrati (non potendo far fronte a tutte le necessità, poichè la nostra situazione è quella che noi tutti consciamo), di

preferenza nei posti in cui c'è più lavoro e lascia immutata la situazione di carenza, nei posti in cui vi è meno lavoro.

Vorrei integrare — a proposito della situazione generale degli organici, che condiziona tutto il problema e che è un punto di partenza — un dato, citato dal relatore; cioè, quando avremo espletato tutti i concorsi, già indetti, dei quali alcuni hanno già superato la fase degli esami scritti, con ammissioni agli orali, che ci fanno sperare che saranno coperti tutti i posti messi a concorso, allora, se i posti saranno tutti coperti, se i concorsi saranno superati felicemente, resteranno 159 posti vacanti, per la copertura dei quali basterà un successivo concorso.

Quindi, la situazione, come io avevo altra volta annunciato, entro la fine del 1968 dovrebbe essere pressochè regolarizzata, almeno per quanto riguarda il numero, anche se avremo sempre una certa quantità di uditori, che devono fare il loro rodaggio, prima di assumere le funzioni giurisdizionali.

Vorrei approfittare di questa occasione per dare qualche elemento sul lavoro giudiziario. Naturalmente si tratta di elementi provvisori. Abbiamo un solo elemento molto positivo, costituito dalla grande diminuzione delle pendenze dei ricorsi penali in Cassazione, che è dovuta anche, in parte, alla amnistia e alla creazione di altre due sezioni penali della Cassazione, che hanno lavorato di buona lena. Devo dire, senza nessun preconcetto di ossequio e di valutazione positiva, che le sezioni penali hanno lavorato veramente con molta energia, tanto che la pendenza, che, al 1° gennaio del 1967 era di 35.032 ricorsi, al 31 agosto del 1967 era scesa a 15.455 ricorsi, cioè era stata più che dimezzata. Sono stati definiti in 8 mesi 30.720 ricorsi, ed è stato veramente un lavoro degno di lode. Devo darvi inoltre delle altre cifre che sono quelle alle quali accennavo, quando ho parlato della disfunzione, che si verifica nei momenti di trasferimento, relative ai Tribunali e alle Corti di appello, che non sono tutte cifre soddisfacenti.

Per le cause civili, le Corti di appello avevano, al 30 giugno del 1966, 40.902 pendenze, mentre al 30 giugno del 1967, ne avevano 46.213; cioè, vi è stato un notevole aumento e questo forse si spiega in quanto con il fatto che, essendoci stato un ritardo notevole, una specie di concentrazione delle promozioni in Corte di appello ed essendo poi queste promozioni avvenute contemporaneamente, vi è stato un numero notevolissimo di magistrati, circa 400, che sono andati via dai tribunali, ma non sono arrivati alla Corte di appello. Per quanto riguarda i tribunali, possiamo rilevare un elemento positivo, cioè l'entrata in vigore della legge che aumenta le competenze dei pretori.

Nel primo semestre del 1966 affluirono ai Tribunali civili 117.836 cause, mentre nel corrispondente periodo del 1967 l'affluenza è stata di 90.964 cause; d'altra parte nelle Preture il primo semestre del 1966 ha fatto registrare un'affluenza di 103.706 cause, mentre nel primo semestre del 1967 sono affluite 114.556 cause. Bisogna poi tener conto del fatto che una parte delle cause si è riversata sui giudici conciliatori.

Tuttavia, anche se i Tribunali hanno avuto una minore affluenza di cause, troviamo al 30 giugno 1967 una pendenza pressochè uguale a quella del giugno 1966: vi è stata infatti una diminuzione di poco più di 2000 unità, diminuzione indubbiamente scarsa e che merita una spiegazione. Si può anche qui supporre che ciò è in parte dovuto allo scombussolamento della masiccia promozione che si è verificata.

Non credo di dovervi dare altre cifre, in quanto quelle da me già fornite sono del tutto sufficienti per permettere ai componenti la Commissione l'approfondimento dei vari punti e la formulazione delle relative critiche.

Un problema da tutti affrontato è stato quello del trattamento economico dei magistrati. È un problema che potrei definire permanente.

G U L L O . C'è ironia in questa affermazione?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Escludo che vi sia, e comunque non vedo proprio a chi potrebbe essere rivolta.

Come è già stato accennato dagli oratori che mi hanno preceduto, e come d'altra par-

te è ben noto a tutti, è stato raggiunto un accordo in sede di trattative tra le varie associazioni dei magistrati (questa volta unite), il Ministero del tesoro e quello di grazia e giustizia: si è cioè concordato un aggiustamento piuttosto cospicuo delle retribuzioni, tale da soddisfare, almeno per ora, le esigenze avanzate.

Rimane invece ferma la soluzione di un altro problema (oggetto anche di discussione davanti al Parlamento), e cioè quello del cosiddetto sganciamento della carriera economica. E questo perchè, oltre ad alcune obiezioni di fondo avanzate circa la difficoltà di contenere la estensione di questo principio a tutti gli altri settori del pubblico impiego, vi sono anche alcune ragioni specifiche, che i magistrati si sono impegnati di dimostrare eliminabili. Tali ragioni, o meglio preoccupazioni, sono queste: una volta che, come viene proposto, la retribuzione sarà fissata unicamente in funzione dell'anzianità, senza tener conto nè del grado di giudizio cui sono addetti i giudici nè della progressione di carriera, sorgerebbero a mio avviso notevoli difficoltà, non tanto per il Ministero della giustizia, quanto per il Consiglio superiore della magistratura. Infatti nessun magistrato, essendo inamovibile, avrebbe più interesse a lasciare la sua prediletta sede, anche se si trattasse di essere promosso a gradi superiori.

Si è detto che a questo inconveniente si potrebbe ovviare assegnando delle indennità a chi accetta il trasferimento, ma queste indennità dovrebbero essere una cosa ben seria, altrimenti l'obiezione ora esposta rimarrebbe valida; e se l'indennità fosse seria, cioè elevata, avremmo ricostituita quella situazione che si vuole eliminare.

Non è quindi che si abbia paura, come dicono coloro che criticano queste mie apprensioni, che i giudici preferiscano rimanere a riscuotere lo stipendio di primo presidente di Cassazione nella pretura dove non hanno niente da fare. Vi possono infatti essere delle ragioni apprezzabili per cui un magistrato desideri rimanere dove vi è poco da fare, magari per potersi dedicare agli studi e alla carriera universitaria (cosa che noi apprezziamo). Su questo la discussione è ancora aperta, in quanto i magistrati si sono impegnati a trovare gli strumenti adatti per ovviare a questi inconvenienti che sono alla base di una mia perplessità specifica.

Vi sono poi, come ho ricordato, delle perplessità generali, che sono avanzate da tutti.

Per quanto riguarda i cancellieri, molte lance sono state in questa sede spezzate in loro favore, sia dalla maggioranza che dall'opposizione. Devo dare a questo proposito la notizia che in sede di riforma burocratica è stata istituita una apposita commissione, nella quale i cancellieri hanno tutto l'appoggio mio personale e del mio dicastero, affinchè ad essi sia accordato quanto ritengo necessario, e cioè la diminuzione degli sbarramenti, che sono la causa delle difficoltà deplorate. In questo campo però ci si scontra non solo, e non tanto, con l'impostazione voluta dal Ministero per la riforma burocratica, quanto con le esigenze e le istanze di tutti gli altri impiegati dello Stato. Siamo di fronte ad un contrasto fra interessi di una categoria e interessi di tutte le altre.

Sono stato io che, a suo tempo, ottenni, sia pure con molto sforzo, che nel disegno di legge delega per la riforma burocratica fosse accordata ai cancellieri la carriera speciale, il cui contenuto per altro deve ancora essere definito. È vero che questo disegno non è ancora divenuto legge, ma è anche vero che io ho sempre sostenuto che il Governo ha già accordato questo riconoscimento di carriera speciale, ed ora i cancellieri devono conseguire non dico trattamenti di favore, ma alcune diverse statuizioni relative agli sbarramenti.

È, come ho già detto, una discussione ancora aperta (ed anche molto difficile) ed io mi mantengo in contatto con i cancellieri, per aiutarli fin dove reputo abbiano ragione.

Per quanto riguarda i dattilografi, il senatore Kuntze ha ricordato che il loro problema gli sta e mi sta particolarmente a cuore sotto il profilo umano, tanto da contrapporlo ad altre richieste altrettanto degne di attenzione. Dobbiamo però riconoscere che attualmente la situazione è un po' migliore, perchè come risulta a pagina 6 del testo del bilancio del Ministero della giustizia, e come è già

stato ricordato dal relatore, nel fondo globale del Ministero del tesoro sono accantonati 220 milioni per la sistemazione della carriera dei dattilografi. Si tratta di rivalutare i relativi coefficienti ed è proprio su questo che stiamo discutendo. Spero quindi che si potrà giungere ad una soluzione.

Diversa invece, fortemente osteggiata e per il momento, io credo, di impossibile soluzione (anche se da me sostenuta) è l'istanza dei dattilografi di trasformare in esecutiva la loro carriera. D'altra parte gli stessi interessati non annettono più molta importanza a questo punto, preferendo attualmente la rivalutazione dei coefficienti, cioè quello che speriamo di poter loro concedere.

Il senatore Ajroldi, mi sembra, ha accennato alla questione del funzionamento della legge Breganze, dicendo che non è esclusa ogni selezione. Anche se non è mio compito interpretare ormai la legge, ma piuttosto è compito dei consigli giudiziari e del Consiglio superiore della magistratura, credo di poter ricordare in questa sede, e molti me ne saranno testimoni, che quando fu discussa in Senato questa legge, fu unanime, tra i fautori della legge, il riconoscimento del fatto che non si intendeva abolire ogni selezione, ma piuttosto sostituire un sistema generale di selezione che presentava inconvenienti con un altro complessivo di cui si era avvertita la necessità. Pertanto è chiaro che non deve essere pregiudizialmente escluso l'esame delle sentenze.

Durante la discussione della legge Braganze, lo stesso senatore Kuntze, rispondendo alle critiche degli oppositori della legge, affermò che si trattava di sostituire ad un sistema di valutazione ormai anacronistico e di cui tutti riconoscevano gli inconvenienti, un altro sistema di valutazione complessiva. Allora disse che avevamo ormai fatto tante esperienze, e potevamo benissimo fare anche questa, senza per altro fasciarci la testa prima di essercela rotta e dire fin dall'inizio che si tratta di un'esperienza fallita.

È stato quindi unanime il concetto che sia necessaria una selezione, anche se non quella cosiddetta della carta scritta, che poi a volte poteva essere carta copiata.

P A F U N D I . Ancora oggi però alcuni prsidenti di Corte d'appello esaminano le sentenze per giudicare le capacità dei giudici.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Dovrei ora occuparmi di alcune leggi attualmente in gestazione, ma così facendo, se esprimessi la mia personale opinione, da una parte anticiperei una discussione che è invece opportuno rinviare alla sede più adatta, dall'altra potrei mettere alcuni commissari nella condizione di non poter condividere le mie asserzioni, e quindi spingerli fin da ora a rifiutare l'approvazione di tali leggi.

Vorrei però fare un breve accenno alla legge forense e a quella notarile, visto che ad esse sono stati fatti in questa sede alcuni accenni. La legge forense è ormai da molto tempo pendente davanti all'Assemblea della Camera dei deputati, e, a proposito di essa, vorrei rendere noto che ci sono giunte, sì, molte sollecitazioni per una rapida approvazione, ma anche molte raccomandazioni in senso contrario. Il testo attuale fu elaborato dalla Commissione giustizia della Camera e quelle che allora erano riserve di merito su di esso si sono oggi trasformate in preoccupazioni per l'eventuale approvazione della legge.

Per quanto riguarda la legge notarile, vorrei ricambiare la cortesia dell'onorevole relatore, che ad essa è particolarmente affezionato e che ha ricordato il mio parere favorevole ad un eventuale stralcio di tale legge, attualmente pendente anch'essa di fronte alla Camera, anche se a un diverso stadio.

M A G L I A N O . Può dirci qualcosa sugli amanuensi?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* È questo un problema strettamente legato a quello dei dattilografi. Infatti il Parlamento approvò una legge con cui (mentre il Ministero di grazia e giustizia aveva segnalato come necessario un aumento più consistente) fu accordato, considerate le difficoltà del bilancio, un aumento di 700 unità, disponendosi che gli amanuensi dovevano scomparire a data fissa. Ciò ha causato alcune

difficoltà, superate con una leggina approvata proprio recentemente dal Senato, in quanto alla data stabilita gli amanuensi se ne andavano, però non erano ancora arrivati i dattilografi che dovevano sostituirli. La situazione attuale è che manteniamo alcuni amanuensi, anche se con uno sforzo di interpretazione della legge, in attesa che vengano utilizzati e coperti i posti di dattilografo riservati ai mutilati. Questi posti infatti non possiamo coprirli con regolare concorso, fino a quando non siano stati sbloccati. Spero che ciò avvenga presto. Nel frattempo, come ho già detto, manteniamo in servizio alcuni amanuensi.

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, debbo dire che non posso lamentarmi di come si procede in questo settore; proprio ieri, infatti — e cito il fatto a mo' di esempio — ho avuto occasione di inaugurare una nuova pretura in un comune importante, che sarà gradito ai colleghi di parte comunista sentire nominare trattandosi di quello di Massa Marittima, dove c'è una sinistra comunista; il giorno prima, invece, avevo presenziato all'inizio dei lavori di un edificio per la pretura di un comune amministrato dalla Democrazia cristiana. La legge che autorizza la concessione di contributi ai comuni, in sostanza, ha normalmente funzionato e vi sono molti edifici in costruzione; in base al nuovo finanziamento che è stato predisposto, altre costruzioni vengono avviate. Si tratta, certamente, di problemi molto complessi e a lungo termine perchè, anche se avessimo maggiori mezzi a disposizione, non potremmo improvvisare edifici giudiziari per tutti i comuni, che peraltro alle volte non sono neppure necessari. Indubbiamente assistiamo ad un progresso notevole in questo campo e mi sembra che nella relazione siano stati ricordati tutti gli edifici già costruiti o in via di costruzione. A tale proposito, siccome mi era stato rivolto un interrogativo dal senatore Maris sui residui passivi, debbo confermare la risposta che ho già data e cioè che si tratta di somme le quali nel corso dei precedenti esercizi non sono state utilizzate o perchè i decreti emessi nei rispettivi anni non hanno coperto completamente le impostazioni di bilancio, o perchè i comuni hanno ritardato a cominciare i lavori e quindi si è creato un accantonamento che è a disposizione sotto forma di residui passivi.

M A R I S . Ma si tratta di somme già impegnate nel corso degli anni precedenti e quindi non sono a disposizione!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non sono perente, cioè non sono andate in economia, ma vi è stato, diciamo, un ribaltamento, anno per anno. Si tratta, quindi, di somme utilizzabili e che saranno spese.

M A R I S . Si dice che queste somme sono a disposizione e si possano spendere, ma in pratica, purtroppo, non è vero.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Vorrei fare appello ai colleghi più esperti in materia finanziaria perchè mi confortino nell'impressione che sui residui passivi esistono delle opinioni confuse in genere e nemmeno coincidenti tra coloro che dovrebbero avere delle idee precise.

Sempre al senatore Maris, che privatamente aveva posto una specie di pregiudiziale, debbo dire che ieri sera ho potuto esaminare i rilievi fatti dalla Corte dei conti sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia e non mi è sembrato che vi fosse alcunchè di preoccupante non solo per quanto riguarda la eccezione di incostituzionalità di alcune spese, eccezione che non ci riguarda, ma neppure in relazione alle osservazioni di carattere generale.

Il senatore Ajroldi ed altri collghi che sono intervenuti anche stamane hanno posto il problema, a proposito del Congresso dei magistrati, delle divisioni tra categorie di magistrati, tra associazioni di magistrati. Voi sapete che non soltanto mio auspicio, ma sforzo costante è stato quello di avvicinare tra loro questi contendenti, quanto meno di mitigare certe forme polemiche che non giovano ad essi e quindi all'amministrazione della giustizia.

Debbo dire che al Congresso dei magistrati, che si aprirà domani a Catania, si svolgeranno molte relazioni che riguardano i rap-

porti dalla magistratura con tutti i poteri dello Stato, quindi il Parlamento, il Presidente della Repubblica e il potere esecutivo. Non posso non rilevare — naturalmente non emetto alcun giudizio sul contenuto di quelle relazioni— che vi è ancora un po' la mitizzazione di certi vecchi concetti; qualcuno, ad esempio, pensa che i guai della magistratura dipendano dal fatto che il potere esecutivo la opprima, e tutti sapete, almeno nell'intimo della vostra coscienza, se ciò è vero o meno. Comunque, si tratta di relazioni e di studi molto interessanti, di cui il potere legislativo terrà conto come crede, perchè mi sembra indubbio che un principio debba essere rivendicato, e cioè che i magistrati le leggi le applicano e non le fanno, anche se sono i primi interessati, direi preparati a porre i problemi dell'amministrazione della giustizia all'attenzione dei politici e dei legislatori.

Credo di avere chiarito con le mie interruzioni molti punti, ma l'onorevole Presidente mi richiama alla considerazione di alcune osservazioni di carattere piuttosto generale che sono state fatte a proposito della riforma dei Codici. Per quanto concerne il Codice di procedura civile, ho già detto che non vi è una Commissione la quale stia lavorando: la Commissione alla quale si è riferito il relatore è un Comitato di studio del Consiglio nazionale delle ricerche, che sta facendo delle indagini di diritto comparato. Il materiale per potere approntare il disegno di legge lo possediamo, perchè è costituito dalle numerose e pregevoli risposte pervenute a quel questionario, sul cui indirizzo ho dato delle precisazioni al senatore Kuntze. Ho osservato soltanto che sarebbe inutile presentare oggi — come sarebbe stato inutile anche sei mesi orsono — un disegno di legge delega, analogo a quello relativo al Codice di procedura penale, data l'assoluta certezza che non possa essere esaminato dalle Camere e la quasi certezza che non possa essere esaminato neppure dal Consiglio dei ministri. Pertanto, per una ragione direi di buon gusto, affido al mio successore il compito di utilizzare il materiale che è a nostra disposizione; io cercherò, se mi riesce, di lasciare una traccia non ufficiale, esprimendo alcune opinioni personali circa il modo in cui dovrebbe essere orientata la riforma del Codice di procedura civile.

Per quanto riguarda il Codice di procedura penale, il relativo disegno di legge si trova alla Camera dei deputati da tanto tempo, la Commissione giustizia lo ha rielaborato, e presentato in assemblea. Se la Camera farà in tempo a discuterlo e voi a riceverlo nel corso di questa legislatura, il disegno di legge sarà varato; altrimenti, sarà stato anche questo un lavoro che avremo lasciato in eredità ai nostri successori. Faccio presente che alcune questioni che sono state qui sollevate da varie parti, trovano soluzione nell'ambito di quella riforma.

Per quanto concerne il Codice civile, io ho detto varie volte che mi sembrava una impresa troppo grossa affrontare con una delega una riforma generale del Codice civile. Voi sapete infatti quale sia l'ampiezza della materia di cui si occupa il Codice civile. Quindi l'unica cosa da fare è riformare quegli istituti che ne hanno bisogno. Io avevo annunciato la riforma del diritto di famiglia (che comprendeva anche la materia dell'adozione che è stata oggetto dello stralcio divenuto legge), attualmente in discussione davanti alla Commissione giustizia della Camera.

Credo che ci sia l'intenzione di riservare a tale riforma un posto nel calendario dei lavori parlamentari, smentendo così il pessimismo dimostrato dal nostro relatore. Sono fortemente impegnato affinchè ciò sia attuato, ma non posso fare altro.

Un altro settore, di cui credo ci si debba con urgenza interessare, è quello della riforma delle società per azioni. Il progetto relativo è stato preparato dopo uno studio approfondito e potrei indicarne alcuni punti chiave.

In fase di elaboriazione è stato sentito anche il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ed io ho anche dato il mio contributo personale proponendo delle modifiche. È ora pronto un testo definitivo, sul quale per altro sono sorte vivaci discussioni per quanto attiene al trattamento fiscale di alcuni nuovi tipi di azione; ragione questa per cui il disegno di legge non è stato ancora approvato dal Consiglio dei

Ministri. Considero però mio preciso impegno riuscire a far varare il disegno di legge in parola, anche se ben difficilmente il Parlamento farà in tempo ad approvarlo.

N I C O L E T T I . Ormai è bruciato!

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Se questo è vero, la responsabilità non è tutta del Governo. Infatti, a proposito dei fondi di investimento, abbiamo discusso molte volte con il ministro Colombo, rilevando che le difficoltà prevedibili in relazione alla riforma generale consigliavano di mandare avanti il problema particolare. Senonchè, come ho anche rilevato di fronte all'assemblea delle società per azioni, il vero problema è quello del trattamento fiscale dei fondi di investimento. Il disegno di legge, se si accantonasse il problema dei fondi di investimento e quello delle azioni di risparmio, potrebbe camminare agevolmente.

Questa è la situazione. Io mi adopererò nel futuro (e questa è una anticipazione assoluta) affinchè vengano accantonate le questioni fiscali, e rinviate alla sede più opportuna, visto anche che la legge fondamentale (cioè il Codice civile) non contiene questa parte, ed è quindi giusto che altrettanto faccia la legge che quel Codice deve modificare. ficare.

Anche per quanto riguarda la riforma del Codice penale vi sono (anche se non per mia colpa) dei ritardi nell'approvazione del relativo disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri, davanti al quale si trova da oltre un anno. Questa novella del Codice penale, che utilizza anche l'apporto delle numerose proposte di legge presentate sia al Senato che alla Camera, contiene una riforma assai vasta che poteva, e doveva, essere discussa nel merito. Vedremo pertanto se sarà possiblie fare uno stralcio degli istituti di cui è più urgente la riforma, allo scopo di venire incontro alle istanze in questa sede più volte avanzate. Alcune riforme infatti non sono più procrastinabili, visto che rispondono ormai a convinzioni comuni, ed è ancora possibile tradurle in realtà.

Circa la lacuna che si è determinata a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale sulla Giunta provinciale amministrativa, devo dire che non si tratta di materia di mia competenza, visto che la giustizia amministrativa non rientra nell'ambito del Ministero della giustizia; tuttavia, quale titolare di questo dicastero, mi sento impegnato a sollecitare una soluzione del problema. Purtroppo però non posso dare notizie molto confortanti in argomento, visto che il Consiglio di Stato, il cui parere è obbligatorio chiedere, ha bisogno di meditare a lungo sul problema. D'altra parte, mi rendo conto delle difficoltà causate dall'attuale situazione; ho anche sentito molti prefetti lamentarsi che le Giunte attuali non possono pronunciarsi, per mancanza di validità, in favore di gente pur tanto bisognosa di protezione. Certo la soluzione del problema dev'essere sollecitata al massimo.

N I C O L E T T I . Si può far ricorso al giudizio del Parlamento, in mancanza di altri strumenti.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Concludo questa mia replica rinnovando il mio ringraziamento a tutti gli intervenuti ed esprimendo l'auspicio che, pur nel rilievo, da me a volte condiviso, della insufficienza delle somme iscritte in questo stato di previsione, esso possa essere approvato.

P R E S I D E N T E . Passiamo all'esame degli ordini del giorno, che tratteremo secondo l'ordine di presentazione.

Informo la Commissione che è stato presentato dai senatori Pace e Pinna il seguente ordine del giorno:

Il Senato

fa voti che la indagine del Consiglio superiore sul lavoro giudiziario, espletata nel 1966 per i due periodi (1930-34 e 1959-64), e che condiziona la vita e la copertura delle sedi, sia ripetuta ogni triennio sì che i dati ed i rilevamenti siano aggiornati.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. A nome del Governo, accolgo questo ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'ordine del giorno, accettato dal Governo.

(*È approvato*).

Informo la Commissione che i senatori Pace e Pinna hanno presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

presa conoscenza di quanto rappresentato anche in interrogazioni rivolte al Guardasigilli (nn. 5153 e 1910) sulle informazioni fornite dalle Stazioni dei carabinieri circa i nominativi chiamati dalle estrazioni a coprire le funzioni di giudici popolari, indicando le rispettive appartenenze a partiti politici o anche gli orientamenti politici,

impegna il Guardasigilli ad intervenire con energica prontezza perchè tale inconveniente sia scongiurato.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* La questione riguarda principalmente il Ministero degli interni. Posso dichiarare di accettare l'ordine del giorno nel senso di impegnarmi a far presente al suddetto Ministero che le informazioni fornite dai Carabinieri si devono limitare ai dati loro richiesti dai magistrati.

Informo la Commissione che è stato presentato dai senatori Maris, Kuntze, Rendina Morvidi, Gullo, e Gramegna il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

ritenuto che non è più possibile, senza grave nocumento per l'amministrazione della giustizia e danno morale e materiale per i cittadini, soprassedere alla definitiva sistemazione della carriera esecutiva per i dattilografi giudiziari e della progressione della carriera per i cancellieri e per i segretari giudiziari;

considerato che è ingiusto che categorie di lavoratori impegnati in un settore tanto delicato dell'amministrazione pubblica, quale è quello dell'amministrazione della giustizia, siano sacrificate rispetto ad altre categorie di dipendenti dello Stato, tanto da essere costrette a dolorose e dure manifestazioni di protesta e di lotta;

constatato che nè nel bilancio di previsione di spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1968 nè nel fondo globale del Ministero del tesoro sono stanziate o accantonate somme destinate a risolvere la gravissima ed indilazionabile situazione del personale addetto all'amministrazione della giustizia,

impegna il Governo a reperire, se è necessario facendo ricorso a mezzi straordinari, a stanziare ed ad impiegare con sollecitudine i fondi necessari per sistemare i dattilografi giudiziari in una regolare carriera esecutiva, come è per gli altri dipendenti dello Stato che svolgono analoghe mansioni, e per sistemare la carriera dei cancellieri e dei segretari giudiziari in modo da assicurare agli appartenenti a queste categorie una giusta e fluida progressione nella carriera.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Richiamandomi a quanto detto poco fa, devo far rilevare che nell'ordine del giorno è contenuto un errore di fatto, in quanto si nega che vi sia per i dattilografi uno stanziamento nel fondo globale, cosa che invece, come ho ricordato, è stata prevista. Quindi alcune delle considerazioni dei presentatori non sono esatte. Posso riconfermare che la rivalutazione dei coefficienti dei dattilografi è in corso d'esame, e posso aggiungere che il Ministero del tesoro ha già espresso parere favorevole, per cui speriamo di poter presto portare a soluzione il problema. In questa parte dell'ordine del giorno si chiede quindi un impegno che io ho già assunto. Per quanto riguarda i cancellieri la cosa è molto sfumata, per cui non posso certo accettare che si possa far ricorso a mezzi straordinari per dar loro presunti mezzi di vita. Ho spiegato con tutta sincerità quali sono le attuali difficoltà di questa categoria ed ho altresì illustrato la connessione che vi è tra la carriera dei cancellieri e quella degli altri dipendenti

dello Stato. Pertanto, quando voi vorrete attaccare il Governo su questo punto, e spero che vorrete farlo in Aula, io vi pregherò di prendere posizione anche in relazione al miglioramento della carriera di tutti gli altri impiegati giudiziari. Io ho sempre insistito perchè ai cancellieri sia riconosciuta una carriera speciale. Era evidente che da ciò sarebbero derivate delle conseguenze, ma non si può prima chiedere una cosa in sede di trattative sindacali ad altissimo livello e poi venire a protestare per le conseguenze di ciò che si è chiesto.

Ripeto quindi, per quanto riguarda i cancellieri, che è in corso una discussione, nella quale sono assistiti da me con il massimo impegno, perchè siano mitigati gli effetti degli sbarramenti che essi deplorano e sia facilitato il loro avanzamento nella carriera.

Più di questo non posso assicurare.

Devo dire inoltre, che, mentre, riguardo al contenuto, non ho motivo di rifiutare l'ordine del giorno, riguardo invece al modo in cui è formulato, per l'impegno che esso richiede al Governo, non lo posso accogliere.

P R E S I D E N T E . Non essendo accettato dal Governo, l'ordine del giorno potrà essere ripresentato in Assemblea.

Esaurito così l'esame degli ordini del giorno, resta inteso che la Commissione, nella sua maggioranza, dà mandato al senatore Poët di redigere il parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1968, e di trasmetterlo alla Commissione finanze e tesoro.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 14,20.

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