SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

2ª COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 10 MAGGIO 1967

(47ª seduta, in sede deliberante e redigente)

Presidenza del Presidente FENOALTEA

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Integrazione del regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1598, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, sull'Istituto nazionale di previdenza e mutualità fra i magistrati italiani » **(205)** (*D'iniziativa del senatore Pace*) **(Seguito della discussione e rinvio):**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 558, 559, 560
BERLINGIERI, *relatore* 559
MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 559

« Ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile » **(1516) (Seguito della discussione, in sede redigente, e rinvio):**

PRESIDENTE 550, 556, 558
AJROLDI 553
BERLINGIERI, *relatore* 553
MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 555
MONNI 554, 556
MORVIDI 550, 551, 553, 554, 555, 556
PAFUNDI 551, 555
SAILIS 556

« Modifica dell'articolo 5 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, recante disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni » **(1846) (Discussione e rinvio):**

PRESIDENTE, *f.f. relatore* . . . *Pag.* 560, 562, 568
KUNTZE 561
MAGLIANO 562, 568
MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 562, 565, 566
MONNI 563, 564, 565, 566
NICOLETTI 563
PACE 560, 562, 568
POËT 564

La seduta è aperta alle ore 10,25.

Sono presenti i senatori: Ajroldi, Berlingieri, Caroli, Fenoaltea, Gramegna, Grassi, Gullo, Kuntze, Magliano Giuseppe, Maris, Mongelli, Monni, Morvidi, Nicoletti, Pace, Pafundi, Poët, Rendina, Sailis e Venturi.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Misasi.

R E N D I N A , *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Seguito della discussione, in sede redigente, e rinvio del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile » (1516)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione in sede redigente del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile ».

Come gli onorevoli colleghi ricordano, la discussione generale del presente disegno di legge venne iniziata nella precedente seduta, nel corso della quale avemmo modo di ascoltare la relazione del senatore Berlingieri, nonchè gli interventi dei senatori Monni, Pace, Pinna e Pafundi.

Proseguendosi sempre in sede di discussione generale, do quindi la parola al senatore Morvidi.

M O R V I D I . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario di Stato, onorevoli colleghi, la relazione predisposta dal senatore Berlingieri — come del resto tutte le altre sue relazioni — è indubbiamente meritevole della massima attenzione e della massima considerazione poichè è chiara ed esauriente in tutti i suoi particolari ed esprime con motivazione ampia i princìpi di una religiosità senza dubbio apprezzabile, se pure non sempre accettabile.

Questo mio intervento — desidero precisarlo — si distinguerà in due parti: una generale e, per così dire, introduttiva, che ricalca appunto la indicazione data dall'onorevole collega nella sua relazione, ed un'altra specifica, che si attiene più esattamente e più direttamente alle disposizioni contenute nel presente disegno di legge.

Sotto il punto di vista generale, desidero in primo luogo richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi su di un articolo del professor Carnelutti pubblicato dalla rivista « *Iustitia* » del gennaio-febbraio 1955, nel quale tra l'altro è scritto: « Una delle cose più importanti che mi pare di aver detto in tema di errore giudiziario è quando ho avvertito che è un errore giudiziario anche la pena difettiva o eccessiva. Qui interessa, naturalmente, la seconda di queste ipotesi. Che l'ipotesi si avveri, e tutt'altro che di rado, dimostra l'esperienza della riduzione della pena in sede di impugnazione. Ma chi può garantire che la pena inflitta con l'ultima sentenza sia giusta? *Pro veritate habetur*, anche questa; ma altro il *pro veritate haberi*? Da notare, anzi, che il giudizio sul *quantum* della pena è anche più delicato e difficile che il giudizio sull'*an debeatur*. Qui è anche più frequente, per non dire costante, la possibilità che ogni condannato sia, per una parte della pena, grande o piccola, una vittima della giustizia ».

Ho ritenuto opportuno richiamare questo scritto del professor Carnelutti, poichè mi pare che esso sia da tenersi alla base di tutto quello che in seguito andremo dicendo in relazione al disegno di legge in oggetto, in quanto conferma l'incertezza sostanziale sotto ogni punto di vista del giudicato giudiziario. È proprio nel nostro ordinamento giudiziario infatti l'affermazione del dubbio circa la sostanziale giustizia delle diverse sentenze; altrimenti, se non ci fosse cioè questo dubbio codificato, concepireste voi, onorevoli colleghi, che contro la sentenza del primo giudice già per legge sia stabilito il ricorso in appello e contro la sentenza in Appello sia stabilito il ricorso in Cassazione? Tutto questo è previsto evidentemente perchè — essendo uomini anche i giudici — le loro decisioni possono anche non essere corrispondenti alla verità.

Ma allora per qual motivo giunti al terzo grado di giudizio ci si ferma? Evidentemente per la umana necessità di porre un limite ad ogni cosa.

La cosa giudicata quindi — come si rileva dallo scritto del professor Carnelutti — si considera come verità, *pro veritate habetur*, ma non è sostanzialmente verità.

Di conseguenza, partendo da questo punto di vista, è necessario subito riflettere, a mio avviso, anche su alcune affermazioni che

sono contenute nella prima pagina della relazione del senatore Berlingieri. Tra le altre cose è detto: « Tenuto conto che il fine principale della pena è l'espiazione, attraverso la quale si conseguono l'emenda e la riadattabilità sociale, la caratteristica del precetto costituzionale è l'umanizzazione della pena, la quale fa considerare il reo sempre come umana creatura, meritevole di umana considerazione »: ora, a me pare che in questo periodo si debba anzitutto riscontrare una certa contraddizione in termini. Se il fine principale della pena dovesse essere infatti l'espiazione, quest'ultima non sarebbe più un mezzo — come invece afferma il senatore Berlingieri — per conseguire l'emenda e la riadattabilità sociale, ma sarebbe fine a se stessa, come appunto scopo principale della pena; la verità è invece che lo scopo principale della pena è la rieducazione e la riadattabilità del reo, come appunto è stabilito dalla Costituzione. Forse — e lo vedremo poi — il senatore Berlingieri è stato tratto — non dico trascinato — a queste affermazioni da certe considerazioni di indole religiosa che sono senza dubbio rispettabilissime e di fronte alle quali io mi inchino, ma che peraltro per quanto si riferisce a questa parte non posso condividere.

Si tratta in fondo di una affermazione, a mio avviso, incostituzionale in quanto l'articolo 27 della Costituzione espressamente recita: « Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato ».

La rieducazione del condannato è quindi lo scopo principale della pena. Il concetto della espiazione è dunque estraneo al contenuto della pena oppure rientra in esso? Ebbene, secondo il mio parere, anche la espiazione fa parte della pena ma in modo secondario, per così dire, mediato, strumentale per arrivare appunto alla rieducazione del condannato. L'espiazione rientra piuttosto nel concetto di retribuzione: è in altre parole un fatto naturale, istintivo, direi personale, che non deve essere diffuso come elemento sociale. Perchè ho detto « personale »? Perchè se vengo leso per un delitto commesso da altri, sento istintivamente una reazione contro quella lesione e desidero, ambisco alla punizione del reo come una retribuzione appunto del male che egli mi ha fatto.

P A F U N D I . Anche lo Stato è interessato a questo.

M O R V I D I . Indubbiamente: lo Stato deve però spersonalizzarsi e non assumere un sentimento particolare, deve cioè essere al di fuori e al di sopra delle parti secondo un criterio di giustizia che sta al di sopra di qualsiasi altra cosa.

A questo proposito, desidero citare un brano del libro « L'umanesimo nel diritto penale » di cui è autore Vincenzo Lanza, mio professore di diritto penale. In tale libro, pubblicato nel 1906 si legge: « La teoria della retribuzione è rigidamente egoistica; nel criterio del premio o della pena riassume tutto il magistero della giustizia, ed eccita nell'anima individuale piuttosto la susta dell'utilità immediata, anzichè motivi sociali: al posto di questa emozione egoistica la nostra teoria pone il criterio umanitario che dà la pena non come espressione di un principio retributivo, che è principio egoistico, ma come fonte energica di un'educazione che non fu sentita spontaneamente e che al reo è data coercitivamente. La teoria della difesa spezza l'unità della natura umana, dando alla collettività il diritto di vivere, ed al reo il carattere di una bestia da segregare e da perseguitare: la nostra teoria riconosce nel reo la sua qualità di uomo, e dà alla società il dovere di compiere l'educazione di quell'uomo che non potè o non seppe assorbire dalla vita sociale i motivi umani della condotta. Nell'una e nell'altra, la retribuzione e la difesa sono considerati come *diritti* inflessibili dello Stato; nella nostra la pena, data con sanzione etica, è un *dovere* dello Stato stesso, che riassume in sè tutti i poteri educatori, per farli concorrere all'attuazione dei fini umani, ed attua coercitivamente tutti i mezzi coerenti all'attuazione dei fini, coercizione che è tutta contenuta nella stessa energia del sentimento onde la necessità della educazione discende.

« L'una e l'altra muovono dalla teoria dello Stato, giudice severo del merito e del demerito, o dello Stato, bieco gendarme travestito da giudice; la nostra teoria riconosce soltanto nello Stato una delle forme tipiche di strumento dell'educazione collettiva; non fine dunque a se stesso, ma mezzo per la consecuzione delle finalità umane. L'una e l'altra fanno della pena una umiliazione che spezza per sempre i vincoli tra la collettività e il reo, il quale tornando nella vita sociale si trova circondato dalla ripugnanza e dal disprezzo; la nostra fa conservare al reo il carattere di uomo prima e dopo la condanna, prima e dopo la esecuzione della pena; e suggerisce i modi coi quali il riadattamento suo è possibile. Per questa nostra teoria cessa il disprezzo, e cessa il dolore; come contenuto della pena ed al posto di questi criteri derivanti dall'antipatia, noi sostituiamo il principio gentile e gagliardo della fratellanza umana ».

Dobbiamo peraltro riconoscere che uno sforzo apprezzabile in tal senso, nel senso cioè di dare alla pena un contenuto educativo, viene fatto con il presente disegno di legge. Ad esso tuttavia sono già state mosse diverse critiche, che io mi permetto di ricordare agli onorevoli colleghi: in particolare, l'accusa mossa al disegno di legge, da parte di un Comitato per la riforma penitenziaria, è quella di un certo ibridismo. Ora, è evidente che l'ibridismo se può costituire un inconveniente in alcuni campi, in questo caso non può preoccupare perchè è necessario anzitutto considerare la sostanza delle cose e non fermarsi ad una valutazione esteriore delle stesse; in altre parole piuttosto che parlare di ibridismo è essenziale vedere, a mio avviso, se esistono effettivamente quei difetti che le varie critiche mettono in rilievo.

Si sostiene, ad esempio, da più parti che il provvedimento in esame deve essere coordinato con altre riforme: questo è senz'altro giusto. Evidentemente non mi preoccuperei però se il disegno di legge determinasse contrasti con il Codice penale vigente o con quello di procedura penale poichè questi stessi contrasti verrebbero risolti con la applicazione delle nuove norme che si sostituirebbero alle vecchie. È il potere legislativo che si esplica normalmente: non si vede quindi perchè nella nuova legge si debba essere vincolati alla legge precedente, a meno che quest'ultima non sia una legge costituzionale o la stessa Costituzione della Repubblica, che devono essere comunque rispettate. Il provvedimento in esame peraltro contiene delle norme — come dirò meglio in seguito — che a mio avviso sono in contrasto con le disposizioni della Carta costituzionale: comunque, fino a quando ci troviamo in contrasto con le norme del Codice di procedura penale, con quelle del Codice penale o del Codice civile evidentemente non dobbiamo formalizzarci perchè — ripeto — sono sempre le nuove norme che devono avere valore invece delle precedenti, in quanto sono da ritenersi migliori di queste.

Certo è però che poichè vi sono in gestazione altri disegni di legge che possono avere attinenza, sia pure parziale, con questa materia, è necessario, a mio avviso, stare molto attenti affinchè non si emanino contemporaneamente delle disposizioni in contrasto tra di loro, anche se in tal caso si dovrebbe dar vigore alla norma posteriore e non a quella anteriore.

Tornando alla relazione del senatore Berlingieri — e l'onorevole collega vorrà perdonarmi se vi insisto — desidero rilevare che è necessario guardarsi dalle belle parole, dalle parole cioè che hanno un certo contenuto di bellezza stilistica, forse anche sostanziale, ma astratto. Mi riferisco in modo particolare al periodo di pagina 2 della relazione, là dove si legge: « Tutto ciò risponde pienamente alla filosofia cristiana, secondo la quale la pena non è vendetta ma, come diceva il Pontefice Pio XII, è medicina risanatrice, che si fornisce nel triste istituto carcerario, che molti paragonano all'ospedale. Sicchè come non è possibile pensare ad un ospedale senza medici specializzati e senza medicine idonee al trattamento delle varie malattie e dei vari malati, così occorrono per i reclusi trattamenti specifici in rapporto alle varie specie di reato, ed in rapporto alle specifiche diverse personalità dei rei ». Sono

perfettamente d'accordo su questo: ma allora — voi vi domanderete — perchè ho fatto cenno alla necessità di evitare le belle parole, quelle parole cioè che contegono una sostanza astratta? Perchè non riesco ad immaginare nella veste di medici specializzati gli agenti carcerari e i secondini, che — come è noto — fanno il bello e il cattivo tempo negli istituti carcerari.

Non voglio con questo venir meno al rispetto ad essi dovuto: sta di fatto però che la presenza di costoro nel carcere non è una presenza da potersi paragonare a quella di un medico, non è una presenza che possa garantire il risanamento spirituale dei condannati. E ciò senza considerare che nel citare Pio XII si è dimenticato qualcosa che riporta il suo pensiero ad un criterio di umanità sì, ma di umanità piuttosto retributiva. « Ogni colpa morale dell'uomo, anche se materialmente commessa anzitutto soltanto nell'ambito di legittime leggi umane, ed ora punita da uomini secondo il positivo diritto umano, è sempre anche una colpa dinanzi a Dio e di Dio attira su di sè un giudizio penale. Non è nell'interesse della pubblica autorità il non farne semplicemente caso. La Sacra Scrittura insegna (*Rom.* 13, 2-4) che l'autorità umana, entro la sua competenza, altro non è nell'adempimento della pena che la esecutrice della giustizia divina. « *Dei enim minister est, vindex in iram ei, qui malum agit* ».

B E R L I N G I E R I , *relatore*. I giudici infatti sono i sacerdoti della giustizia.

M O R V I D I . Ma non debbono essere vindici con ira.

A J R O L D I . Accanto all'ira vi è però la misericordia! Il pensiero di Pio XII non si ferma infatti alla frase citata dal senatore Morvidi.

M O R V I D I . Può darsi, ma nel discorso che cito non appare. Per quanto si riferisce poi alla questione degli agenti di custodia, ritengo che non avesse forse torto il dottor Marolda, attuale direttore degli stabilimenti penitenziari di Civitavecchia, quando, in una lettera del 18 settembre 1964 inviata alla Segreteria della Commissione di studio per l'aggiornamento del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile, osservava: « L'elaborato che la Commissione si accinge ad aggiornare denunzia *prima facie* due gravi difetti: la collocazione della materia penitenziaria nel settore giudiziario-penale e l'assenza dal gruppo dei compilatori di due categorie di studiosi ed esperti che nessuna altra può sostituire. Ci riferiamo:

1) agli ex detenuti politici del ventennio fascista, i quali, avendo personalmente sofferto le inutili durezze del sistema penitenziario, segnalarono la necessità e l'urgenza della riforma e svolsero, per mandato parlamentare, una inchiesta sulle condizioni di vita dei detenuti negli stabilimenti carcerari;

2) ai penitenziaristi professionali, cioè ai direttori degli istituti di prevenzione e di pena, i quali, senza possibilità di dubbio, sono i soli qualificati e legittimi esponenti dell'A.P., in grado di offrire al legislatore quei tesori di studi e di esperienze che nessun altro può possedere ».

Questa ultima osservazione mi fa venire in mente che secondo alcuni sarebbe opportuno che i giudici, prima di essere chiamati a pronunciare una sentenza di condanna o di assoluzione in sede penale, facessero la esperienza di qualche mese di prigione. E se qualcuno dovesse sostenere la stessa opportunità anche per gli avvocati, come mi sembra di avere udito, non avrei difficoltà a consentire.

Come pure, appunto perchè dimentica la particolare vita nel carcere per effetto di coloro che sono chiamati a controllare i detenuti, mi pare che abbia « un certo sapor di forte agrume » l'affermazione che il senatore Berlingieri fa a pagina 4 della sua relazione, là dove è detto: « Nell'attuale momento soprattutto la scienza criminologica ha preso l'indirizzo clinico ed applicativo ».

Non riesco infatti ad immaginare questo richiamo alla scienza o per meglio dire riten-

go che tutto quanto affermato nel periodo testè citato sarebbe molto bello ed apprezzabile se fosse veramente attuato: purtroppo in realtà non ha mai però una attuazione pratica!

Ora, premesso tutto questo, entrando più direttamente a trattare il merito del provvedimento in esame, devo anzitutto far notare agli onorevoli colleghi che, secondo il mio parere, il titolo di esso è illogico, sia dal punto di vista sostanziale, che da quello formale. Dal punto di vista formale è illogico perchè mentre in esso si fa riferimento prima all'ordinamento penitenziario e poi alla prevenzione della delinquenza minorile, il contesto del provvedimento tratta — e giustamente — prima quest'ultima materia e successivamente l'ordinamento penitenziario; è illogico nel contempo anche dal punto di vista sostanziale appunto perchè — come ho testè rilevato — ci si deve preoccupare prima di tutto della prevenzione della delinquenza minorile, settore che peraltro dovrebbe essere del tutto scisso dall'altro relativo all'ordinamento penitenziario. Il fatto comunque di aver trattato entrambe le questioni in uno stesso disegno di legge non produrrebbe alcun danno a condizione però che la disciplina di un fenomeno fosse ben distinta dalla disciplina dell'altro.

Vi è inoltre da domandarsi se nel provvedimento in esame siano state rispettate le norme costituzionali. A questo proposito è necessario tenere presente che, in ordine alla prevenzione della delinquenza minorile, ci troviamo di fronte a giovani che ancora non hanno subìto alcuna condanna e non sono imputati ovvero a giovani che sono imputati, ma in tal caso evidentemente il campo non sarebbe più quello della prevenzione. Ed allora, come è possibile giustificare costituzionalmente dei provvedimenti di limitazione della libertà personale nei confronti di coloro che non hanno ancora delinquito? nei confronti di coloro che hanno tenuto e tengono un contegno forse un po' strano o che possono anche far temere il compimento di qualche reato se non nel momento in cui il reato sia stato effettivamente commesso?

Non vorrei cioè che si allargasse eccessivamente il concetto — non certo errato — espresso dal senatore Monni quando, richiamandosi al principio costituzionale secondo il quale l'imputato non viene considerato colpevole fino al momento in cui non vi sia una sentenza definitiva passata in giudicato, sosteneva che l'imputato, anche se fino a quel momento non può essere considerato colpevole, purtuttavia deve comunque subire, in quanto imputato, delle limitazioni.

M O N N I . Certo: l'imputato anche se non è ancora dichiarato colpevole, non è neppure innocente poichè altrimenti non sarebbe stato arrestato!

M O R V I D I . Non discuto su questo, ma mi domando: se per una persona imputata si può discutere in ordine alla sua reale reità, nei confronti di una persona che non è neppure imputata come è possibile intervenire limitando la sua libertà?

M O N N I . Si tratta di misure di pubblica sicurezza.

M O R V I D I . Mi riferisco in particolare all'articolo 22 del disegno di legge in esame, che al primo comma recita: « I pubblici ufficiali che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, vengono a conoscenza di palesi manifestazioni di disadattamento di un minorenne, ovvero di situazioni familiari o ambientali pregiudizievoli per il minorenne, devono riferire al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni ». Evidentemente, in questo caso l'espressione usata è talmente vaga che non ricorrono neppure gli estremi per l'applicazione della misura di sicurezza. Peraltro, in seguito è stabilito che il taglio dei capelli dei detenuti può essere imposto per particolari ragioni igienico-sanitarie: non vi è dubbio che si tratti di una vera e propria disposizione contro i cosiddetti « capelloni ».

Il secondo comma dello stesso articolo 22 recita inoltre: « Il medesimo obbligo hanno le istituzioni pubbliche o private di educazione, di istruzione, di protezione e di assi-

stenza per l'infanzia e l'adolescenza »; il che evidentemente significa che tali istituti in certi casi devono confessare la propria inefficacia e denunciare al procuratore della Repubblica dei giovani in essi ospitati soltanto perchè di temperamento un po' vivace.

E questa indubbiamente è una disposizione anticostituzionale.

Desidererei fare inoltre un'osservazione di carattere strettamente lessicale. Per quanto si riferisce ai giovani, si parla nel disegno di legge in esame di « rieducazione », adottandosi in tal modo un termine a mio avviso non appropriato: di « rieducazione » infatti si dovrebbe parlare soltanto nei confronti degli adulti, che presumibilmente dovrebbero avere già una educazione o per lo meno avrebbero dovuto averla fino al momento in cui hanno commesso il delitto. Ritengo pertanto che sia più opportuno usare, nei confronti dei minorenni, il termine di « educazione ».

Passando ora ad esaminare il provvedimento articolo per articolo, vi è subito da rilevare che esso ha suscitato in me alcuni dubbi e perplessità. Così, ad esempio, all'articolo 2 è detto tra l'altro che l'Amministrazione « organizza corsi di formazione, di specializzazione e di aggiornamento per il proprio personale ». Ma la organizzazione dei corsi di formazione è stabilita, evidentemente, per coloro che sono già alle dipendenze della pubblica amministrazione, di modo che sembra che si possano reclutare delle persone per nulla formate al compito al quale sono destinate. Quello che intendo dire è che se noi nella organizzazione carceraria, nella quale dovrebbero esserci medici specialisti, persone e religiosi adatti ad educare i reclusi a riprendere la loro vita di relazione, immettiamo delle persone non ancora formate per quel determinato compito — quanto meno non formate sufficientemente — delle persone che devono ancora essere sottoposte a una determinata specializzazione, evidentemente siamo in contraddizione e manteniamo in vita il sistema che abbiamo avuto fino ad oggi.

Bisogna poi considerare che gli agenti carcerari sono circa 13.000.

P A F U N D I . Ci sono gli specialisti.

M O R V I D I . La maggior parte sono adibiti a funzioni di impiegati. Coloro che tengono i registri e che controllano i permessi sono proprio gli agenti carcerari. Vi dovrebbero essere invece degli impiegati e gli agenti carcerari dovrebbero svolgere la loro specifica funzione.

P A F U N D I . Ci sono dei corsi di specializzazione molto efficienti per la cura dei minorenni.

M O R V I D I . L'articolo 18 stabilisce che i pensionati giovanili sono destinati a ospitare soggetti nei confronti dei quali il tribunale ha disposto la cessazione della misura rieducativa per avvenuto riadattamento o per il compimento del ventunesimo anno di età, quando tali soggetti hanno bisogno di una particolare assistenza post-rieducativa. Ora qui vi è una limitazione anticostituzionale. Infatti quando il soggetto ha compiuto i 21 anni di età non è che sia condannato o condannabile per il semplice fatto che non ha raggiunto una sufficiente rieducazione. Una cosa di questo genere sarebbe una vera e propria limitazione anticostituzionale della libertà.

M I S A S I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Lei è convinto che questa sua osservazione sia coerente con la concezione della pena puramente sociale? Lei ha detto una cosa interessante, ma se lei ha una concezione rieducativa della pena, è la libertà della persona che conta più di tutto, mentre se è prevalente l'aspetto sociale è chiaro che la libertà della persona deve avere certe limitazioni.

M O R V I D I . La questione che faccio io è un'altra. Io sostengo che finchè uno è condannato e quindi deve scontare la pena l'azione di rieducazione deve svolgersi anche con delle limitazioni della libertà.

M I S A S I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Nella sua teoria, evidentemente, l'elemento fondamentale non e

la pena, ma la prevenzione, altrimenti lei sarebbe incoerente.

M O R V I D I . Finchè naturalmente si hanno davanti dei giovani. Io affermo che se la maggiore età comporta una pena capisco che si debba contribuire alla rieducazione: ma se non comporta una pena quale limitazione della libertà volete imporre?

M O N N I . Senato Morvidi, lei vorrebbe una società perfetta in cui tutte queste cose non fossero necessarie. Sarebbe un sogno per tutti noi, ma purtroppo la società in cui viviamo è quella che è.

M O R V I D I . Io sono convinto che non viviamo in una società perfetta, ma se noi facciamo le leggi dobbiamo stare attenti che queste non urtino contro i princìpi della Costituzione.

Nell'articolo 35 si parla dell'assistenza religiosa, ed è giusto. Però nell'ultimo capoverso è detto: « All'istruzione e alle pratiche religiose degli appartenenti a confessione diversa dalla cattolica si provvede secondo le richieste delle famiglie ». Ma si provvede a spese della famiglia o a spese dello Stato?

S A I L I S . Evidentemente a spese dello Stato.

M O R V I D I . Comunque è detto soltanto che si provvede a richiesta della famiglia e quindi si potrebbe pensare che se una famiglia richiede un'assistenza diversa dalla cattolica la deve pagare. C'è un proverbio che dice: chi vuol Cristo se lo preghi e chi vuol pane se l'affetti.

P R E S I D E N T E . Mi scusi se la interrompo, senatore Morvidi, ma vorrei ricordarle che siamo in sede di discussione generale. Non intendo minimamente limitare la sua libertà di parola, ma per l'economia della discussione mi sembrerebbe utile fare in questa sede un'esposizione circa i princìpi generali che animano il disegno di legge, salvo poi, in sede di discussione dei singoli articoli, presentare degli emendamenti, la cui illustrazione potrà dare la possibilità di esporre i punti di vista particolari.

M O R V I D I . Ha perfettamente ragione, signor Presidente, e le domando scusa per questo sconfinamento. Tralascerò tutti gli altri argomenti soffermandomi su un solo punto, che a me sembra molto importante, riguardante la confusione tra gli organi dell'amministrazione giudiziaria e gli organi dell'amministrazione penitenziaria. Agli organi dell'autorità giudiziaria, infatti, si attribuiscono vere e proprie funzioni amministrative. Basti pensare alla vigilanza del procuratore della Repubblica e alla vigilanza del giudice della esecuzione. Quindi queste interferenze tra gli ispettori, il procuratore della Repubblica e il giudice all'esecuzione dovrebbero essere eliminate. L'autorità giudiziaria ha il compito di giudicare. Bisogna pertanto limitare quanto più è possibile le funzioni amministrative del potere giudiziario.

Credo che il mio intervento sia stato fin troppo ampio, e le domando ancora scusa, signor Presidente.

S A I L I S . Confesso che la prima volta che si è trattato questo argomento non ero affatto preparato. Ora ho letto e riletto tutto e ho tratto la conclusione che la stesura di questo disegno di legge fa onore al Ministro e ai suoi collaboratori. Negli articoli si dice effettivamente quello che si vuol dire senza circonlocuzioni, senza adombramenti, con la chiarezza che è necessaria in un argomento di questo genere. Devo dichiarare che tutte le disposizioni, salvo eventuali emendamenti, cospirano effettivamente all'unico scopo di rieducare i disadattati.

Si potrebbe muovere una critica al disegno di legge per il fatto che indulge eccessivamente al riadattato, creandogli una strumentazione eccessivamente favorevole. Ma questa critica sarebbe infondata dal momento che il fine che ci si prefigge è di far sì che il disadattato diventi idoneo alla vita civile.

Vorrei ora fare una critica dal punto di vista puramente finanziario. Potrà lo Stato

realizzare tutte le disposizioni contenute in questo disegno di legge? Potrà dar vita a tutte le istituzioni di cui questo disegno di legge parla e che sono effettivamente utilissime ed efficacissime? Io mi auguro che questo provvedimento diventi realtà poichè è un provvedimento che fa onore al Governo, al Parlamento e allo Stato italiano. Questo disegno di legge è stato redatto da persone di esperienza che hanno seguito tutta la moderna evoluzione circa il riscatto del disadattato. Nel testo si parla di ricerche scientifiche e di pubblicazioni, il che vuol dire che si seguirà sempre l'evoluzione delle cose migliorando, di conseguenza, sempre le disposizioni stesse. I corsi di formazione, di specializzazione e di aggiornamento per coloro che si dedicano all'apostolato della rieducazione sono efficacissimi. I corsi di aggiornamento si fanno per altre amministrazioni anche pubbliche, ma nel caso specifico sono essenziali. È bene, poi, che presso il Ministero ci sia un apposito istituto per studi penitenziari che possa seguire l'evoluzione delle cose.

La scelta del personale degli istituti deve essere una scelta non generica, poichè si tratta di personale che deve avere una coscienza specifica e una specifica responsabilità.

Il disegno di legge, inoltre, attua il decentramento periferico degli organi e servizi presso la Corte d'appello mediante i distretti. Anche questo è un intendimento sapiente del Governo, perchè così vi è la possibilità di seguire il disadattato in località diverse e di rendere questo minorenne atto alla convivenza civile.

Il disegno di legge ha poi un altro pregio: quello di fornire la possibilità di servirsi non soltanto degli enti pubblici, ma anche dei privati. Ed io conosco dei privati i quali con passione e con senso di orgoglio e di apostolato dedicano la loro attività alla rieducazione dei carcerati e anche di coloro che sono appena usciti dal carcere.

Nel provvedimento in esame, poi, si parla del servizio sociale. Ora, per la conoscenza personale che io ho del servizio sociale, ritengo che non si sarà mai detto abbastanza quanto tale servizio sia importante soprattutto ai fini di accertamenti riservati sulla situazione della famiglia. Infatti per rieducare il minorenne bisogna informarsi dell'ambiente dove è nato, cresciuto e maturato; bisogna conoscere come vive la famiglia, se questa è ancora degna di riceverlo oppure se vi sono delle ombre o delle oscurità. E devo riconoscere che a questo scopo sono soprattutto adatte le donne che hanno uno spirito delicato e diplomatico molto spiccato. Ho visto delle relazioni di assistenti sociali che costituiscono la fotografia esatta e completa di un determinato ambiente o di un determinato quartiere di una città. Quindi il servizio sociale è importantissimo ed è bene che il disegno di legge lo abbia contemplato. È anche bene che siano stati messi a disposizione del servizio sociale altri elementi, perchè così l'assistente sociale potrà, con il tatto e la gentilezza necessari in queste circostanze, seguire effettivamente tutte le mosse delle persone interessate.

Si parla poi di altre case di rieducazione ordinaria e speciale e dei cosiddetti focolari caratterizzati da una sistematica intensa preparazione alla vita sociale esterna. Quindi anche questo elemento cospira a fare del disadattato un cittadino orgoglioso di essere incensurabile.

Sono d'accordo anche con le modalità di trattamento sia in famiglia che in altri gruppi sociali. Non bisogna mai dimenticare la famiglia: bisogna informarsi se è sana. La famiglia infatti è la società primordiale, anteriore allo Stato, dove si forgiano effettivamente le coscienze. L'amore materno, l'amore del padre, quello delle sorelle, dei fratelli e degli altri familiari può contribuire enormemente al riscatto dell'anima traviata. Quindi la collaborazione volontaria dei privati è una gran bella cosa: è il richiamo di tutte le forze sane del Paese, private e pubbliche, per ridonare dignità e prestigio a colui che si deve richiamare all'ordine.

C'è poi la questione del lavoro. Il lavoro normalmente è sempre afflittivo, anche quando piace. Il pittore che dipinge, lo scultore che scolpisce lavorano con gioia, ma il lavoro è sempre afflittivo, perchè è sempre

un dispendio di energie. Ma educare al lavoro e dare lavoro ai disadattati costituisce non soltanto un incitamento, ma significa dare la coscienza e l'orgoglio di sapersi fare avanti e di dimostrare che si è attivamente compartecipi delle fortune della società civile.

Vi sono anche altre misure che cospirano allo stesso fine. Attraverso le attività ricreative, ad esempio, il disadattato assume un senso di responsabilità non egoistico, ma personale, individuale. La responsabilità, infatti, è prettamente individuale.

C'è poi la questione dell'alimentazione. Ora io mi auguro (e da questo punto di vista avevo già fatto una critica all'inizio del mio intervento) che le finanze dello Stato consentano di conseguire tutto quanto è stato disposto in questo disegno di legge.

L'alimentazione deve essere sana, adatta all'età, al sesso, alla salute, adeguata alle attività svolte, alla stagione, al clima.

Per quanto riguarda le licenze e i permessi non si dirà mai abbastanza che un criterio di elasticità in questo campo costituisce per lo spirito del disadattato un importante elemento pedagogico di formazione spirituale.

Le spese per il mantenimento del soggetto presso terzi, oltre che presso l'istituto, sono sempre a carico dello Stato. L'eccezione sollevata dal collega Morvidi circa il pagamento delle spese per l'istruzione in caso di confessione diversa dalla cattolica credo che non abbiano nessuna ragione di essere, poichè è sempre lo Stato che paga. Sarebbe supremamente ingiusto che lo Stato dicesse: se sei cattolico pago io, se non sei cattolico paghi per conto tuo. Credo che una possibilità del genere non sia passata minimamente per l'anticamera del cervello del Ministro, del Sottosegretario o dei loro collaboratori. Quindi tutto cospira al bene: il lavoro, l'istruzione, la religione, il culto.

Sono poi considerate le attività culturali, ricreative e sportive.

Vorrei dire a questo punto che è bene che il trattamento penitenziario non sia standardizzato, non sia cioè identico per tutti, ma sia adeguato a determinate esigenze e a determinati temperamenti. Anche noi nei confronti dei nostri figli usiamo un trattamento diverso: se il figlio è iracondo siamo più dolci, se è troppo calmo cerchiamo di spingerlo ad essere più attivo. Ora per l'educazione (poichè di educazione e di rieducazione si tratta, la parola non mi fa spavento) anche questo elemento è utile.

È bene poi che nel disegno di legge sia considerata anche l'assistenza post-penitenziaria, poichè questa favorisce il reinserimento nella società. Anche il pensionato concesso a 21 anni è un coefficiente importantissimo poichè il fine è sempre lo stesso.

In sostanza, io aderisco alla relazione del senatore Berlingieri il quale, quando parla di espiazione, non intende parlare di perdizione o di disperazione. L'espiazione ci deve essere in modo assoluto, ma deve tendere alla rieducazione. Chi espia non si deve sentire un inferiore: chi espia ha commesso una colpa che non deve commettere più. L'espiazione, perciò, è anche un elemento essenziale per la rieducazione, per rimettersi in sesto, per sentire l'orgoglio di essere uomo.

P R E S I D E N T E . Se non vi sono osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del senatore Pace: « Integrazione del regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1598, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, sull'Istituto nazionale di previdenza e mutualità fra i magistrati italiani » (205)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Pace: « Integrazione del regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1598, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, sull'Istituto nazionale di previdenza e mutualità fra i magistrati italiani ».

Come i colleghi ricorderanno, la discussione del disegno di legge, iniziata nella seduta del 24 settembre 1964, fu poi rinviata

allo scopo di dirimere i dubbi emersi durante il dibattito.

Invito il relatore a riassumere i termini della questione.

BERLINGIERI, *relatore*. Onorevoli colleghi, l'Istituto nazionale di previdenza e mutualità fra i magistrati italiani fu istituito con la legge 2 settembre 1919, n. 1598. Lo scopo dell'ente, indicato nell'articolo 3, è quello di curare l'educazione e l'istruzione dei figli minorenni di magistrati in servizio; di provvedere ai bisogni urgenti dei magistrati e delle loro famiglie determinati da pubbliche calamità o da sventure domestiche; di assolvere ogni altro fine di previdenza, mutualità e assistenza in genere a vantaggio dei magistrati e delle loro famiglie. Ora si avverte la necessità che questi fini vengano completati e vengano integrati con un'indennità di buona uscita che non poteva essere prevista al momento in cui fu creato l'Istituto. Infatti, mentre l'Istituto fu creato nel settembre 1919, per le altre amministrazioni dello Stato l'indennità di buonuscita fu prevista con provvedimenti legislativi successivi a tale periodo. I magistrati quindi hanno avvertito la necessità di ricevere, come avviene per altre amministrazioni dello Stato, questo beneficio.

Ora, per la determinazione dell'entità di detto premio e delle modalità di pagamento può essere presa a base la legge che regola le forme previdenziali stabilite in favore dei cancellieri, cioè la legge 11 maggio 1951, n. 384. Si soggiunge nella premessa a questo disegno di legge che i magistrati versano al fondo comune previdenziale una quota dello 0,30 per cento, quota che in questo disegno di legge è stata elevata all'1,50 per cento. Con questo congruo aumento si potrà provvedere adeguatamente alla concessione dell'indennità di buonuscita. Il disegno di legge è stato esaminato dall'Associazione nazionale dei magistrati che ha dato dei suggerimenti allo scopo di migliorare la formulazione del provvedimento stesso e di rendere più efficiente quella forma previdenziale alla quale tende la categoria dei magistrati. Si osserva, ad esempio, che l'entità del premio è stabilita in base all'anzianità di servizio ed in base al grado gerarchico ricoperto al momento della liquidazione del premio medesimo, nella misura minima indicata in apposita tabella allegata al regolamento e modificata con il decreto 29 ottobre 1961, numero 1355.

Il disegno di legge in esame tende, pertanto, ad appagare una giusta aspirazione della categoria dei magistrati che ha diritto alla concessione del beneficio invocato.

Vorrei quindi pregare gli onorevoli colleghi di approvare il provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Comunico che il senatore Pace ha presentato al testo del disegno di legge alcuni emendamenti.

Col primo emendamento propone di eliminare, al n. 4 dell'articolo 1, le parole: « e secondo le norme da stabilirsi nel regolamento ».

L'articolo 2 rimarrebbe invariato.

Dopo l'articolo 2 propone di inserire un articolo 3 del seguente tenore:

« Gli importi destinati alla corresponsione dei premi di buonuscita sono costituiti dalla quota dell'1,20 per cento delle ritenute mensili sugli stipendi dei magistrati, dedotte le maggiori spese di amministrazione dell'Istituto ».

Dopo l'articolo 3 propone di inserire un articolo 4 del seguente tenore:

« Il premio di buonuscita si determina dividendo l'attivo risultante alla chiusura del bilancio dell'anno precedente, fra i magistrati che cessano dal servizio nell'anno successivo, in proporzione all'ammontare delle ritenute dell'1,20 per cento, operate, nell'anno solare precedente ,sugli stipendi dei singoli aventi diritto al premio ».

L'articolo 3 diventerebbe quindi articolo 5 e resterebbe invariato.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Onorevole Presidente, dal momento che avevamo già delle perplessità circa la formulazione del disegno di

legge che ci sembra un po' vaga, vorrei pregarla, anche per avere la possibilità di esaminare gli emendamenti presentati dal senatore Pace, di rinviare la discussione del disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale.

Se non si fanno osservazioni, aderendo alla richiesta dell'onorevole Sottosegretario, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

Discussione e rinvio del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 5 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, recante disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni » (1846)

P R E S I D E N T E . *f.f. relatore.* L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 5 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, recante disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni ».

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge di cui do lettura:

Articolo unico.

I magistrati di Corte d'appello promossi magistrati di Corte di cassazione a norma dell'articolo 5, comma terzo, della legge 4 gennaio 1963, n. 1, continuano ad esercitare le funzioni precedenti fino a quando non vi sia disponibilità di posti nella categoria dei magistrati di Corte di cassazione.

Data l'assenza del relatore, senatore Angelini Armando, che non ha potuto partecipare alla seduta, se non si fanno osservazioni, farò io stesso una breve relazione sul disegno di legge.

Onorevoli colleghi, la legge 4 gennaio 1963, n. 1, all'articolo 5 disponeva, al comma secondo, la promozione in soprannumero dei magistrati di Tribunale e, al comma terzo, la promozione dei magistrati di Corte d'appello che non avessero conseguito la promozione per difetto di vacanze nella categoria superiore entro l'anno in cui avessero maturato l'anzianità. A sua volta la legge 25 luglio 1966, n. 570, detta legge Breganze, disponeva all'articolo 6 che i magistrati di Corte d'appello, che per difetto di vacanze non avessero ottenuto l'esercizio delle funzioni di Appello, continuassero a esercitare le funzioni precedenti. Con questo si regolava la ipotesi contenuta nel secondo comma dell'articolo 5 della legge cosiddetta Bosco, che ho citato prima. Restava scoperta l'ipotesi del comma terzo relativa ai magistrati di Appello che assumessero le funzioni di magistrato di Corte di cassazione, nei cui confronti non vi era alcuna disposizione. Quindi si verificava questa discrasia tra le due categorie.

Il disegno di legge al nostro esame provvede appunto ad eliminare questa discrasia, dettando per i magistrati di Appello che passano alla Corte di cassazione una disposizione analoga a quella che è stata già dettata con la legge Breganze per i magistrati che passano dal Tribunale alla Corte d'appello.

P A C E . Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, la disposizione in oggetto non esige una particolare illustrazione, tanto più che una discussione in proposito noi già anticipammo e avviammo in sede di dibattito sulla legge cosiddetta Breganze. In quella sede l'onorevole Ministro, se mal non ricordo, voleva introdurre una norma di questo genere e fui proprio io che lo pregai di voler soprassedere dal momento che non si raggiungeva un'intesa sulla formulazione della disposizione e meglio sarebbe stato rimandare ad altro momento. Relatore della legge Breganze era il senatore Berlingieri il quale cortesemente aderì alla mia proposta ed egli stesso chiese al ministro Reale di voler rimandare ad altro momento l'esame di una disposizione quale quella che l'onorevole Ministro voleva introdurre nella legge Breganze .

Noi dunque ritorniamo al discorso di allora. La disposizione in oggetto indubbiamente rientra nello spirito che animò la legge Breganze — che bene o male è passata —

poichè si inserisce nell'attuale sistema di selezione stabilito appunto da tale legge. Però, a mio avviso, la norma così come è formulata deve essere integrata in modo che si abbiano una statuizione e una disciplina razionali e, nel contempo, giuste.

Attualmente i magistrati di Corte d'appello chiamati a scrutinio al compimento del nono anno di permanenza nel proprio grado, se non vi sono delle vacanze nella Corte di cassazione, devono attendere due anni e sei mesi prima di potersi vedere attribuite le funzioni superiori. È inutile qui ripetere il discorso che facemmo a proposito della promozione in Corte d'appello perchè è perfettamente identico e identica è la preoccupazione: per effetto del soprannumero determinato dalle promozioni, gli uffici della Cassazione verrebbero ad infoltirsi enormemente. Si è dunque ritenuto che questo periodo di due anni e sei mesi sia indispensabile per ridurre lo squilibrio tra i magistrati promovibili e i magistrati di cui la Corte di cassazione e la Procura generale hanno bisogno per il loro effettivo funzionamento e si è stabilito che la Corte d'appello possa assorbire i magistrati promossi per le funzioni di presidente di sezione e di avvocato generale. Senonchè, una volta introdotto uno strumento a più ampio raggio, cioè il trattenimento dei magistrati d'Appello nelle loro funzioni fino a quando si rendano liberi i corrispondenti posti in Cassazione, manca di qualsiasi giustificazione razionale la norma in base alla quale i magistrati di Corte d'appello sono chiamati a scrutinio a una data determinata — dopo nove anni — e sono poi promossi, se idonei, soltanto a distanza di due anni e mezzo.

Io ritengo pertanto opportuno presentare il seguente emendamento sostitutivo:

« I magistrati di Corte d'appello dichiarati promovibili per merito distinto e che abbiano compiuto almeno nove anni di effettive funzioni di appello sono promossi alla categoria superiore con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno in cui è indetto lo scrutinio al quale hanno partecipato, ma continuano ad esercitare le precedenti funzioni fino a quando non vi siano vacanze nel ruolo dei magistrati di Corte di cassazione ».

Mi sembra che con questo dispositivo si appaghino le esigenze della promozione e si superi il timore che si determini un eccessivo affollamento nella Corte di cassazione. Pertanto io raccomando alla Commissione l'approvazione di questo emendamento.

K U N T Z E . Signor Presidente, io credo che in linea di principio non si possa non essere favorevoli a questo disegno di legge perchè esso, come ha già rilevato lei in qualità di relatore, viene ad eliminare una discrasia che esisteva fra i magistrati promovibili alle funzioni di Appello e i magistrati promovibili alle funzioni di Cassazione. Infatti, mentre ai magistrati di Appello promossi veniva senz'altro consentito, in difetto di vacanze presso le Corti d'appello, di continuare ad esercitare le loro funzioni presso gli uffici a cui erano prima destinati, per i magistrati promovibili in Corte di cassazione mancava una qualsiasi disposizione, per cui si sarebbe potuta temere una inflazione di magistrati presso la Corte di cassazione. Questo disegno di legge mira proprio ad evitare questa eventualità.

Però una certa discrasia nei confronti dei magistrati di Corte d'appello resta perchè, come ha già rilevato il collega Pace, mentre i magistrati di Appello, pur rimanendo ad esercitare le medesime funzioni presso il Tribunale o eventualmente presso le Preture, possono esser promossi a tutti gli effetti, anche economici, dal 1° gennaio dell'anno successivo, per i consiglieri d'Appello promovibili in Cassazione è invece prevista una specie di quarantena per cui debbono attendere due anni e sei mesi prima di vedere la loro promozione diventare una realtà concreta.

Tutto questo, a mio sommesso avviso, contraddice al principio stesso delle promozioni in soprannumero. Infatti, o si riconosce tale principio, ed allora se non vi è disponibilità di posti bisogna dare al magistrato al quale sono stati riconosciuti i requisiti per poter esercitare le funzioni del grado superiore quei benefici di carattere economico che sono collegati alle funzioni del grado superiore; oppure non si riconosce il principio e allora le cose restano come prima. Al fine di evitare la discrasia che è stata rilevata, io

credo di poter dare l'adesione mia e del mio Gruppo all'emendamento proposto dal collega Pace, a proposito del quale però chiedo un chiarimento.

Se non erro, l'emendamento fa riferimento alle promozioni per merito distinto. Ora, poichè gli scrutini sono tutti per merito distinto, è proprio necessaria questa precisazione? Quando lo scrutinio è duplice, cioè per merito distinto e per anzianità, allora si spiega che in una legge venga inserita una precisazione, ma quando lo scrutinio è unico è sufficiente parlare di scrutinio senza ulteriori qualificazioni. È una mia convinzione, che credo l'onorevole Sottosegretario condividerà, che nelle leggi le parole superflue sono sempre pericolose. Quando non è necessario aggiungere un aggettivo, una qualificazione, se ne può fare tranquillamente a meno. Io quindi proporrei al collega Pace di eliminare dal testo dell'emendamento le parole: « per merito distinto ».

Un'ultima considerazione. Certamente si dirà che l'emendamento importa un onere finanziario, anche se probabilmente molto modesto, ed io questa eccezione mi attendo anche da parte dell'onorevole rappresentante del Governo. Io ritengo pertanto che sia indispensabile sottoporlo al parere della Commissione finanze e tesoro la quale potrà eventualmente suggerire le fonti di finanziamento, ove lo ritenga opportuno. Penso infatti che l'emendamento debba essere completato con un'indicazione di carattere finanziario, altrimenti la legge si prospetterebbe fin dall'inizio come incostituzionale. Per quanto possa essere minimo l'onere finanziario, la copertura deve essere reperita e la legge deve recare le indicazioni necessarie.

P R E S I D E N T E . Senatore Pace, lei aderisce alla proposta del senatore Kuntze di eliminare dal testo dell'emendamento le parole: « per merito distinto »?

P A C E . Vorrei sapere dall'onorevole Sottosegretario se istituzionalmente non sussiste altro tipo di scrutinio.

M I S A S I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* La promozione per merito distinto è quella normale. Però a mio avviso varrebbe la pena di mantenere la precisazione, anche se pleonastica, perchè serve a sottolineare che il sistema di selezione per andare in Cassazione è e resta quello dello scrutinio per merito distinto.

M A G L I A N O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Sottosegretario, pur aderendo al principio informatore del disegno di legge, che rappresenta certamente una perequazione tra le varie categorie di magistrati, non nascondo che nutro delle serie perplessità.

La legge Breganze, che ha dato luogo, come tutti sappiamo, a tante discussioni, distingueva tra i giudici di merito e i giudici di legittimità. Ebbene, il giudice di Tribunale diventato consigliere d'Appello, sia pure rimanendo al Tribunale poichè in soprannumero, è sempre un giudice di merito; invece nel caso in questione il magistrato promosso in Cassazione, rimanendo in Corte d'appello perchè in soprannumero, continua ad esercitare un giudizio di merito pur non essendo più giudice di merito. Io ritengo che questo possa creare, oltre che una nuova sperequazione che noi vogliamo evitare, anche degli inconvenienti. Infatti ci troveremo di fronte a Corti d'appello nelle quali i giudici o pretori diventati consiglieri di Appello per effetto della legge Breganze si troveranno alla pari con dei consiglieri di Cassazione. Dico questo perchè in qualche Corte d'appello (non voglio specificare in quali perchè non voglio fare questioni personali) vi sono dei consiglieri di Cassazione in soprannumero i quali non intervengono mai alle udienze in quanto dicono: noi siamo consiglieri di Cassazione, non d'Appello, e non vogliamo fare i giudici d'Appello. È questo un inconveniente che mi rende un po' perplesso nei riguardi del disegno di legge.

Per quanto concerne l'emendamento del senatore Pace, debbo dire che la precisazione « per merito distinto » non mi sembra necessaria dal momento che le promozioni in Cassazione vengono fatte tutte con questo tipo di scrutinio. Comunque aderisco alla proposta del senatore Kuntze di sentire

il parere della Commissione finanze e tesoro che è assolutamente necessario.

N I C O L E T T I . Io sono senz'altro favorevole all'approvazione di questo disegno di legge il quale, oltre a stabilire la perequazione di cui si è parlato, viene incontro ad esigenze funzionali proprie dell'Amministrazione della giustizia. Infatti, essendo stata resa possibile con la legge 4 gennaio 1963, n. 1, la promozione in soprannumero in Cassazione, si è verificata una situazione di eccesso nel numero dei magistrati di Cassazione, molti dei quali non hanno lavoro da svolgere, mentre in Corte d'appello il numero dei magistrati addetti al servizio non è sufficiente. È questo un inconveniente che con il provvedimento in esame sarà eliminato.

Per quanto riguarda l'emendamento proposto dal senatore Pace, mi pare che esso possa dar luogo a delle perplessità. Comunque prima di esaminarlo nel merito è assolutamente indispensabile che la Commissione finanze e tesoro si pronunci per quanto riguarda la copertura dell'onere che comporta.

M O N N I . Dico subito, onorevoli colleghi, che sono molto perplesso per quanto riguarda il disegno di legge in esame, e mi richiamo alla discussione sulla legge Breganze. La legge Breganze non si occupava del problema ora in oggetto poichè affermava, come ha giustamente ricordato il collega Magliano, una netta distinzione tra giudici di merito e giudici di legittimità e trattava soltanto norme relative ai giudici di merito. I giudici di legittimità venivano esclusi dalla considerazione di quella legge, tanto è vero che quando discutemmo l'articolo 10 a proposito dell'abolizione dei concorsi ci fu fatto osservare che i concorsi venivano aboliti, in base a quella legge, non per i magistrati di Cassazione, per i quali permanevano, ma per i magistrati di merito.

In quella occasione io feci una osservazione di carattere costituzionale che ora desidero ripetere. Una norma transitoria della Costituzione italiana stabilisce nettamente e chiaramente che si continuano ad osservare le norme dell'ordinamento giudiziario vigente fino a che esso non sia riformato. Noi assistiamo invece ad una serie di modifiche parziali che non so come poi possano collocarsi nel quadro generale del nostro ordinamento. È una materia molto delicata e la questione è grave. I richiami fatti a questo proposito, non soltanto da noi, ma con ben maggiore autorità dallo stesso Presidente della Repubblica, che è anche Presidente del Consiglio superiore della magistratura, ci devono rendere molto prudenti nell'esaminare argomenti di questa natura. Oggi la magistratura italiana, pur degna di ogni rispetto e considerazione — rispetto e considerazione che io le concedo illimitatamente — non soddisfa le esigenze dell'amministrazione della giustizia. Questo, anche se mi dispiace, non posso fare a meno di rilevare e di ripetere, come ho fatto anche di recente in Sardegna in occasione della visita del Presidente della Repubblica per i tristi fatti — a tutti noti — che si sono verificati nell'Isola.

Ora, questa insoddisfazione, questa disfunzione, questi ritardi, questa lentezza nell'amministrazione della giustizia determinano indubbiamente inconvenienti e conseguenze oltremodo gravi.

Nel caso concreto cosa è successo? È successo che l'urto esistente tra le contrapposte Associazioni dei magistrati ha determinato in un primo momento il contrasto netto dell'Unione magistrati italiani, l'UMI, in ordine alla legge Breganze: in altre parole i magistrati di Cassazione, soprattutto, e di Corte di appello erano contrari alla legge Breganze in quanto essa portava come concetto informatore un livellamento della Magistratura, la quale, secondo quella tesi, non avrebbe dovuto avere più alcuna distinzione nè di grado nè di carriera, ma solo diversità di funzioni. I magistrati insomma sarebbero tutti uguali, come uguali dovrebbero essere anche in rapporto al trattamento economico.

Poichè però quella legge parlava dei magistrati di merito, cioè di Tribunale e di Corte di appello, in pratica si risolveva in un vantaggio per i magistrati di Tribunale, che passavano così alla Corte di appello soltanto in base all'anzianità. Era evidente pertanto

che i magistrati di Cassazione e i magistrati che già si trovavano in Corte di appello promossi per anzianità, per titoli o per meriti, si dolessero del fatto che la legge in questione per il momento non li considerasse.

Una volta approvata la legge Breganze si è però venuto a creare un clima nuovo per cui anche i magistrati più elevati hanno fatto la considerazione che se così aveva voluto il Parlamento si poteva approfittare di quella legge ed estenderne, dilatarne la premessa anche ai magistrati di Corte di cassazione. Il concetto in parole povere è questo.

Ed allora non è casuale il fatto che, mentre il testo del provvedimento fa riferimento a magistrati di Corte di appello « promossi », l'emendamento proposto dal senatore Pace parli di magistrati di Corte di appello non promossi, ma « dichiarati promovibili »; il che evidentemente è una cosa del tutto diversa.

La preoccupazione di chi fa le leggi deve essere però un'altra. La riforma organica dell'ordinamento giudiziario — come più volte ho ripetuto — deve essere affrontata con serietà e in modo definitivo, evitando gli inconvenienti insiti in una legislazione di carattere episodico e disorganico; stiamo assistendo invece ad una serie di modifiche parziali e frammentarie, che male si concatenano l'una l'altra, che possono suscitare gravi perplessità poichè contengono sempre non dico dei tranelli, ma certamente la possibilità che si cada facilmente in errore cagionando disordine e confusione nel settore interessato. Già abbiamo consentito che si inflazionino i tribunali di magistrati promossi consiglieri di Appello ponendo le due funzioni di merito sullo stesso piano; ora si estende il concetto e si stabilisce che i magistrati di Corte di cassazione « promossi » possono rimanere in Corte di appello fino a che non vi siano vacanze in Corte di cassazione, inflazionando in tal modo — ecco l'altro anello della catena — anche le Corti di appello.

È ammissibile tutto questo, io mi domando?

Mi rifiuto quindi di dare il mio assenso ad un simile sistema di legiferare, così slegato, incerto e contraddittorio: soprattutto mi rifiuto di dare la mia approvazione ad un provvedimento come quello in esame, per il quale non è stata neppure usata la minima precauzione di prevedere la relativa copertura!

P O È T. Ma il disegno di legge governativo non comporta oneri finanziari.

M O N N I . Non è esatto, perchè in buona sostanza la conseguenza del disegno di legge in esame sarebbe la stessa di quella che si determinerebbe ove l'emendamento del senatore Pace venisse accolto; nel senso che lo stipendio verrebbe corrisposto anche nel caso che il posto non venisse occupato, così come è avvenuto per i magistrati di Tribunale. Tanto è vero che una delle questioni da me sollevate in sede di discussione della legge Breganze fu appunto quella relativa al fatto che quel provvedimento stabiliva la corresponsione di annualità di stipendio arretrate per le quali non era prevista alcuna copertura.

In proposito, desidero far presente che domandai allo stesso Ministro, fuori dell'Aula, se fosse sicuro del fatto che non vi era bisogno di una copertura per quelle annualità arretrate che si sarebbero dovute corrispondere a più di 300 magistrati che sarebbero passati dal Tribunale alla Corte di appello; l'onorevole Reale mi rispose negativamente. Io allora lo invitai a dichiarare in Aula ciò che aveva in precedenza detto a me, ma egli non potè farlo; dovette anzi presentare egli stesso l'emendamento. Infatti io interrogai il Presidente della 5ª Commissione, senatore Bertone, il quale disse che non c'era copertura. Si tratta di cose che sono avvenute, che preoccupano il Parlamento e che devono preoccupare chi fa le leggi.

Ora, egregi colleghi, non è soltanto questione di mutare il testo. Personalmente sono per il testo modificato proposto dagli stessi magistrati, perchè un conto è che la norma si applichi a coloro che sono stati dichiarati promovibili (cioè si proietti nel futuro) e un conto è che abbia una retroattività nei confronti di coloro che sono stati già promossi in precedenza. È una cosa diversa. Mi risponda lei, onorevole Sottosegre-

tario; dove sono coloro che sono stati già promossi consiglieri di Corte di cassazione?

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Sono in Cassazione.

MONNI. Per costoro, quindi, la norma non ha valore. E per chi ha valore? Per i promovibili, evidentemente. Ecco quindi la necessità dell'emendamento ed ecco perchè i magistrati stessi si sono accorti dell'errore della legge. Non si tratta dei promossi, poichè questi sono già in Cassazione e quindi sono a posto, si tratta di coloro che devono passare alla Corte di cassazione. In qualunque caso, quindi, l'emendamento è valido e deve essere approvato così come gli stessi interessati lo hanno proposto. Ma evidentemente, trattandosi di una legge che è prossima ad essere applicata e che non è applicabile retroattivamente, il provvedimento comporta una spesa. Pertanto, indipendentemente dal merito, al quale io sono contrario, il disegno di legge deve essere sottoposto al parere della 5ª Commissione. Nel frattempo spero che i colleghi vorranno esaminarlo attentamente e tener conto delle osservazioni che ho fatto.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Signor Presidente, mi rendo conto che un disegno di legge come questo (si tratta infatti di una leggina molto limitata) abbia potuto dar luogo a una discussione di tono piuttosto elevato e significativo, poichè indubbiamente insiste su quel complesso problema della struttura dell'ordinamento giudiziario che è un po' croce e delizia di questa legislatura e probabilmente lo sarà anche delle prossime.

Vorrei però ribadire che si tratta di una leggina molto modesta e limitata. Il senatore Pace aveva giustamente richiamato il precedente della discussione della legge Breganze, nella quale il Ministro di grazia e giustizia voleva introdurre questa norma affinchè fosse possibile l'utilizzazione in Corte di appello dei magistrati promossi in Cassazione, così come, secondo la legge Breganze, era possibile la utilizzazione in Tribunale dei magistrati promossi in Corte d'appello. Questa è l'unica *ratio* della disposizione.

Il senatore Monni dice sempre delle cose che fanno pensare e riflettere; anche quando ho una opinione diversa dalla sua non posso non ammettere la serietà di alcune sue osservazioni e l'austero senso dello Stato che le motiva. Vorrei però dire al senatore Monni che in questo caso probabilmente c'è un equivoco. Il disegno di legge parla dei magistrati di Corte d'appello promossi. È chiaro che si tratta di quelli promossi, poichè non vogliamo assolutamente modificare il sistema di selezione e di promozione.

Con la legge Breganze si è modificato il sistema di selezione o di progressione (non voglio fare una questione terminologica) per cui il giudice di Tribunale diventa giudice di Corte d'appello e per cui invece del concorso per titoli che si usava prima o dello scrutinio, in cui giocava sempre l'elemento « titoli », si è adottato un criterio diverso, cioè il giudizio del Consiglio giudiziario basato essenzialmente sull'anzianità. In quel caso, quindi, si è fatta una reale modificazione del sistema di progressione del magistrato. Qui questa modifica non si fa perchè resta intatta la norma della legge, che è andata sotto il nome di legge Bosco, secondo la quale per il passaggio dalla Corte d'appello alla Corte di cassazione bisogna sottoporsi allo scrutinio, che in questo caso è sempre scrutinio per merito distinto.

Pertanto noi non modifichiamo assolutamente il sistema di selezione. Vogliamo soltanto stabilire che i magistrati, una volta promossi in base a questo scrutinio per merito distinto, nel caso in cui i posti in Cassazione non vi siano, invece di andare in soprannumero in Cassazione con poco lavoro da svolgere, restino in Corte di appello a svolgere il loro lavoro. Questo è tutto. Quindi questa proposta non comporta un onere finanziario. Tutto questo, naturalmente, non riguarda l'emendamento del quale parlerò tra poco. Qui non si tratta di far scattare prima una promozione o di creare delle retroattività, si tratta semplicemente di far sì che il magistrato che viene promosso secondo il criterio della legge Bosco, secondo lo scrutinio per merito distinto, possa svolgere le sue funzioni in Corte d'appello invece che in Cassazione.

M O N N I . Questo secondo quello che dice lei, non secondo la legge.

M I S A S I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* È così.

M O N N I . Nella legge si parla di promossi e lei ha detto che i promossi sono già in Cassazione.

M I S A S I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Ma che cosa vuol dire questo, senatore Monni? Si parla di coloro che sono promossi oggi, adesso.

M O N N I . Allora si deve dire: quando siano promossi.

M I S A S I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Senatore Monni, facciamo l'ipotesi che sia vero quello che lei dice, cioè che la legge non si rivolga solo a coloro che saranno promossi da oggi in poi, ma anche a coloro che sono stati promossi. Quale è la conseguenza, ammesso che questa ipotesi sia vera?

L'unica conseguenza sarebbe che anche coloro che sono già in Cassazione potrebbero ritornare in Corte d'appello. Ma quale onere finanziario comporterebbe questo?

M O N N I . Nella legge vi sono due aspetti diversi: un conto è l'onere finanziario e un conto è l'ordine giudiziario. Dobbiamo avere le idee chiare. Noi facciamo la legge per coloro che sono promovibili, come dice l'emendamento, o per coloro che sono già promossi?

M I S A S I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* L'emendamento tende solo a far guadagnare due anni e mezzo ai magistrati di Corte d'appello e perciò crea un onere finanziario, ma il nostro testo non incide nella materia della legge Bosco. Lei potrebbe avere un'altra preoccupazione, potrebbe dire: voi mantenete in piedi un sistema di selezione diverso, poichè in Cassazione si arriva attraverso lo scrutinio e in Corte d'appello attraverso il metodo indicato nella legge Breganze. E questo è vero. Mi sembra che anche il senatore Magliano facesse presente che il fatto che il magistrato di Cassazione può, pur essendo magistrato di Cassazione, svolgere le sue funzioni in Corte d'appello, potrebbe creare un clima particolare. Ma questo è un discorso diverso.

È indubbiamente un'osservazione che ha il suo peso, ma non ha niente a che fare con il problema dell'onere finanziario. La verità è che ci troviamo in questa situazione: prima della legge Breganze vigeva il sistema instaurato con la legge Bosco, la quale sostituì al vecchio sistema di selezione dei titoli il sistema degli scrutini e stabilì che il passaggio dei magistrati dal Tribunale alla Corte d'appello avvenisse mediante scrutinio o per merito distinto o per merito semplice e che il passaggio dei magistrati dalla Corte d'appello alla Corte di cassazione avesse luogo mediante scrutinio solo per merito distinto. La legge Bosco aggiungeva che per il passaggio dal Tribunale alla Corte d'appello il magistrato si può sottoporre allo scrutinio dopo un minimo di anzianità.

Se nel momento in cui si sottopone allo scrutinio viene ritenuto promovibile, è senz'altro promosso se ci sono posti disponibili in Corte d'appello; se non ci sono aspetta, per essere effettivamente promosso, che i posti si creino. Però, ad evitare una lunga attesa, noi creiamo il soprannumero e diciamo che dopo due anni e mezzo, anche se non si sono creati posti vacanti, il magistrato sarà promosso ugualmente. Lo stesso meccanismo viene applicato per il passaggio dalla Corte d'appello alla Corte di cassazione: il magistrato che ha conseguito in Appello nove anni di anzianità, se supera lo scrutinio per merito distinto, viene subito promosso se vi sono posti disponibili in Cassazione; se invece i posti non ci sono, viene promosso quando si liberano, e comunque dopo due anni e mezzo, anche se non ci sono posti vacanti, è promosso in soprannumero.

Che cosa accade in conseguenza di ciò? Che viene promosso in Cassazione in soprannumero, dopo che sono scattati gli undici anni e mezzo di anzianità, un numero di magistrati tale da dilatare eccessivamente l'istituto della Cassazione. Quindi, se continuassimo a mantenere la situazione così come è

avremmo, come ha notato il senatore Nicoletti, una esuberanza di magistrati in Cassazione.

Noi diciamo allora: non modifichiamo nulla, ma giacchè c'è questo soprannumero, almeno facciamo sì che questi magistrati possano lavorare nella Corte d'appello dove si manifesta una situazione di necessità, invece di lavorare in maniera ridotta in Corte di cassazione dove il bisogno è minore. A questa unica *ratio* risponde la norma di legge.

Non nego la fondatezza del rilievo fatto dal senatore Monni e dal senatore Magliano, e potrà certamente essere, per il futuro, motivo di preoccupazione e di considerazione. Questo non significa però che il disegno di legge in esame comporti una modifica radicale, così come non comporta un onere finanziario. E a questo punto viene in discussione l'emendamento del senatore Pace, condiviso dal senatore Kuntze e da altri senatori.

Se mi consente, senatore Monni, nella logica del suo discorso lei non dovrebbe condividere l'emendamento poichè esso è realmente modificativo di una struttura. La modificazione non consiste nel fatto che l'emendamento dice « dichiarati promovibili », perchè poi aggiunge « sono promossi », cioè fa riferimento alla realizzazione dello stato di « promosso », se così posso esprimermi; la modificazione consiste nel fatto che l'emendamento riduce senz'altro a nove anni — invece degli undici e mezzo eventuali, cioè non necessari ma possibili — il minimo di anzianità per passare dalla Corte d'appello alla Corte di Cassazione. Praticamente, cioè, accettando l'emendamento del senatore Pace noi stabiliamo il principio che, pur restando immutato il metodo di selezione, cioè restando lo scrutinio e quindi non estendendosi affatto la legge Breganze, il minimo di anzianità per passare in Cassazione, una volta che il magistrato abbia superato lo scrutinio, è di nove anni e non di più. È come se dicessimo: i magistrati di Corte d'appello dopo nove anni, se superano lo scrutinio, vanno in Cassazione. L'emendamento, quindi, modifica il sistema attualmente vigente, mentre non lo modifica il disegno di legge.

Io mi rendo conto dei motivi perequativi, rispetto alla situazione dei magistrati di Tribunale, che presiedono a questo emendamento. Infatti il ragionamento che lo ispira è il seguente: come i magistrati di Tribunale, attraverso la riforma che è stata introdotta, hanno visto modificato il sistema previsto dalla legge Bosco, non solo nel senso che non si fanno più gli scrutini ma anche nel senso che le promozioni in soprannumero non si fanno più dopo due anni e mezzo bensì appena raggiunta l'anzianità minima, previo parere del Consiglio giudiziario, così sarebbe giusto che, pur permanendo il sistema dello scrutinio, i magistrati di Corte di appello non dovessero attendere due anni e mezzo per essere promossi, perchè se questo sistema aveva la sua ragion d'essere nella necessità di attendere che si rendessero liberi dei posti in Cassazione, non ha più ragion d'essere nel momento in cui si consente che il magistrato di Corte di cassazione possa svolgere la propria funzione anche in sede di Corte d'appello. Dal punto di vista logico, dunque, debbo dire che il discorso che presiede all'emendamento del senatore Pace è pienamente coerente.

Però debbo fare due rilievi. Il primo è quello che è già stato fatto da molti colleghi, cioè che l'emendamento comporta un onere finanziario e quindi non possiamo esaminarlo se non previo parere della Commissione finanze e tesoro; e questo è un rilievo radicale. Il secondo è che, anche se la materia dell'emendamento è certamente vicina, collegata a quella che stiamo trattando, si tratta però di una cosa un po' diversa. Infatti con il disegno di legge, come ho già detto, non modifichiamo nulla: la promozione in Cassazione avviene così come è avvenuta fino ad oggi, non se ne modificano nè le modalità nè i tempi, soltanto si consente che il magistrato, una volta promosso, invece di lavorare di meno in Corte di cassazione possa lavorare di più in Corte d'appello. Con l'emendamento Pace invece si dice: approfittiamo di questa modifica per modificare anche (magari facendo opera perequativa, non voglio negarlo), se non il metodo, il tempo della promozione e per far sì che entro

nove anni i magistrati possano avere la promozione.

Si tratta, come si vede, di una cosa un po' diversa che comporta una scelta di tipo diverso, che comporta, direi, una scelta politica, in un certo senso, che non necessariamente dovrebbe inserirsi in un disegno di legge che è nato per ragioni puramente funzionali.

Faccio questa osservazione per rivelare le mie perplessità circa l'opportunità di introdurre nel disegno di legge questo emendamento, che pure può essere apprezzato per altri fini. In ogni caso chiedo che venga preventivamente sentito il parere della Commissione finanze e tesoro.

M A G L I A N O . Vorrei far osservare che con l'emendamento del senatore Pace il giudice di Tribunale — che dopo nove anni è diventato consigliere di Corte d'appello, perchè il Consiglio giudiziario lo ha ritenuto promovibile — potrebbe diventare anche consigliere di Cassazione. Mi sembra che questo sia assurdo.

P R E S I D E N T E . Senatore Pace, mantiene l'emendamento?

P A C E . Sì, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, mi sembra inutile discutere ulteriormente sul merito dell'emendamento poichè non siamo in grado di pronunciarci su di esso prima di aver sentito il parere della Commissione finanze e tesoro.

Pertanto, con l'intesa che l'emendamento presentato dal senatore Pace verrà inviato alla Commissione finanze e tesoro per il parere, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 12,40.

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