

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

## 253<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 23 FEBBRAIO 1965

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI  
indi del Vice Presidente SECCHIA

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione . . . . .	Pag. 13429
Presentazione . . . . .	13456

##### Seguito della discussione:

« Bilancio di previsione dello Stato per  
l'anno finanziario 1965 » (902 e 902-bis)  
(Approvato dalla Camera dei deputati):

NICOLETTI . . . . .	13429
PACE . . . . .	13456
PICCHIOTTI . . . . .	13439
POËT . . . . .	13462
RENDINA . . . . .	13467
SCHIETROMA . . . . .	13435



## Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

**P R E S I D E N T E .** La seduta è aperta (ore 9).

Si dia lettura del processo verbale.

**G E N C O ,** *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 20 febbraio.*

**P R E S I D E N T E .** Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Annunzio di presentazione di disegno di legge

**P R E S I D E N T E .** Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa del senatore:

*Gronchi:*

« Contributo ordinario annuo a favore dell'Accademia nazionale di San Luca in Roma » (1030).

**Seguito della discussione del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1965 » (902 e 902-bis)**  
(Approvato dalla Camera dei deputati)

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1965 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge relativi allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

È iscritto a parlare il senatore Nicoletti. Ne ha facoltà.

**N I C O L E T T I .** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro. Lo

stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio corrente registra, come è noto, un aumento di 26 miliardi 258 milioni di lire rispetto al precedente bilancio, essendo la spesa complessiva prevista in 122 miliardi 8 milioni e settecentomila lire cui debbono aggiungersi 250 milioni accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro per la parte corrente.

Ciò ha dato motivo sia al relatore sullo stato di previsione della spesa, onorevole senatore Salerni, sia all'estensore del parere della seconda Commissione permanente, di porre in rilievo una progressione di assegnazione di fondi perchè se ne possa ovviamente dedurre un maggiore impegno, una più viva sollecitudine del Governo per la soluzione di taluni problemi dell'amministrazione della Giustizia.

La realtà purtroppo è diversa, in quanto la progressione rilevata esiste soltanto se si considerano le cifre in senso assoluto, poichè gli aumenti relativi sono conseguenza della lievitazione dei prezzi e dei miglioramenti economici al personale.

Del resto la percentuale della previsione della spesa, rispetto a quella globale, è all'incirca dell'1,8 per cento e perciò non superiore, mi sembra, a quella dei precedenti bilanci. Appare pertanto attuale e valido quanto ebbe ad affermare nella relazione al bilancio per l'esercizio 1963-64 l'onorevole senatore Armando Angelini, e cioè che se si confrontano — riporto testualmente le sue parole — le spese preventivate per il personale e quelle fissate per l'attuazione pratica della giustizia nel nostro Paese (da un lato per quanto attiene alla manutenzione e alla così sentita necessità di ammodernamento degli uffici giudiziari e dall'altro per quanto attiene al vasto capitolo dell'attività degli istituti di prevenzione e di pena, sia come

costruzione di nuovi e moderni istituti, sia come intensificazione e diffusione della funzione stessa della rieducazione, sia infine come riordinamento strutturale dell'intero settore penitenziario) ci si accorge che queste ultime cifre sono paurosamente esigue.

Sostanzialmente d'accordo sembra essere l'attuale relatore onorevole Salerni quando afferma che le attribuzioni previste, se pure rappresentano una progressione sui bilanci degli anni precedenti, non bastano perchè il problema della Giustizia va una buona volta affrontato radicalmente e risolto, se si vuole uscire dalla situazione attuale.

E non di diverso avviso è il senatore Pafundi che, nell'ordine del giorno presentato alla 2ª Commissione permanente, rileva che « per soddisfare in modo organico e razionale le esigenze della giustizia e quelle relative alla rieducazione dei condannati occorre aumentare in modo congruo il bilancio della Giustizia, che ha avuto dotazioni insufficienti ». Vi è dunque una sostanziale concordanza di valutazioni sulla assoluta insufficienza dei mezzi finanziari messi a disposizione del Ministero di grazia e giustizia per provvedere alle più urgenti necessità di questo importantissimo e delicato settore della vita nazionale.

È da tutti riconosciuta l'urgenza di dotare gli uffici giudiziari delle attrezzature che la tecnica moderna ha apprestato per rendere meno disagiata e più rapido il lavoro e non si può dire certo che in questo campo si sia provveduto fino ad oggi in modo adeguato.

Del pari necessaria ed urgente è la costruzione di nuovi edifici giudiziari poichè i locali dove si amministra attualmente la giustizia sono nella maggior parte angusti, non funzionali ed assai spesso addirittura indecorosi. Trattasi in massima parte di antichi edifici, ridotti per vetustà in cattive condizioni (le riparazioni non giovano se non a coprire in superficie le interne crepe), come quello in cui è sito il Tribunale della mia città, Avellino, dove qualche mese fa cominciò a piovere nella sala di udienza mentre si stavano trattando cause penali.

Qualcuno allora timidamente aprì l'ombrello, qualche altro cambiò rapidamente posto per sottrarsi ad una doccia non certo

gradita. L'ottimo Presidente e i Giudici, colpiti da doloroso stupore, non mossero costa, ma gli avvocati per impedire un bagno generale rapidamente si allontanarono dall'aula proclamando lo sciopero contro ... la pioggia.

La legislazione in materia di edilizia giudiziaria, la quale dà ai Comuni la possibilità di assumere le opportune iniziative, contraindovendo mutui assistiti dal contributo dello Stato nella misura massima, se non erro, dell'85 per cento, non poteva dare e non ha dato risultati apprezzabili, perchè proprio i Comuni nei quali è necessario costruire nuovi edifici, hanno i bilanci più gravemente deficitari. Le maggiori realizzazioni in tale settore si sono avute soltanto quando la spesa è stata assunta per intero dallo Stato.

Il progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69, distribuito recentemente al Parlamento, prevede per l'edilizia giudiziaria e carceraria l'investimento di 60 miliardi di lire destinati a completare gli edifici giudiziari già in corso di esecuzione o a costruire quelli la cui realizzazione si presenta indifferibile, e a condurre a termine il programma già avviato per colmare le attuali deficienze degli edifici carcerari, da adeguare alle necessità di un trattamento rieducativo differenziato. Mi sia consentito però rilevare che la cifra prevista appare del tutto insufficiente, specialmente se, come risulta a pagina 92 del progetto, con essa si dovrà provvedere anche alla costruzione di nuovi edifici da adibire a sedi per manicomi giudiziari, a case per minorati psichici, a istituti di osservazione, a case penali e di lavoro, a carceri giudiziari, nonché a case di rieducazione e a istituti medico-psico-pedagogici per minori.

Da ciò si dovrebbe dedurre che il Governo — mi si permetta l'espressione — misura con la bilancia dell'avarizia le somme destinate all'amministrazione della Giustizia, della quale tutti, peraltro, riconoscono l'importanza davvero fondamentale, vorrei dire primaria, in quanto condizione inderogabile e insostituibile garanzia, per tutti e per ciascuno, di libertà e di civile progresso.

Desidero ricordare in proposito le parole dell'onorevole Salerni, il quale ha giustamente affermato che il problema della giu-

stizia, prima che giuridico, è etico, sociale ed economico. L'onorevole Berlingieri ha, dal canto suo, rilevato, nella pregevolissima relazione, con la quale ha espresso il parere della 2ª Commissione permanente, che il livello e la sicurezza sociale di un popolo libero non possono essere valutati che in base al modo con il quale viene amministrata la giustizia, cioè in base al modo col quale viene praticata la più alta delle umane attività, che è quella di rendere giustizia ai propri simili. Ed uguale concetto ha espresso, più sinteticamente ma con minore efficacia, l'onorevole senatore Pafundi, che è anche un eminente magistrato, quando ha affermato che la civiltà di un popolo si misura dal modo come è amministrata la giustizia.

La piena consapevolezza di tutto ciò rende quanto mai doveroso, sia per il Governo che per il Parlamento, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, provvedere con il massimo impegno e con la sollecitudine più viva alla soluzione dei molti delicati e difficili problemi che travagliano l'amministrazione della Giustizia. È innegabile che da tempo vi è un grave, diffuso senso di disagio, per le numerose disfunzioni che si verificano e per le insufficienze rilevanti che si notano in tale delicatissimo settore. Si è parlato e si è scritto di crisi della giustizia con accenti talora drammatici. Lo stesso onorevole Berlingieri parla di crisi individuandola come crisi di fiducia del cittadino per le forme, i modi ed i tempi con i quali la giustizia viene amministrata.

Non si poteva certo fare una diagnosi più precisa ed esatta, se pure in forma tanto sintetica. In realtà la crisi è conseguenza soprattutto dell'insufficienza degli strumenti materiali da una parte e dell'arretratezza ed inadeguatezza degli strumenti giuridici dall'altra.

È certo che una delle cause più vistose della sfiducia dei cittadini è costituita dalle lungaggini defatiganti delle procedure giudiziarie per cui la definizione dei giudizi si ottiene normalmente dopo anni di attesa. Si verifica così il fenomeno patologico dell'arretrato che ha raggiunto punte altissime nonostante le ricorrenti amnistie. Trattasi di

una grave disfunzione, la quale a sua volta ha due cause predominanti: la prima è costituita dalla insufficienza numerica dei giudici il cui organico, se pure aumentato in senso assoluto, è, in rapporto alla popolazione, inferiore a quello del 1865.

È vero che con la legge del gennaio 1963 si è proceduto ad un sensibile aumento dell'organico, ma perchè esso si realizzi praticamente occorrerà attendere l'espletamento dei concorsi in atto e di quelli ancora da bandire. Concorsi che, per la verità, prendono troppo, troppo tempo. Bisognerà sperare nella buona sorte, e cioè che vi siano molti concorrenti e che gli idonei siano in numero tale da coprire tutti i posti messi a concorso. La situazione attuale, in un certo senso paradossale, è che ora vi sono meno giudici di quanti ve ne fossero prima della citata legge del gennaio 1963. Per ovviare all'inconveniente dell'eccessiva durata dell'espletamento dei concorsi credo andrebbe esaminata la possibilità di chiamare a far parte delle Commissioni giudicatrici magistrati a riposo, i quali ovviamente, non avendo impegni d'ufficio, dedicherebbero tutto il tempo necessario al rapido svolgimento degli esami.

Il senatore Berlingieri ha proposto l'immissione di magistrati onorari elettivi. La proposta è degna certo di essere vagliata e meditata, come del resto afferma lo stesso proponente. Essa indubbiamente però pone notevoli e gravi problemi. Non va taciuto inoltre che la distribuzione dei magistrati nei singoli uffici non appare del tutto rispondente alle vere esigenze di ciascuno di essi. In alcuni vi sono giudici in numero eccessivo, in altri in numero insufficiente. Occorrerebbe perciò rivedere le piante organiche dei singoli uffici giudiziari, con criteri rigorosamente obiettivi.

L'altra causa della crisi è costituita dall'arretratezza e dall'inadeguatezza dei codici. Per tale fatto noi siamo nella stessa condizione di chi, divenuto adulto, sia costretto a indossare abiti confezionati per il tempo in cui era giovanetto: è evidente che l'abito avrà strappi e lacerazioni un po' dappertutto, e che l'uomo che l'indossa si sentirà stretto, premuto ed oppresso mentre i

suoi movimenti saranno limitati e inceppati. Sulla necessità inderogabile e urgente, del resto, della riforma dei codici per adeguarne gli istituti alle norme, ai precetti costituzionali e allo sviluppo economico-sociale della comunità nazionale vi è indubbiamente unanimità di giudizio. La collega senatrice Alcidi Rezza Lea ed io abbiamo presentato un ordine del giorno in proposito, che è stato accolto dal Governo (ed io ringrazio) come raccomandazione, sempre che la raccomandazione diventi utile; ed ordini del giorno aventi lo stesso oggetto sono stati presentati da colleghi di altri Gruppi. In realtà si parla di tale riforma da molti anni. Si sono costituite Commissioni, si sono compiuti studi e si sono pubblicati volumi in proposito.

Vi è dunque, riteniamo, così come sostiene del resto l'onorevole senatore Picchioti, sufficiente e idoneo materiale per poter dare l'avvio alla fase conclusiva, senza ricorrere alla nomina di altre Commissioni e perdere altro tempo prezioso. Indubbiamente, nella necessaria gradualità, più urgente appare la riforma del codice di procedura penale per i grandi interessi di ordine generale che ne discendono, attinenti soprattutto alle garanzie indispensabili del diritto di difesa che l'articolo 24 della Costituzione della Repubblica sancisce come inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. A tale tema è riferibile innanzitutto il problema della segretezza dell'istruttoria e quello relativo a se debba mantenersi oppur no l'attuale sistema che prevede una duplice forma di istruzione, quella sommaria e quella formale.

Come è noto il codice di procedura penale attuale accolse il principio della rigida segretezza dell'istruttoria, con pregiudizio del diritto di difesa delle parti. Opportunamente la legge 18 giugno 1955, n. 517, sancì e disciplinò il diritto dei difensori delle parti di assistere, per far valere le proprie ragioni, agli atti fondamentali dell'istruttoria, e cioè agli esperimenti giudiziari, alle perizie, alle perquisizioni domiciliari, alle ricognizioni. Senonchè detta legge venne interpretata dalla giurisprudenza restrittivamente, ed essa non venne ritenuta applicabile all'istruzione sommaria per la particolare natura

della stessa. Vi sono state due distinte iniziative legislative che sono tuttora all'ordine del giorno della Commissione giustizia del Senato: una dell'onorevole senatore Schietroma e l'altra dell'onorevole senatore Gullo, per ovviare alle conseguenze negative per il diritto di difesa derivanti da siffatta giurisprudenza.

Il disegno di legge del senatore Gullo costituisce in sostanza una interpretazione autentica della legge del 1955 in quanto esplicitamente dispone che le norme di cui alla detta legge sono applicabili anche all'istruzione sommaria e commina la sanzione di nullità assoluta per il caso di inosservanza. Il disegno di legge invece dell'onorevole Schietroma stabilisce la obbligatorietà, a pena di nullità, dell'istruzione formale nei casi in cui debba procedersi ad esperimenti giudiziari, a perizie, perquisizioni domiciliari, eccetera. È sopravvenuta intanto una sentenza della Corte costituzionale, pubblicata giorni orsono, con la quale la Corte, mentre ha affermato che la norma fondamentale sull'istruzione sommaria è compatibile con il nostro sistema costituzionale, ha ritenuto illegittima ogni restrizione dei diritti della difesa, come sanciti e disciplinati dalla legge del 1955, ed ha pertanto affermato l'applicabilità delle norme di essa anche all'istruzione sommaria.

Nel codice di procedura penale vigente si riscontrano peraltro anche disuguaglianze di trattamento quanto all'esercizio dei diritti dell'accusa e della difesa. Caso tipico è quello del diritto, riconosciuto al Pubblico Ministero, di proporre appello incidentale. Mentre l'imputato ha soltanto il diritto di proporre appello nei casi stabiliti dalla legge nel termine di tre giorni, il Pubblico Ministero, oltre a tale diritto, ha anche quello di proporlo, dopo la inutile decorrenza del detto termine, se l'imputato lo abbia proposto. L'articolo 515 del codice di procedura penale, gli concede anzi in tal caso un ulteriore e maggiore termine di otto giorni decorrenti da quello in cui ha avuto la comunicazione di cui all'articolo 517 del codice di procedura penale.

È di tutta evidenza che tale facoltà non trova giustificazione alcuna essendo fin troppo ovvio che, se il Pubblico Ministero non

ha ritenuto di impugnare la sentenza nel termine prescritto, ciò manifestamente sta a significare che non vi erano, a suo giudizio, motivi validi per farlo. L'irrazionale risorgere del diritto di appello a favore del Pubblico Ministero per il solo fatto che l'imputato abbia esercitato il proprio è davvero inammissibile sotto il profilo della logica e della giustizia. Esso si risolve in un condizionamento, in una limitazione antiggiuridica del diritto dell'imputato. È come se gli si dicesse: tu vuoi fare appello per ottenere una sentenza di assoluzione con formula più ampia o una pena di minore entità, ma bada bene che se il Pubblico Ministero fa appello incidentale corri il rischio di veder riformata la sentenza di assoluzione in sentenza di condanna o di essere condannato a pena più grave di quella che ti è stata inflitta.

È ancora da sottolineare che l'appello incidentale mantiene efficacia nonostante la successiva rinuncia dell'imputato alla propria impugnazione. Sembra proprio dunque che esso abbia carattere minatorio e punitivo sebbene nella intenzione del legislatore del tempo volesse costituire una remora a proporre appelli infondati.

Altro aspetto da correggere riguarda il principio che per l'appello dell'imputato vale la regola *tantum devolutum quantum appellatum* mentre quello del Pubblico Ministero contro la sentenza di proscioglimento ha effetto completamente devolutivo. E qui faccio punto per quanto riguarda la riforma del codice di procedura penale poichè la sede propria per dibattere i problemi relativi è quella dell'esame del disegno di legge delega nel quale saranno enunciati i criteri fondamentali cui dovrà ispirarsi la riforma stessa; disegno di legge delega che, secondo le assicurazioni dell'onorevole Ministro, sarà presentato tra breve al Parlamento. Urgente del pari ed importantissima è la riforma dell'ordinamento giudiziario la cui connessione ed interdipendenza con i codici, ed in specie con quelli di rito, è quanto mai evidente. È del tutto ovvio che a poco o a nulla varrebbe creare buone leggi se nel contempo non si provvedesse adeguatamente ad assicurare la piena efficienza e funzionalità di chi deve interpretarle ed applicarle.

Problema centrale è quello dell'autonomia e indipendenza della Magistratura da cui deriva quella del giudice, che è il vero protagonista della vicenda giudiziaria. Dalla sua coscienza, dalla sua capacità e dalla sua intelligenza, infatti, dipendono in definitiva la retta applicazione della legge e l'attuazione della giustizia. L'autonomia e l'indipendenza della Magistratura sono garantite dalla nostra Costituzione.

Ma la legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, ha suscitato accesi dibattiti e aspre critiche soprattutto sotto il profilo costituzionale, sostenendosi da parte di magistrati e di giuristi che essa, col riconoscere poteri di iniziativa al Ministro di grazia e giustizia nel delicato settore delle assunzioni, delle assegnazioni di sedi e di funzioni, dei trasferimenti e promozioni, abbia compromesso e ferito il principio della detta autonomia ed indipendenza. La Corte costituzionale, in una recente sentenza, ha riconosciuto sostanzialmente fondate tali critiche, poichè ha dichiarato incostituzionale il primo comma dell'articolo 11 della citata legge, il quale appunto sancisce che il Consiglio superiore della Magistratura delibera su richiesta del Ministro di grazia e giustizia sulle materie di cui innanzi si è detto e che sono indicate al n. 1 dell'articolo 10.

Inoltre la Corte costituzionale ha fatto intendere, attraverso la motivazione della citata sentenza, che altre norme della stessa legge, per quanto non possano dirsi manifestamente incostituzionali, non hanno però attuato nel migliore dei modi i precetti contenuti nella Costituzione per tutelare adeguatamente l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura.

Ma il problema non va riguardato soltanto sotto l'aspetto giuridico-costituzionale: esso ha un'importanza fondamentale di ordine politico.

Il principio, invero, della indipendenza del giudice da ogni altro potere costituisce il fondamento primario di ogni convivenza libera e democratica e l'insostituibile garanzia della libertà di tutti e di ciascuno, nonchè il sicuro affidamento per l'attuazione di una

vera giustizia. Esso deve essere perciò pienamente riconosciuto e sancito dalla legge e dalla legge inflessibilmente tutelato e difeso.

Ed è da aggiungere, come ebbi ad affermare in altra occasione, che tanto più siffatto principio è reso chiaro e indiscusso nella legislazione, tanto maggiore sarà la fiducia dei cittadini nella giustizia e tanto più saldo ed elevato il prestigio della Magistratura e dello Stato medesimo. È vero che l'indipendenza del giudice è anche un fatto interiore, ma è innegabile del pari che l'interesse pubblico richiede che essa sia resa dalla legge, starei per dire, visibile ai cittadini.

Le altre critiche che si fanno alla citata legge n. 195 riguardano una eccessiva supremazia dei magistrati di Cassazione nel Consiglio superiore della Magistratura, il che potrebbe essere pregiudizievole per la indipendenza interna dei giudici; il sistema di elezione dei componenti il Consiglio superiore per cui essi non vengono eletti da tutti i magistrati; l'esclusione degli uditori giudiziari dalla partecipazione a dette elezioni, eccetera. Tutte queste critiche e il fatto che alcune iniziative parlamentari siano state già prese sull'argomento, rendono quanto mai doveroso — riteniamo — per il Governo provvedere in via definitiva ed al più presto alla opportuna riforma della predetta legge; ciò che è stato esplicitamente da noi e da altri colleghi chiesto con appositi ordini del giorno.

Ed altro ordine del giorno abbiamo presentato, l'onorevole Alcide De Gasperi ed io, per la riforma del regolamento penitenziario, che è veramente in pieno contrasto con l'articolo 27 della nostra Costituzione, il quale, nel terzo comma, dispone che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. L'articolo 153 di tale regolamento, infatti, elenca tra le punizioni « la cella con trattamento col pancaccio ed una coperta », e l'articolo 155 aggiunge che « quando alla punizione della cella è congiunta la privazione del letto può essere aumentato, su richiesta del medico, il numero delle coperte ». Basta la citazione di tali articoli per rendere evidente l'estrema arretratezza dell'ordinamento peniten-

ziario vigente in Italia, che prevede il « pancaccio », il trattamento a pane e acqua, la uniforme a striscie, la rasatura a zero. In verità nella passata legislatura l'allora Ministro della giustizia, onorevole Gonella, si era fatto promotore di una iniziativa legislativa volta a modificare l'ordinamento penitenziario vigente. Tale disegno di legge non riuscì però a completare l'iter legislativo prima dello scadere della legislatura.

Infine, sempre in tema di riforme, non può non apparire necessario ed urgente provvedere all'attuazione del disposto di cui al terzo comma dell'articolo 24 della nostra Costituzione il quale stabilisce che sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi in ogni giurisdizione. L'unica legge vigente in materia è quella sul gratuito patrocinio (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282).

Nel mio intervento sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1963-64, rilevavo che tale legge non risponde alle finalità costituzionali e ne chiedevo la revisione in modo tale che, senza eccessive formalità e senza le snervanti lungaggini che ora si verificano, possa sollecitamente riconoscersi ai non abbienti il diritto ai mezzi per agire e difendersi.

Enunciando un criterio di larga massima, che in sede competente dovrà essere opportunamente precisato, affermavo che il diritto al gratuito patrocinio, in aderenza del resto alle esigenze moderne, non venisse riconosciuto soltanto ai nullatenenti, ma a tutti coloro che, per la situazione economica non florida, non potrebbero sopportare, senza sensibile sacrificio, l'onere delle spese di un giudizio, onere che oggi è stato reso ancora più gravoso anche per il provvedimento fiscale dell'aumento indiscriminato a 400 lire a foglio della carta bollata, per cui si potrebbe dar credito, in riferimento all'elevato costo dei giudizi, a quel certo detto popolare secondo cui le porte dei Tribunali sono largamente aperte, ma chi ha ragioni senza denaro non vi entra.

Onorevoli colleghi, non ho avuto certo la pretesa, in questa mia affrettata e sommaria esposizione, di esaurire l'esame della materia, vasta, complessa e delicata dei difficili



problemi attinenti all'amministrazione della Giustizia.

Ho voluto accennare soltanto a taluni di essi che, a mio giudizio, reclamano più urgente soluzione. So di non aver detto nulla che voi non sapeste già, ma tuttavia mi è sembrato utile ribadire e sottolineare alcune più vistose insufficienze, gravi manchevolezze e notevoli disfunzioni, le quali, indubbiamente, se non si provvede tempestivamente ed in modo efficiente, aggraveranno la crisi di sfiducia già in atto che, come sottile e mortale veleno, si insinua nell'animo dei cittadini, minando alla base, nella loro coscienza, la stessa legittimità delle istituzioni democratiche.

Consapevoli come siamo che dalla difesa e dal consolidamento di tali istituzioni dipende l'avvenire del nostro Paese, noi auspichiamo, con assoluta sincerità, prescindendo da ogni interesse di parte, che Parlamento e Governo realizzino al più presto quel moderno ed efficiente ordinamento dell'amministrazione della Giustizia che è nei voti di tutti perchè l'Italia proceda con rapido passo nel cammino del progresso in libertà e giustizia. (*Applausi*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Schietroma. Ne ha facoltà.

**S C H I E T R O M A .** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, dobbiamo rilevare con soddisfazione che larghi strati della pubblica opinione, di quella più qualificata, direi, si interessano sempre più ai problemi attuali della giustizia e soprattutto a quelli che si riferiscono all'articolo 24 della Costituzione.

Come è noto, questa norma costituzionale ribadisce l'esigenza di assicurare a chiunque, anche se non abbiente, la possibilità di agire in giudizio e di difendersi, sancisce l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del giudizio e mette in rilievo la riparazione degli errori giudiziari.

Nell'attuazione di detti principi, vi è tutto un programma altamente impegnativo di adeguamenti, che non possono trovare sempre una risposta pronta e immediata, ma che debbono purtuttavia trovarci solle-

citi a soluzioni e ritocchi talvolta risolutivi che spesso richiedono solo studio e buona volontà.

Vi è stato scalpore giornalistico, per esempio, per il fatto di un ergastolano preteso fratricida, per il quale si adduce l'impossibilità della revisione della condanna pur essendo stato egli rimesso in libertà nel presupposto certo che la pretesa vittima è viva e vegeta. Un giornalista parla addirittura di superbia giuridica del magistrato che avrebbe osato esporre una tesi di inammissibilità della revisione. Ma noi sappiamo che la salvaguardia del giudicato è cosa quanto mai seria e il magistrato ha il dovere, soprattutto in materia tanto delicata, di attenersi con il massimo scrupolo alla legge. Sappiamo — e tutti lo debbono sapere — che il magistrato non ha gerarchia nel giudicare e solo la legge è sopra di lui; fuori della legge sconfinare nell'arbitrio. Se poi nella legge vi sono delle anomalie che possono portare in pratica a conclusioni « che offendono il buon senso della gente comune », così si esprime l'autorevole giornalista, è il legislatore che deve provvedere il più sollecitamente possibile ad eliminare le anomalie stesse e non già il giudice a doverle superare valicando i limiti della legge. È per questo indiscutibile principio che l'ultimo comma dell'articolo 24 della Costituzione ribadisce espressamente, e non a caso, che la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

A questo riguardo sono convinto anch'io che gli errori giudiziari in Italia sono rarissimi; tutto ciò sempre che, però, non si contino tra gli errori quelle gravi lesioni del diritto di libertà personale che risultano poi ingiustificate. Non è rarissimo, infatti, il caso di chi, senza sua colpa, sia preventivamente carcerato per oltre sei mesi o il caso di chi, sempre senza sua colpa, pur subendo una carcerazione di minore durata, ne abbia avuto per particolari circostanze danni di notevole portata all'onore e al patrimonio. Che fare quando poi si raggiunge la prova che il carcerato non ha commesso il fatto o che il fatto non sussiste? Una società moderna e giusta non può lasciare senza risposta quesiti del genere, anche se que-

sti casi sono determinati dalla imprescindibile necessità di difendere la collettività dal crimine. È un grosso problema, d'accordo, ma esso è stato proposto in termini di possibilità e di concretezza, nella passata e nella presente legislatura, in un apposito disegno di legge, meritevole di essere almeno discusso. Ci auguriamo comunque che possa essere oggetto di esame nella richiesta di delega per la riforma del codice di procedura penale da lei, signor Ministro, preannunciata.

La delega che il Governo chiederà certamente conto anche e soprattutto del fatto che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato o grado del procedimento. Ma il nuovo codice potrà entrare in vigore, se tutto andrà bene, fra alcuni anni, almeno tre. Nel frattempo io ritengo sia necessario ed urgente varare un provvedimento, che possa andare in vigore al più presto, per rimediare a uno stato di fatto veramente patologico dell'istruzione dei procedimenti penali. Come è noto, la situazione in materia — ne ha fatto cenno il collega Nicoletti — è oggi caratterizzata dalla coesistenza di due tipi di istruttoria; l'una è la cosiddetta istruzione sommaria, procedimento amministrativo affidato al Pubblico Ministero, l'altra è la cosiddetta istruzione formale, procedimento giurisdizionale affidato al giudice istruttore. Una prima singolarità statisticamente dimostrata è data da ciò: che mentre per il codice vigente la formale è la regola e la sommaria è l'eccezione, di fatto quella che doveva essere la regola è diventata l'eccezione e viceversa.

Dopo lungo indugio, al problema aperto dalla Costituzione è seguita la legge del 1955 che ha aggiunto ai 304 del codice vigente altri 3 articoli contenenti norme più liberali, anche se non del tutto esaurienti, sugli atti cui possono assistere i difensori, e in genere sui diritti di costoro per ciò che concerne sia l'interrogatorio dell'imputato che le indagini tecniche e le perquisizioni domiciliari. Quanto ai rapporti tra i due tipi di istruttoria, sappiamo che il primo comma dell'articolo 392 del codice di procedura si limita a dire che nella istruzione sommaria si osservano le norme stabilite per l'istruzione

formale, in quanto applicabili; su questa base, piuttosto fragile e lacunosa, si è consolidata una giurisprudenza secondo cui le disposizioni assicuranti i diritti della difesa nell'istruzione formale (e in particolare le norme introdotte dalla legge del 1955) non possono essere applicate nella istruttoria sommaria.

Da tutto ciò deriva irreparabilmente che ogni garanzia di difesa, antica e recente, resta confinata nel limbo, sempre più raro ed eccezionale, della istruzione formale.

Poco male se l'istruzione sommaria si limitasse, come dispone il codice vigente, ai procedimenti semplici di prova evidente, di confessione dell'imputato senza necessità di ulteriore istruttoria e di indagini facili e brevi; infatti, solo per tali casi, tassativamente indicati dalla legge, è possibile considerare ancora facoltativa la presenza del difensore, stante appunto la speditezza e la semplicità che caratterizzano il rito sommario.

Ma la verità è che, purtroppo, spesso accade (e qui sta il punto) che procedimenti anche tra i più complessi siano trattati con istruttoria sommaria, perchè il Pubblico Ministero, al quale spetta di iniziare l'azione penale, oggi può scegliere a sua discrezione il tipo di istruttoria e con ciò praticamente può dare o meno, ingresso alle garanzie di difesa dell'imputato a seconda che scelga la formale o la sommaria.

È appena il caso di rilevare che tale scelta discrezionale da parte del Pubblico Ministero (verificatasi anche in recenti clamorose vicende) non dà luogo a nullità alcuna.

Un processo così illiberale e fuori della Costituzione fosse almeno sempre rapido ed efficiente! Ma non è così: tutti lo sanno e lo sperimentano quotidianamente. Alcuni procuratori generali hanno ritenuto di attribuire la lentezza delle procedure ai più ampi diritti riconosciuti alla difesa nella fase istruttoria: ciò non trova riscontro in quanto avviene in non pochi Paesi, dove i diritti della difesa sono garantiti in ogni caso e nel modo più ampio, eppure i processi camminano e si concludono a passo più svelto che da noi.

Si obietterà che detti Paesi spendono di più per la giustizia, ed è vero. Ma a parte ciò,

e per rimanere nell'ambito della nostra situazione, chi è pratico di questioni giudiziarie sa che molti processi, se meglio istruiti, non andrebbero affatto a dibattimento; che molti processi sommariamente istruiti, hanno poi necessità di faticose istruttorie dibattimentali, talvolta integrate in secondo grado; che molti accertamenti sommariamente fatti, implicano, nel dibattimento, nuovi accertamenti, ovvero determinano più spesso il rinvio al giudice istruttore per nuove perizie, talvolta disposte in primo grado e disposte nuovamente in secondo grado. È a tutti noto che quando un processo si complica con più accertamenti tecnici, in tutto o in parte contraddittori, non si sa più quanto tempo sia necessario per condurre la vicenda giudiziaria in porto. Lungaggini, rinvii e distorsioni il più delle volte sono evitabili, quando il primo accertamento sia fatto con istruttoria giurisdizionale, e cioè con tutte le regole, nel contraddittorio delle parti e nella tempestiva presenza anche dei consulenti privati davanti al giudice istruttore.

Non si tratta quindi, a mio modo di vedere, di estendere più incisivamente alla istruzione sommaria tutte le norme dell'istruzione formale o parte di esse; con ciò si prenderebbe atto di uno stato di fatto anormale, in contrasto, prima che con la Costituzione, con lo spirito dello stesso codice vigente; si tratta piuttosto di ridimensionare la sommaria, ribadendo i limiti chiari della sua applicabilità ai casi di indagine facile e breve e sanzionando esplicitamente di nullità ogni infrazione del principio. Si tratta, in ultima analisi, di riaffermare la regola della istruzione formale, che ha carattere giurisdizionale, e offre non soltanto le garanzie stabilite dalla legge del 1955, ma non ultime quelle della requisitoria scritta e della sentenza di rinvio del giudice istruttore dove si trovano puntualizzati, e per quanto possibile circoscritti, i temi che dovranno impegnare il giudice e le parti nel futuro dibattimento.

È evidente per tutti che la situazione è seria e che è giunto il momento di dare un assetto definitivo al processo penale italiano. Ma, in attesa di riforme più impegnative e non immediate, una risoluzione non

di poco conto si potrebbe ottenere attraverso la discussione di una mia proposta al riguardo che, per la verità, è già all'ordine del giorno della Commissione giustizia. Alcuni si illudevano di ottenere la condanna delle norme vigenti attraverso un giudizio davanti alla Corte costituzionale. Non ero tra essi per il semplice fatto che non ritenevo, come non lo ha ritenuto la Corte costituzionale, che nelle norme vigenti in materia vi fosse alcunchè di incostituzionale. È incostituzionale l'interpretazione data dalla Cassazione al codice e alla « novella » del 1955, ha detto la Corte costituzionale; e nel conflitto ideologico ora determinatosi fra organismi così in alto nell'apparato dello Stato, per evitare confusione e inesattezze, è quanto mai opportuno l'intervento immediato, chiaro, preciso ed inequivocabile del legislatore, che deve ovviamente attenersi ai dettami del massimo organo eretto a salvaguardia della Costituzione stessa.

Ma, com'è noto e come accennavo all'inizio, l'articolo 24 della Costituzione stabilisce altresì che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, e che sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. Da ciò consegue che mal si adatta all'amministrazione della Giustizia la tendenza tradizionale a considerarla fonte di prelievo fiscale; tutto ciò comporta altresì un'adeguata riforma in materia di gratuito patrocinio.

La legge del 1923 sul gratuito patrocinio prevede l'anticipazione da parte dello Stato delle spese indispensabili per il compimento di taluni atti giudiziari e l'obbligo imposto agli ufficiali e funzionari pubblici, ai notai, ai periti e ai patrocinatori legalmente esercenti di prestare la loro opera gratuitamente. Dice l'articolo 1 di detta legge che il patrocinio gratuito dei poveri è un ufficio onorifico ed obbligatorio della classe degli avvocati e dei procuratori. Tutti sanno che in massima parte ciò è mera poesia, soprattutto in materia penale, dove la difesa è caratterizzata dall'impossibilità dell'imputato di sottrarsi di propria volontà al giudizio.

D'altronde l'avvocato, generalmente costretto di sorpresa in udienza a prestare

d'ufficio la sua opera, anche volendo, è nell'impossibilità pratica di intervenire efficacemente a favore del difeso in vicende che comportano preventivi contatti e adeguata preparazione e studio. Ond'è che l'istituto del gratuito patrocinio, per esplicare la sua efficacia in sede penale, deve essere integrato con il pagamento da parte della collettività sia dell'avvocato che del perito dei non abbienti, per i quali altrimenti solo in astratto sarebbe assicurata ogni garanzia di difesa. L'avvocato d'ufficio in materia penale è un difensore che praticamente non esiste; per il perito del povero poi è prevista dalla legge in vigore solo il rimborso di eventuali spese di viaggio. E se è consolante constatare lo scrupolo del presidente di una Corte d'assise in un clamoroso processo del giorno, è per contro desolante pensare quali possibilità di difesa tecnica e giuridica sarebbero state riservate a quell'imputato, ove si fosse trattato di un non abbiente.

I mezzi a disposizione della Giustizia sono quelli che sono, è vero; ma sotto questo riflesso occorre fare ogni sforzo se vogliamo, come tutti vogliamo, che anche in fatto di diritto alla difesa la legge risulti veramente uguale per tutti e non vi siano distinzioni per censo tra cittadino e cittadino.

Quanto agli strumenti, per passare ad altro settore, non possiamo non riconoscere, ad esempio, che l'attuale codice di procedura civile è nel suo complesso una conquista. I suoi difetti pratici li conosciamo; vedremo come il Governo si propone di risolverli. Intanto dobbiamo rilevare che indubbiamente un difetto che si può subito eliminare è quello per cui una causa di poche decine di migliaia di lire debba essere trattata con lo stesso rito di una causa di interesse economico rilevante.

Diamo atto al Ministro di aver presentato al Senato un progetto di riqualificazione delle competenze in rapporto alla svalutazione della moneta. Si potranno discutere i limiti massimi di tale riqualificazione, ma non si può non concordare sull'opportunità del provvedimento proposto. Secondo un mio punto di vista, occorre andare cauti, per ovvii motivi, nell'elevare la competenza del conciliatore e magari estendere il rito con-

ciliatorio a giudizi pretorî di minor valore. Si avrebbe il vantaggio di una maggiore scorrevolezza nelle vertenze di minor conto, una diminuzione di spese rispetto all'entità economica delle vertenze stesse e il mantenimento della trattazione di essa davanti a persona che indubbiamente ha in materia ogni altra capacità, oltre quella di conciliare. Il più rapido smaltimento di dette vertenze di poco conto (da considerare tali in riferimento alla svalutazione e al ritmo economico di oggi giorno) oltre ad alleggerire i ruoli, ridarebbe fiducia nella giustizia in larghi settori.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, non posso essere soddisfatto di questo mio intervento necessariamente limitato e breve; sappiamo tutti che il bilancio della Giustizia meriterebbe, soprattutto oggi, una discussione indubbiamente ben più ampia e profonda, oltre che reverente ed austera. Intendevo ricordare a noi stessi però, che se il discorso sugli uomini porta ad una presa d'atto della preparazione, della capacità e dello spirito di abnegazione di quanti, magistrati e funzionari, operano in questo settore; se quello sugli strumenti e sui mezzi ci fa imbattere in ovvie difficoltà; il discorso invece su ciò che dobbiamo fare con più immediatezza non esula dalle nostre possibilità.

È stato ripetuto in quest'Aula oggi, ed è vero, che la civiltà di un popolo si misura soprattutto nell'attuazione della giustizia; se il nostro Paese vuol diventare una democrazia ad alta civiltà, deve raggiungere le mete di altri Paesi i quali, pur non avendo tradizioni gloriose come la nostra, hanno completamente realizzato al riguardo quanto è ancora nelle nostre aspirazioni.

Ma forse il problema di oggi, il problema di questo momento è un altro, ed io non posso trattenermi dal dirlo, anche se sto parlando specificamente sul problema della giustizia. Il Governo sa quello che deve fare subito e in prospettiva, in questo come in altri settori. Ma è pur necessario che i nostri Ministri abbiano finalmente la sensazione della stabilità e non di una provvisorietà che sembra riscontrabile di sei mesi in sei mesi. Se si impone un'esigenza a carattere generale, è soprattutto quella di uscire finalmen-

te e definitivamente dalla congiuntura politica (e questo dipende solo da noi) per proseguire fruttuosamente, con fiducia in noi stessi e con maggiore incisività, nel nostro lavoro. (*Applausi dal centro-sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Picchiotti. Ne ha facoltà.

**P I C C H I O T T I .** Onorevole signor Presidente, signor Ministro, cari e rari colleghi: alieno per mio desiderio, per temperamento e metodo, a segnare sulla carta le mie osservazioni ed il mio pensiero, questa volta, cedendo per necessità di urgenza e per far onore nei limiti del possibile alla parola data, ho segnato sulla carta le mie osservazioni, anche perchè talune date del mio stato civile potrebbero darmi la sensazione che forse questo sarà l'ultimo mio intervento sul bilancio della Giustizia. (*Proteste*). Non si sa mai, non sono poi un illuso. Comunque vi ringrazio, cari amici; ma questa è la mia convinzione che desidererei fallace.

Le taciturne considerazioni dedicate il 12 dicembre 1963 all'Amministrazione della giustizia dal Presidente del Consiglio si sintetizzano in queste uniche e poche parole: « Abbiamo svolto un'intensa attività legislativa ». Queste stesse parole furono ripetute il 30 giugno 1964 senza alcuna altra aggiunta. Se non vado errato, però le ombre esili di quelle poche parole, nelle dichiarazioni ulteriori, nella programmazione e in tutto il resto, appaiono come foglie morte o strumenti arrugginiti o misure inutili e vane. Ma da questo stato di indifferenza e di agnosticismo veramente inescusabili ci hanno richiamato alla realtà le parole e l'ammonimento del Procuratore generale della Corte di cassazione e, insieme, dei Procuratori generali di tutte le Corti di appello, i quali per vie diverse e considerazioni varie hanno, con una nota univoca, denunziato lo stato di coma nel quale in questo momento si trova la Giustizia in Italia.

Ed a tutti coloro che pensano di poter risolvere tutti i problemi tecnico-finanziari economici anche senza una legislazione adatta alle necessità, ai bisogni ed alle istanze

del Paese, è stato di monito il coro di queste voci che si sono levate come un grido di disperazione per avvertire che se il problema della Giustizia non sarà immediatamente risolto, saremo al più presto sull'orlo di un turbamento generale, del caos e dell'arbitrio. Già il divino Poeta aveva detto che cosa è l'arbitrio con l'immagine di Semiramide la quale *libito fè licito* in sua legge. E nella discussione contro la mafia di questi giorni abbiamo combattuto questo arbitrio, perchè la mafia alla legge normale che vincola tutti ha sostituito un'altra legge che ha il suo *humus* profondo e deleterio nella servitù, nel ricatto, nella vendetta e nel sangue. Il Procuratore generale della Cassazione, fatto ammenda di quanto aveva detto l'anno scorso attribuendo alla nostra categoria di avvocati la responsabilità della lentezza con la quale si amministra la giustizia, quest'anno invece, in un discorso altamente positivo e tale da aprire il nostro cuore ad ogni speranza, ha raccolto la voce di magistrati, di professionisti, e di tecnici, i quali invocano la riforma delle vecchie e corrose sovrastrutture e la necessità di adeguare le norme ai precetti costituzionali; e nel suo messaggio al popolo italiano ha anche egli sostenuto la necessità di urgenti e improponibili riforme perchè le attuali leggi sono addirittura incompatibili con una società moderna in pieno sviluppo tecnico e democratico.

Sono stati veramente impressionanti i dati da lui fornitici. I processi civili sono saliti, nel 1964, a cifre astronomiche: presso le preture le pendenze ammontano a 283.400 procedimenti, mentre nel 1963 erano 159.614 e nel biennio precedente 190.000 circa.

**R E A L E ,** *Ministro di grazia e giustizia.* Però dopo l'amnistia!

**P I C C H I O T T I .** Sì, dopo l'amnistia; ma queste sono le parole del Procuratore generale: se è stato inesatto lui sono inesatto anch'io, onorevole Ministro. Comunque, facciamo pure questa riduzione ma la condizione rimane la stessa.

Nel biennio precedente, ripeto, i procedimenti presso le Preture erano 190.000. Nei

Tribunali sono ora 401.720 (parlo di procedimenti civili, non siamo ancora al penale). Nel 1963 erano 354.000 e nel biennio precedente 325.000. In un anno — così dice il Procuratore generale — tra Preture e Tribunali le cause pendenti sono aumentate di 180.000 unità.

Per quanto riguarda le cause penali, i procedimenti sono: nelle Preture 58.000; all'Ufficio istruzione, 34.000; presso la Procura 71.000; presso i Tribunali 70.000.

Quali sono le cause? E quali critiche si sono fatte? Le cause sono evidenti: la penuria di mezzi finanziari, dei quali parleremo subito, e la carenza di personale, il quale tuttavia si adopera in ogni modo per tenere testa a questa ondata ricorrente di ricorsi e di cause. La critica soprattutto si è rilevata aspra contro la « novella » del 1955, a proposito della quale, ho l'orgoglio di avere collaborato insieme all'indimenticabile nostro collega Zoli e, come relatore, di aver introdotto un coacervo di norme intonate ai precetti della nostra Costituzione per quanto riguarda l'intervento della difesa in istruttoria.

Infatti, onorevoli colleghi, procedimenti delicati e complicatissimi, che richiedono accertamenti tecnici e indagini complesse, sono stati sottratti, per la volontà di eludere l'intervento della difesa, al legittimo corso istruttorio e risolti col procedimento sommario, in pieno contrasto con l'articolo 391 del codice di procedura penale.

Anche la Corte di cassazione, a sezioni unite, il 17 maggio 1958 ritenne non applicabili all'istruttoria fatta dal Pubblico Ministero le disposizioni della « novella » del 1955. La difesa ha protestato sempre coraggiosamente contro questa limitazione e compressione dei suoi diritti istruttori davanti ai giudici di merito. Ma, batti e batti — nel Vangelo si dice: « *Pulsate et aperietur vobis* » — qualche porta incomincia a spalancarsi. Infatti il Procuratore generale ha finalmente difeso la « novella » del 1955, lasciando intendere che la decisione della Cassazione è censurabile e che la difesa ha diritto senz'altro di essere presente durante l'istruttoria sommaria. Ed ora la Corte costituzionale ha emesso una decisione che avrà certo

clamorose ripercussioni. Sono lieto che il cammino iniziato nel 1955 sia stato finalmente accettato e che siasi finalmente riconosciuto che quella era la sola via possibile per l'adesione al principio dell'articolo 24 della nostra Costituzione.

Il Procuratore generale della Corte di appello di Roma, invece, con una polemica troppo scoperta che noi non possiamo approvare, ha difeso inutilmente la posizione reitiva ritenendo già insite nell'attuale sistema giudiziario le garanzie per una buona difesa dell'imputato.

Non si vuole ancora ammettere che il più giusto metodo è quello di mettere il colpevole immediatamente a contatto con i giudici che lo debbono giudicare e in condizioni di difesa assoluta. Non possiamo nemmeno aderire alle tesi sostenute dal Procuratore generale della Corte di appello di Roma circa i rapporti tra l'autorità giudiziaria e gli altri poteri dello Stato.

Onorevoli colleghi, siamo nell'ora e nell'era dei convertiti, secondo la frase di Alessandro Manzoni e tra i convertiti c'è anche il Procuratore generale della Corte di appello di Milano, il quale, mentre in un suo precedente discorso aveva accennato a problemi che sono ormai dietro le nostre spalle, quest'anno, nel suo discorso inaugurale dell'anno giudiziario, ha fatto un elogio vivissimo del compianto onorevole Togliatti — che ha ricordato come precursore del ripristino del Consiglio superiore della magistratura — ma soprattutto per il riserbo e l'ossequio da lui professato anche per il ruolo di Pubblico Ministero.

Da tutti, poi con una nota unisona, come in una sonata paganiniana fatta su una corda sola, è stato detto che, per far fronte all'avanzata impetuosa dei ricorsi occorrono riforme che non possono essere rimandate, e senza delle quali la discesa paurosa produrrebbe conseguenze veramente gravi e disastrose.

Tanto — dopo sedici anni di esortazioni, incitamenti, espressi ora con levità verbale, ora con parole taglienti e dure — ho letto finalmente la relazione che il collega Berlingieri ha premesso al bilancio della Giustizia per l'anno finanziario 1965. È una

relazione frutto di studio accurato e di penetrante indagine, nella quale alita uno spirito nuovo che ci solleva dalla morta gora dei discorsi pronunciati fin dal 1948.

Ma, quando egli propone sollecite riforme, non può dimenticare che, da parte nostra, sono ormai sedici anni che invochiamo quelle stesse riforme da lui accennate con lo stesso fervore e con la stessa trepida ansia sua, traducendole anche in progetti e disegni di legge.

È forse inutile ripetere quanto ha detto spesso nei suoi precedenti interventi, chi vi parla, il quale appartiene alla categoria di coloro che sentono tutto il tormento psichico della lotta diuturna combattuta per vincere le difficoltà che si parano sul nostro cammino, per superarle e disperderle.

Abbiamo sempre usato la parola con ardore e passione; ma la parola è cenere di fatica e quando, come il vento, si tace, si spegne ed è subito dimenticata anche se consolatrice quando essa fu espressa. Essa in 15 anni, però non ha mai cambiato nè di tono nè di colore.

Appartengo alla categoria dei non rassegnati, e, se anche sopraffatto dal numero e non sempre dal ragionamento, attenderò sereno ripromettendomi di combattere per questa causa giusta e degna; il che farò fino in fondo imitando la goccia che, con il suo isocronismo, finisce per scavare anche la pietra.

Sarà di conforto avere come compagno l'illustre amico Berlingieri, nella fatica della difesa di questa giustizia ridotta, ahimè, ad umile ancella dall'abito liso, nonostante la gioia e la soddisfazione di tutti per l'aumento di 22 o 24 miliardi iscritti nel bilancio 1964 e 1965. Ma, per smorzare questo ardore e questo compiacimento, il collega Berlingieri ricorderà che il collega Trabucchi, allora Ministro delle finanze, nel 1959 ci ha detto che il nostro Dicastero ha redditi e introiti che nessun altro bilancio possiede; sarà bene ricordare anche che nel 1949, mentre il bilancio della Giustizia era di 30 miliardi, quello della Difesa era già salito a 303 miliardi, ed oggi, mentre quello che ci occupa è di 122 miliardi, quello della Difesa ha raggiunto il vertice imponente di 1.125 miliardi.

Occorre notare, come è già stato notato dal collega che mi ha preceduto, che il miglioramento del bilancio che ci riguarda è destinato a coprire i nuovi oneri dipendenti dalle richieste giuste e oneste del personale per il costo della vita, e non costituisce un miglioramento effettivo dell'Amministrazione della giustizia che riguarda i magistrati, gli edifici giudiziari, le carceri e tutte le disponibilità necessarie per il retto funzionamento della giustizia medesima. Io penso sia doveroso dimostrare, sia pure rapidamente e nel minor tempo possibile, come le carenze e le deficienze numerose, che attualmente non permettono di raggiungere un moderno ordinamento giudiziario, postulino l'impiego di somme cospicue che, come abbiamo detto, sono reperibili nel nostro caso più facilmente essendo il bilancio della Giustizia in gran parte redditizio. Lagnanze e critiche si leggono in tutte le relazioni di maggioranza fatte dai democratici cristiani, critiche garbate ed in qualche punto volontariamente velutate, ma appunto per questo più cocenti e più pesanti.

Nel campo penale non è più possibile tollerare che, nonostante lo sforzo generoso ma vano dei magistrati e dei loro collaboratori, si accumulino degli arretrati paurosi che impongono ogni giorno la discussione davanti alla Corte di cassazione di 30-32 ricorsi con un ritmo costante, e non per materie di poco rilievo ma, come nel caso della prima sezione della Corte di cassazione, per i delitti più gravi di omicidio o di tentato omicidio. Bisogna riconoscere che ciò non conferisce certamente dignità alla giustizia.

E così non può essere oltre tollerata la situazione che è venuta a verificarsi presso la Corte dei conti. Taluni ricorsi sono in attesa di essere esaminati per la discussione da dieci e più anni, e come è stato constatato sono centinaia, migliaia. Era anche prevedibile che con tutte le oneste e doverose facilitazioni offerte per la riapertura dei termini e per avviare secondo procedure nuove i ricorsi stessi, saremmo andati incontro a una valanga di altri ricorsi, che dal 1950 sono cresciuti nell'ordine di centinaia di migliaia.

Anche in questo ramo, per il generoso sforzo del personale, si fa quanto è umanamente possibile, ma senza un pronto e largo aumento del personale stesso il settore veramente più delicato e sensibile, quello dei ricorsi in materia di pensioni di guerra, determinerà grave malcontento facendo credere agli interessati, anche se erroneamente, che la legge è fatta per i furbi e per coloro che sanno manovrare sotto banco. Ora è chiaro che, con l'iscrizione in bilancio di somme così irrisorie, il fenomeno che dura da anni andrà sempre più aggravandosi. Occorre larghezza di fondi e di mezzi per l'ammodernamento degli uffici lasciati nella maggior parte in condizioni tanto lacrimevoli che gli impiegati, non avendo una dotazione necessaria e sufficiente, sono ridotti a servirsi di vecchie buste rivoltate.

Ed ora che affannosamente si sta aumentando l'organico della Magistratura e riformando l'ordinamento delle segreterie e cancellerie giudiziarie e quello degli uscieri giudiziari non è possibile fare, come diceva il nostro collega Azara, la politica della lesina o trincerarsi dietro il facile *slogan* della impossibilità finanziaria perchè, se si sono trovati 1.125 miliardi per la Difesa, non si può pensare di essere creduti quando si afferma che più di 122 miliardi non è possibile iscrivere nel bilancio della Giustizia, il quale (come abbiamo detto) ha delle risorse che gli altri bilanci non hanno.

Aveva perfettamente ragione il relatore della Camera sull'ultimo nostro bilancio, l'onorevole Amatucci, quando scriveva che il progresso, la perfezione dei mezzi, la necessità di guadagnare tempo che potrebbero essere impiegati nello studio, nell'esame e nella decisione delle varie e spesso complesse questioni giuridiche sono ancora ignorati dalla nostra Amministrazione della giustizia che procede intrepida e impassibile sui binari di 50-60 anni fa. E questo, nonostante l'impulso impresso negli ultimi anni dal Ministero. Ciò significa che, se da parte del Governo non vi fosse stato neppure questo spirito d'iniziativa sia pure tardivo, anzichè a 60 anni fa, saremmo fermi all'età della pietra.

Continuava il relatore Amatucci: « Mentre in tutti gli uffici statali esistono macchine calcolatrici, registratori, cucitrici per la raccolta degli atti in appositi fascicoli; mentre in tutti gli altri Stati più progrediti d'Europa la registrazione meccanica delle dichiarazioni delle parti è praticata in larga misura e le copie degli atti pubblici vengono redatti da molti anni con l'ausilio di macchine da scrivere con nastri ad inchiostro indelebile; mentre anche nel campo penale per la raccolta delle prove si ricorre ai più recenti ritrovati scientifici, in Italia si finge di ignorare tutto questo e sotto il pretesto dell'insufficienza dei mezzi finanziari si omette di attuare anche quelle riforme innovative destinate a dare maggiore speditezza e dignità alla funzione della giustizia ». Tutto questo si constata nonostante « il concorso fattivo e operoso del Ministro e del Ministero ».

Ma se anche con questo concorso fattivo ed operoso si sono avuti questi risultati, penso che si potrebbe recitare il verso Carduciano: « Meglio era sposar te, bionda Maria ». È inutile che io ripeta quale sia la miseria di alcuni uffici giudiziari, perchè solo coloro che hanno la ventura o la sventura di frequentarli come noi, quotidianamente, a meno che non vogliano deliberatamente o per carità di Patria fingere di non vedere, sanno che non solo si usano le vecchie buste rovesciate ma, come esattamente scriveva anche l'onorevole Amatucci, in qualche località, i cancellieri non hanno nemmeno la carta assorbente per asciugare i verbali di causa o il punteruolo del calzolaio per cucire i fascicoli giudiziari con un filo di cotone o di spago.

Se ad esempio — ed ecco una conseguenza importante del mio ragionamento — nell'istituto della giuria attuale (che è un miscuglio inamalgamabile nel quale predomina la sola volontà dei giudici togati, perchè i giudici del popolo in primo grado rappresentano i vasi di coccio a contatto con i vasi di bronzo e in appello stanno nella vigna a far da pali, perchè non sanno nulla, non hanno letto nulla, non hanno ascoltato come i giudici di primo grado nemmeno le prove raccolte a viva voce); se, dicevo, si of-



frisse a questi giurati almeno un verbale di dibattimento riportato su nastro parlante, ove si potessero cogliere tutte le sfumature e la riproduzione fedele di ciò che l'imputato ed i testi hanno detto, essi potrebbero dare un giudizio almeno apparentemente sereno e consapevole, secondo il proprio convincimento. Invece, quando qualche giudice popolare volesse leggere, non dico il processo, ma il verbale di udienza o i motivi di gravame, egli dovrebbe arrestarsi di fronte ad un verbale scritto con calligrafia indecifrabile o redatto in maniera monca, infedele e imperfetta. Questa vergogna deve terminare; e mi associo quindi al voto dei relatori, auspicando che a tutto ciò si provveda subito, non soltanto per sveltire il lavoro, ma per il decoro stesso della giustizia, se veramente ci si crede.

Lascio ad altri colleghi di esaminare a fondo, più di quanto non abbiano fatto in altre discussioni, il problema delle promozioni dei magistrati, per il quale ho presentato in questi giorni un disegno di legge, che spero sia portato presto alla nostra discussione, sulla piena indipendenza dei giudici e sulle retribuzioni che essi meritano per la loro onorifica ma tremenda funzione che li rende arbitri della vita e della morte dei propri simili. Non soltanto piena libertà nell'esprimere il proprio pensiero, essi debbono avere, ma anche serenità e tranquillità di vita economica, affinché nessuna preoccupazione materiale li assalga quando essi faticosamente raccolgono il frutto delle proprie indagini per sintetizzarle nel dispositivo che ha per oggetto la vita e la libertà dei cittadini.

Trattando questo problema dell'ordinamento giudiziario, così ardente di contese, colgo l'occasione per associarmi a tutti coloro che hanno espresso il loro parere in ordine al problema dei vice-pretori. La giustizia deve funzionare con gli elementi che fanno permanentemente parte della Magistratura. Non censuro i cittadini o i professionisti che rendono con probità e onestà i loro servizi all'Amministrazione della giustizia; ma diventa quasi impossibile una scelta di giudici onorari che non partecipano attivamente alla lotta politica e locale. È

chiaro, perchè umano, che in questi casi la giustizia non possa avere carattere di obiettività e di serenità. Peggio poi quando — e non è un caso sporadico — i vice-pretori esercitano una professione che non dà facili risultati, per cui vanno in cerca di clienti servendosi della funzione giudiziaria.

Anche il tema dell'edilizia giudiziaria e carceraria sarà da me solo sfiorato e lasciato alla competenza di altri colleghi. Per tale problema si sono rivolti giustamente vivi elogi al Ministero, che ha tentato di migliorare le condizioni degli stabilimenti e di dare alle pene una funzione umana: la funzione di rieducazione del condannato. Ma, come al solito, le doglianze debbono essere rinnovate al pensiero del lungo periodo di inerzia trascorso, poichè questi problemi non sono nati ad un tratto simili ai funghi dopo la pioggia, ma sono piuttosto il frutto del metodo di *Fabius Cunctator* così largamente sperimentato e delle sue irrevocabili conseguenze. Le statistiche non sono a questo proposito che gravi ed inquietanti. Gli istituti carcerari sono più di 200, ma solamente 120 o 130 sono forniti di impianti igienico-sanitari. Vi sono molti stabilimenti carcerari dichiarati inutilizzabili per ogni trasformazione o adattamento, e nonostante i miliardi stanziati per questo fine, si è fatto ben poco. Sarebbe utile e anche doveroso conoscere le condizioni nelle quali tanti detenuti sono costretti a vivere come bruti. Visitate, ad esempio, come ho visitato io, le carceri del Mastio di Volterra, il carcere di Livorno, quello di Porto Longone, trasformato con il nome vezzeggiativo di Porto Azzurro. Quanti ancora conservano sensibilità umana, resteranno turbati per lungo tempo, dopo aver visto quella gente ammassata nella stessa cella o costretta in un pertugio veramente animalesco. Gente diversa, non solo per età ma per capacità delittuosa mescolata a giovani non iniziati al delitto, che certo non hanno nulla da imparare se non il male da coloro che hanno una specie di conto corrente con il carcere. Espiazione brutta, fatta di ozio e di pervertimento, se ancora si può parlare di ulteriore perversione. Tale condizione di bestialità assume significato maggiore di gravità pensando alla

differenza nel modo di espiatione della pena tra un carcere e l'altro. È sommamente ingiusto che si faccia espiare la stessa pena in un carcere nel quale i disagi, le condizioni antigieniche, l'agglomeramento sono stimoli al delitto, mentre in altri vi è lavoro, aria, luce e l'espiatione si ispira alle finalità della redenzione e della rieducazione.

Per questi settori occorrono stanziamenti straordinari nella cifra di molti miliardi necessari, come ha giustamente osservato ancora il relatore Amatucci, per un risanamento totale e per la realizzazione di questo gravissimo problema edilizio.

Lo stesso linguaggio e le stesse richieste dobbiamo fare per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria. Vi ho già tormentato per dodici anni, egregi e cari colleghi, chiedendo che si ponesse fine al Palazzo di giustizia della mia città di Pisa, che ebbe inizio nel 1938. Soltanto la visita fatta dal nostro indimenticabile collega De Pietro, Ministro di grazia e giustizia che ha rivestito con tanta competenza la carica di Vice Presidente del Consiglio superiore della Magistratura, potè far porre la parola fine a questo intollerabile scandalo. Come abbiamo accennato, le fondamenta del Palazzo furono gettate nel 1938, con un preventivo di spesa di meno di 3 milioni, mentre la costruzione si è trascinata fino al 1959 con un carico finanziario di oltre mezzo miliardo. Così si gettano via i milioni in Italia!

Le condizioni nelle quali funzionava la giustizia nel Tribunale di Pisa furono accertate dallo stesso ministro De Pietro, il quale fu preso dallo sgomento nel vedere che, quando la sala di udienza era occupata dai dibattiti di Assise, la Camera di consiglio era collocata all'ultimo piano, dove sopra un ballatoio un giudice, simile ad un corvo, doveva provvedere a che, durante la Camera di consiglio, nessuno si potesse avvicinare. Per porre termine a queste manchevolezze, che costituiscono umiliazione e vergogna per ogni Paese anche sottosviluppato, occorrono provvedimenti legislativi urgenti, perchè i settori dell'edilizia carceraria e giudiziaria abbiano il loro doveroso sviluppo e la loro completezza. Nè è possibile cullarsi nella vana speranza che questo problema possa essere risolto dai Comuni, i quali so-

no oberati e schiacciati dai debiti, e impossibilitati a risolvere i problemi più urgenti e assillanti che sono indifferibili. Questa necessaria riforma (mi riferisco all'edilizia carceraria) potrà dare alla pena il significato ideale di una sua umanizzazione, per ora, sconosciuta, che dia al detenuto la gioia della propria personalità, facendo del condannato non più un numero ma un uomo con il proprio nome e la propria personalità.

Questa umanizzazione della pena ci porrà in grado di convincerci, sia pure con lentezza, che il delitto non si combatte prevalentemente con le sanzioni dure e spietate. « Il fine della pena non è tormentare ed affliggere un essere sensibile. Quelle pene saranno prescelte che faranno un'impressione più efficace e durevole negli animi degli uomini. Migliaia di infelici con la miseria voluta e tollerata dalle leggi, che hanno sempre favorito i pochi ed oltraggiato i molti, sono lacerati dall'ente che li tortura ». Queste parole non sono mie, onorevoli colleghi, sono niente di meno che di Cesare Beccaria, l'italiano che ha varcato con il suo libro (con il suo « libretto », come scherzosamente si è detto) « Dei delitti e delle pene » il tempo e lo spazio. Ed uno che come aquila vola nelle discipline psichiatriche, il Tanzi, scriveva: « Venti e più codici vigenti in Europa, di cui il più antico è quello napoleonico, non sono che leggi varianti di un testo ideale internazionale che è opera dei secoli. I codici troppo severi non attenuano la criminalità, anzi la esasperano. Pertanto la lunga pena apparisce come un arido numero che non parla al sentimento ».

Tutto questo patrimonio che abbiamo ereditato e che abbiamo come seme fecondo distribuito a tutti i popoli non lo disperderemo perchè ha segnato per l'Italia il riconoscimento unanime della sua inimitabile grandezza sul terreno del diritto. Basterebbe, fra le altre, questa frase che supera ogni barriera ed ogni tempo per riconciliare i popoli: *honeste vivere alterum non laedere suum cuique tribuere*. Siamo orgogliosi e fieri di avere dettato in queste poche parole le leggi della fratellanza, dell'amore e della convivenza fra le genti.

Altro tema che attrae è quello della delinquenza e della giustizia minorile che lascio alla competenza dei miei colleghi che mi succederanno nell'onore della parola. Ma il problema che costituisce la riforma delle riforme, più dei problemi economici e finanziari, è quello che riguarda i codici che, come abbiamo accennato, debbono essere la espressione e l'eco fedele delle condizioni politiche, economiche e sociali del momento. Per sedici anni sono rimaste inalterate norme che dovrebbero fare arrossire anche chi avesse la pelle nera come l'ebano, perchè, o amici e colleghi, se si fosse consentito, come è nelle procedure di altri Stati, l'effettiva partecipazione della difesa nel procedimento istruttorio e se la nostra procedura fosse stata aggiornata, richieste, come quella sbalorditiva avvenuta nel caso Gallo, in cui le esigenze della legge sono in conflitto con le esigenze della giustizia, non si sarebbero verificate. Quanti errori si sarebbero risparmiati, errori che rendono sempre più profondo il distacco tra il magistrato ed il Paese e che hanno creato la sfiducia dei cittadini nella giustizia. Leggo sui giornali che vi è una Commissione di studio. Una Commissione di studio? Ma io ho qui 12 volumi...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
A quale Commissione si riferisce?

P I C C H I O T T I . A quella del 1948-1949, a quella di Giocoli e a quella che ha nominato Gonella nel 1960.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Lei parla di una Commissione di studio. A quale si riferisce?

P I C C H I O T T I . Ho letto sui giornali che si vorrebbe far nominare un'altra Commissione di studio.

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

P I C C H I O T T I . Io leggo quello che dicono i giornali; i segreti di ufficio non mi è dato conoscerli.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Scusi, onorevole Picchiotti, le rispondo subito per abbreviare. Per il codice di procedura penale ho già diramato un disegno di legge con 37 punti che sono specifici. Aspetto che il Parlamento decida. Non ci sono Commissioni; le Commissioni verranno dopo.

P I C C H I O T T I . Meno male, si comincia bene e gliene sono grato, onorevole Ministro, ma del codice penale quando dobbiamo parlarne? Dico questo perchè amo la giustizia, perchè le sono stato sempre vicino. Sono sessant'anni che indosso la toga sui banchi giudiziari accanto ai magistrati. Nella mia parola non vi sono nè ambizioni nè attese nè speranze personali, onorevole Ministro!

Vi è anche un disegno di legge nel quale si dice — anche questo l'ho letto, lei mi corregga se sbaglio ed io sono pronto a prenderne atto — che non sarà fatto il mutamento del nostro sistema da inquisitorio in accusatorio; si riafferma però il principio onesto che la difesa deve essere presente in tutti gli atti essenziali dell'accusa, affinché l'accusato non si trovi in quelle condizioni che qualche volta vengono poi alla luce durante il processo.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Questo l'ho detto io.

P I C C H I O T T I . Allora vede che questa volta ho letto bene; meno male che i giornali hanno riportato la sua parola fedelmente!

In un dibattito alla televisione, si è disputato anche sul caso Gallo. Il contrasto tra la necessità di evitare un errore macroscopico e la necessità di difendere il giudicato, per non farlo diventare una cosa mutevole come foglia al vento, è stato aspro ed evidente. Si è detto che da quando il morto risuscitò, si dovevano modificare le norme di procedura. Ma si dimentica un'altra piccola cosa, onorevoli colleghi: io non ho mai sentito dire che possa stare in piedi un giudicato nel quale si condanna uno per omicidio quando colui che doveva essere morto è invece ancora vivo. E giacchè

si parla di giudizio di revisione occorrerà vedere se dalle carte del processo risulta la prova di avvenute lesioni. In questo caso non sarebbe possibile più neanche la revisione perchè questa trae motivo da un fatto nuovo e cioè posteriore al reato.

Queste cose ce le insegnava Carrara, ce le insegnava Pessina, ma ora le cose sono cambiate. I morti anche se vivi si reputano sempre morti. Vorrei sapere però a mo' di esemplificazione come si potrebbe condannare per aborto una donna che non è incinta! Indispensabile è dunque l'accertamento della generica e, nel caso Gallo, che vi sia il morto.

La generica è dunque condizione essenziale per potere affermare la responsabilità.

M O N N I . E i difensori che cosa hanno fatto nel processo Gallo?

P I C C H I O T T I . Io non so quello che hanno fatto; ma è certo che la sentenza per omicidio può essere valida se c'è il morto, altrimenti siamo nel regno della fantascienza.

Onorevoli colleghi, nonostante questo stato di cose, non vi è stata celebrazione o riunione nelle quali, simili a fuochi di artificio, le parole e le frasi siano esplose o abbiano avuto la grandezza di un incendio. La giustizia, si è detto, è *monumentum regni* oggi *reipublicae*, ammesso che la Repubblica ci sia, non come parola ma come realtà. Ricordo l'ammonimento dell'onorevole Grassi, Ministro, nel 1948, della giustizia, il quale disse che la civiltà di uno Stato si misura soprattutto dallo stanziamento delle somme nel bilancio della Giustizia. Se fosse vissuto, nel vedere stanziati 1.125 miliardi per la Difesa e 122 per la Giustizia, avrebbe detto quello che si diceva a Pisa in dialetto: « Rimorimo, rimorimo! ».

Ma dopo i ditirambi con i quali si è incoronata col diadema la Giustizia quale dea e regina, si è coperto il manto della stessa con norme ormai superate da tempo e che segnano un distacco sempre più profondo tra le pronunzie della Magistratura e le esigenze e le necessità dei cittadini.

È falsa la distinzione che si fa fra norme programmatiche e precettive della Costituzione. Certo, onorevole Ministro, non vi è da rallegrarsi della nostra discendenza o progenitura, perchè Giustiniano, costruttore e principe del *Corpus juris*, era dedito a prendere la roba degli altri, senza essere un cleptomane, ed aveva accanto la signora Teodora la quale, se fosse vissuta ai nostri tempi, avrebbe dato una mano o un valido contributo alla Lina Merlin per rendere meno tragica la vita delle recluse alle quali si sentiva molto vicina.

La verità è che la protettrice e la tutelatrice della libertà e della vita dei cittadini, la giustizia, è rimasta sempre umile e povera ancella. Dal 1948 al 1965, tutti i relatori, niuno escluso nè eccettuato, sono insorti contro norme, mantenute nei codici con insensibilità e incuria, che sono un vero anacronismo nel contesto di una civiltà nuova.

Vero è che da qualcuno, pur riconoscendosi necessario riformare i codici, è stato detto però che una riforma di carattere generale, per ora, è impresa troppo ardita, forse anche intempestiva (lo ha detto anche un nostro collega poco tempo fa). Intanto, in questa alternativa fra riforma totale o parziale, siamo andati avanti per sedici anni, per non fare nè l'una cosa, nè l'altra.

Chi ha avuto l'onore, come il sottoscritto, non disgiunto dall'onere, di sedere in questi banchi fin dalla prima legislatura, ricorda che questa alternativa si dibatteva fino dal 1948. Ma, come disse chiaramente il nostro valoroso collega, Azara, allora Ministro di grazia e giustizia, in risposta ad una nostra domanda, non si poteva decidere nulla, per il contrasto tra coloro che vogliono riformare integralmente i codici e coloro che sono paghi di una riforma parziale. Così fino ad oggi è stata impedita ogni modificazione, anche la più urgente e necessaria, col pretesto che ciò potesse turbare l'armonia del sistema.

Nè questo problema ebbe la sua soluzione col primo progetto di riforma del 1949, nè con gli altri. Penso che non siano molti coloro che conoscono la lacrimevole storia della riforma dei codici. Nel 1945, venti anni fa, il collega Tupini nominò una Commissio-

ne di studio presieduta dal compianto senatore Porzio e composta da illustri magistrati, professori e professionisti i quali pubblicarono tre volumi, due per il diritto penale e uno per la procedura che, se portati fin da allora in discussione, ci avrebbero dato un testo ideale che sarebbe stato preso a modello dalle Nazioni più progredite.

Desidero accennare ai criteri direttivi cui si informò la Commissione che preparò quella riforma.

Primo criterio, eliminare ogni sopravvivenza degli orientamenti del passato regime politico, rendendo il codice, in ogni sua parte, conforme ai principi democratici ed allo spirito della nuova Costituzione. Notevole attenuazione delle misure delle varie pene con l'eliminazione di quello spirito di eccessivo rigore che informa taluni punti del codice penale. Una sistematica dei codici che raggruppi sotto i titoli speciali tutte le norme che a questi titoli si riferiscono e fanno capo. Reati, reo e pene: non confusione di principi come si riscontra nei primi cinquanta articoli dell'attuale codice penale.

Ma si disse fin da allora (sedici anni fa): problemi più gravi sono avvertiti dalla coscienza pubblica, per i quali è chiesta subito una rapida ed indefettibile soluzione. Si fecero esemplificazioni e cioè: necessità di rivedere la responsabilità per i reati commessi in stato di piena ubriachezza, che il vigente codice, per un malinteso rigore di esigenza di difesa sociale, regola in modo da sovvertire del tutto il fondamento psicologico della responsabilità; la eliminazione del criterio oggettivo nella valutazione delle circostanze; la responsabilità per il reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti; ripristino della diminuzione, della concausa, della recidiva, della lesione preterintenzionale, eccetera. Era un accostamento al codice Zanardelli il quale, per moltissimi che lo conoscono e che l'hanno come il sottoscritto adoperato, univa alla precisione del linguaggio giuridico l'afflato di una umanità che proporzionava la pena al fatto e che, rimaneggiato con poche norme, sarebbe stato testimonianza della cultura e della chiarezza di uomini che, come Pessina e Carrara, costituiscono le pietre

miliari della sapienza italiana che è chiarezza, conoscenza e perfezione.

Ebbene, i tre volumi rimasero sconosciuti e sepolti in accoglienti cassetti dal 1949 al 1956, allorchè l'onorevole Moro, assunto alla carica di Ministro della giustizia, come se tutto quanto era avvenuto fosse stato cenere di ricordi, incaricò un'altra Commissione, presieduta dal presidente Giocoli, Vice Presidente della Corte di cassazione, per studiare la riforma del codice penale. Con una sollecitudine degna di plauso, Giocoli pubblicò, sempre nel 1956, un solo volume riguardante il codice penale con il quale si accostò ai criteri cui si erano ispirati i primi commissari, con qualche variante non certo migliorativa delle disposizioni dell'attuale codice. Ha anche questo volume finì fra i tarli e la polvere, a far compagnia ai tre volumi che apparivano ormai quasi palinsesti! Era naturale che coloro che non leggono i libri solo nel chiuso dei Gabinetti, ma che hanno consumato la vita sui banchi della giustizia a contatto ogni giorno con avvenimenti che, per la loro infinita varietà, hanno necessità di interpretazioni e di soluzioni diverse, e quindi di formulazioni giuridiche nuove, perchè spesso non trovano soluzione nelle norme attuali, esponessero il loro pensiero, frutto di una lunga esperienza, con apposite proposte di legge. Presato ed incalzato da queste continue nostre proposte, l'onorevole Gonella, Ministro della giustizia, nel 1960 si decideva a presentare un disegno di legge per la riforma dei codici che era in tutto, anche nelle parole e nelle virgole, perfettamente copiato dal precedente progetto Giocoli. Certo, se per copiare un progetto occorrono quattro anni, c'è da sospettare che si pensi che la nostra vita debba essere così lunga come quella di Matusalemme!

Ma la vicenda non si chiude qui. Negli ultimi giorni della terza legislatura, il ministro Bosco nominò una terza Commissione per studiare le riforme; questa Commissione non potè neanche iniziare i suoi lavori per la chiusura della legislatura. Ora ci si accinge — si dice — a chiedere la delega per la formazione di una nuova Commissione che studi, per altri quattro anni...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Senatore Picchiotti, mi consenta di fare una precisazione; veramente l'avevo già fatta prima, ma evidentemente non mi sono spiegato bene. Il disegno di legge va incontro proprio alle esigenze che lei ha manifestato. Basta con le Commissioni, basta con gli studi; non c'è nulla da inventare; c'è da decidere e da fare delle scelte, e le scelte le deve fare il Parlamento perchè sono scelte di indirizzo.

P I C C H I O T T I . Le sono grato di quello che ha detto, signor Ministro; ma allora dia una buona querela ai malevoli interpreti del suo pensiero che l'hanno divulgato *urbi et orbi*! Sono vent'anni che io mi adopero perchè si finisca una buona volta di studiare e si facciano i codici ma tutti i codici.

Sono vent'anni, è dal 1945 che si studia, e non vi sono da scoprire altre nuove terre promesse. C'è un materiale, contenuto in 6-7 volumi, così abbondante che in pochi mesi si può presentare un codice che risponda a tutte le esigenze del Paese.

È utile ricordare quanto inutile e vano sia stato lo sforzo fatto dai parlamentari per abrogare o modificare norme superate che stridono come ferraglia arrugginita. Ma mentre, come abbiamo accennato, a queste nostre istanze è stato risposto che occorrerà attendere la riforma dei codici per non creare dei mosaici, il Ministro, non lei, onorevole Reale, od i Ministri, facendo come padre Zappata, hanno predicato bene e razzolato male perchè sono ricorsi anche loro a presentare disegni di legge quale quello sull'errore giudiziario, sulla liberazione condizionale, il disegno di legge concernente il ragguaglio fra pene detentive e pene pecuniarie. Ma peggio ancora: nonostante che si scrivesse che queste riforme erano decisive per le sorti della giustizia, esse nella realtà avevano lo scopo di restringere la portata degli stessi disegni di iniziativa parlamentare. Le proposte che abbiamo presentato ad ogni legislatura sono state sempre accantonate o respinte, nonostante fossero ispirate dal desiderio già espresso dalla prima Commissione del 1949 e cioè di riformare

misure che apparivano necessarie e indispensabili.

Ho insistito, vista la vana aspettativa della riforma generale dei codici, nel riproporre ad ogni legislatura le mie numerose proposte e ciò non per puntiglioso orgoglio ma perchè ho vissuto la mia lunga esistenza per questo anelito di giustizia che ho sempre voluto uguale per tutti e non solo sulla carta. Non rimpiango il tempo perduto perchè credo fermamente che, in un Paese che vuole progredire, la legislazione non può avere che norme che consentano il libero e costante cammino sulla via del progresso e sostengo che nulla è possibile operare quando la legge ponga il veto ad ogni manifestazione di attività. Però, se quelle norme fossero state accolte, certo non avrebbero turbato l'armonia di un codice veramente moderno il quale non può che contenere misure e norme che si trovano ormai in tutti i codici dei Paesi civili.

Ad esempio, come opporsi alla richiesta di una sistematica razionale che faciliti la ricerca mediante la riunione logica e persuasiva di numerose norme sparse nel codice? Perchè, ad esempio, pene, reati, eccetera, com'è nel nostro codice, e non reato, reo e pena? Sotto il titolo « delitti contro la libertà » è stato da me proposto di riunire tutti i delitti contro la personalità dello Stato. In un altro progetto ho elencato varie norme da modificare o abrogare, come quelle della responsabilità obiettiva in relazione agli articoli 42, 44 e 116 del codice penale, (nelle quali, non la volontà o la consapevolezza dominano sovrane, ma solo una responsabilità brutta e meccanica per la quale si risponde di quello che non si è voluto) per modificare i quali è sufficiente tenere presente l'articolo 45 del codice Zanardelli.

Altra norma da correggere, quella che si riferisce al concorso di cause, uno dei più dibattuti problemi anche dal punto di vista filosofico, e che afferma che il concorso di cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione od omissione del colpevole, non esclude il rapporto tra l'azione o l'omissione e l'evento; è una norma medioevale. Contro questa formulazione sta il principio fondamentale del

codice secondo cui « nessuno può essere punito per un'azione od omissione preveduta come reato se non l'ha commessa con coscienza e volontà ».

Si è ripetutamente chiesta inoltre la modifica anche dell'articolo 62 relativo alla provocazione con il ritorno al codice Zanardelli il quale graduava la diminuzione della pena a seconda della gravità della provocazione. Tale modificazione si appalesa tanto più urgente e necessaria in quanto deve essere dibattuto un disegno di legge sull'articolo 587, in materia di reati d'onore e di omicidio e lesione personale, che non sarà possibile approvare se non modificando l'articolo 62 del codice penale, perchè considerare sullo stesso piano sanzionatorio il fatto provocatorio anche più offensivo e lo stato d'animo di un marito ingannato che scopre la propria moglie in braccio all'amante, quando il furore sovverte la coscienza e annulla la volontà, e l'istinto brutale e selvaggio della vendetta risorge con forza indomabile, è assolutamente iniquo ed ingiusto. E che dire della mancata inclusione nel codice della lesione preterintenzionale, auspicata come urgentissima fin dal 1949? E della recidiva e di molti altri disegni di legge rimasti da anni sulla carta?

Anche il tema avvincente e lungamente dibattuto degli stati emotivi e passionali è stato riproposto da chi vi parla, sull'indicazione di uno dei nostri più grandi medici legali, il professor Patrizi. L'articolo 90 recita che gli stati emotivi e passionali non escludono nè diminuiscono l'imputabilità.

Proprio contro coloro che sostengono, con un semplicismo inspiegabile, che la gelosia, la sorpresa in flagranza, l'invocazione dantesca dei figli senza pane che inutilmente chiedono al genitore disoccupato di essere sfamati, non turbino la coscienza, sì chè la volontà ne resta alterata, si è levata la voce di Patrizi, il quale, commentando l'articolo 90, ha scritto queste parole che consegnano alla vostra meditazione: « È riuscito inatteso ed increscioso, e non a me soltanto, che il nuovo codice penale abbia assai poco concesso all'indirizzo psico-fisiologico dell'antropologia criminale. Si potrebbe ripetere che Kant ha decapitato Dio ed il legislatore italiano ha decapitato gli stati emotivi e passionali. Aspettare bisogna e non disperare mai. La luce finirà per risplendere nella chiusa mente degli uomini ».

Nè posso tacere che ho ripresentato altri disegni di legge, che sono stati o respinti o in parte minima accolti. Ma, a testimoniare — onorevole Ministro, io le chiedo benevola attenzione — con quanta leggerezza e con quanta ostinazione si nega l'approvazione ai nostri disegni di legge, valga l'episodio accadutomi pochi mesi orsono. Avevo rinnovato ad ogni legislazione la proposta con la quale si chiedeva la soppressione dell'articolo 16 del codice di procedura penale, relativo all'autorizzazione a procedere. Oggi dovrebbero almeno arrossire coloro che negarono l'approvazione a questa proposta con il solito ritornello della disarmonia. Per costoro lezione più severa non poteva darsi e speriamo che essa serva di monito per evitare altri errori.

## Presidenza del Vice Presidente SECCHIA

(Segue P I C C H I O T T I) . La nostra proposta fu esaminata fin dal 17 novembre 1949 con la relazione del compianto collega Boeri, il quale scrisse che la norma era tipica espressione di una mentalità ormai superata. Alla Camera fu presentata una mozione Calamandrei, Rossi Paolo, Saragat, ampiamente discussa dagli onore-

voli Rossi e Targetti, ai quali il compianto Zoli rispose: « Dichiaro che considero già approvata la proposta ». Ma come sempre i ripensamenti hanno impedito che l'abolizione avvenisse.

Mentre chi vi parla riproponeva l'abolizione di questa medioevale disposizione, sono stato costretto a ritirarla per la semplice

ragione che la Corte costituzionale l'ha fulminata di incostituzionalità. Cosa ne pensano coloro che si sono adoperati a respingere con sdegno la nostra istanza fin dal 1949?

Dichiaro che riproporrò — anche perchè (ripeto la frase del Manzoni) non sono un convertito in questo Paese di convertiti — il disegno di legge sulla riforma della giuria che il Senato nel 1953 respinse con un solo voto di maggioranza. È una delle riforme più giuste e profonde, che trae la fonte e il motivo dalla libertà e dai diritti che sono concessi al popolo italiano e a tutti i popoli civili. Riproporrò anche il disegno di legge per la partecipazione della difesa nei primi atti dell'istruttoria, prevedendo anche l'assistenza agli interrogatori e il diritto alla notifica dell'avvenuta perizia; ma tutto questo appare vano, perchè ormai il conflitto tra le decisioni della Cassazione e della Corte costituzionale sembra risolto.

Nè mi asterrò dal rappresentare sotto altra veste la proposta per l'abolizione dell'ergastolo, come già feci davanti alla Commissione giustizia. Mi gode l'animo però nell'aver letto un articolo dell'Avvocato generale della Corte di appello di Torino, il quale rafforza quanto io dissi a proposito del provvedimento fiscale vessatorio ed ingiusto contro il quale hanno vivacemente protestato gli avvocati ed i procuratori: il raddoppio con semplice tratto di penna del costo dei fogli di carta da bollo da 200 a 400 lire. Con questa disposizione debbono essere redatti in fogli da 400 lire gli originali e le copie di tutti gli atti del procedimento civile nei vari gradi di giurisdizione, dalla citazione introduttiva alla sentenza definitiva. « A giustificazione di questa nuova trovata fiscale è detto che, quando la situazione economica del Paese richiede » — è l'Avvocato generale che parla e che scrive — « provvedimenti gravi e urgenti, il Governo è costretto dagli eventi ad imporre ai cittadini sacrifici finanziari di emergenza senza possibilità di attardarsi sullo studio di norme legislative ispirate a regola di ortodossia fiscale e di giustizia distributiva. Ma l'imposizione del nuovo tributo non trova giustificazione al-

cuna nelle pretese esigenze del bilancio, perchè il raddoppio della carta bollata venne deciso contemporaneamente all'abolizione della tassa straordinaria sull'acquisto delle automobili, comprese quelle di lusso, che pochi mesi prima era stata sbandierata come il toccasana della situazione economica, avendo già reso in quei pochi mesi ben trenta miliardi » (sono sempre parole dell'Avvocato generale della Corte d'appello di Torino) « nonostante che l'abolizione della tassa, prima acclamata e poi condannata, fosse fatta nota dallo stesso Ministro prima che il Parlamento avesse approvato il relativo progetto di legge, e nonostante che la abolizione fosse stata deliberata per soccorrere l'industria automobilistica minacciata di grave crisi. È evidente che la crisi dell'industria automobilistica preoccupa il Governo assai più della crisi della giustizia, rinunciando al cospicuo gettito della tassa sulle automobili e raddoppiando una impopolare imposta sugli atti giudiziari ».

Io ho voluto dare, sia pure in forma la più succinta possibile, uno sguardo ai problemi, agli inconvenienti dell'amministrazione della Giustizia, perchè è vero quello che il mio vecchio compagno di Università e primo relatore del bilancio della Giustizia, senatore Bertini, democristiano, scrisse: « Si vorrebbe forse farci pensare con rammarico che si possa fare della giustizia un *quid* intercambiabile alla pari di qualsiasi reparto della Pubblica Amministrazione? ». E non posso dimenticare e non ripetere, come già feci in altro intervento, quanto il fiero e storico repubblicano senatore Conti, geloso custode delle tradizioni più nobili del popolo italiano, disse in quest'Aula: « Il bilancio della Giustizia meriterebbe una discussione austera, profonda e solenne. Quando ci si accosta alla giustizia, ci si deve accostare con reverenza, come faceva Machiavelli, il quale cambiava di abito quando la sera doveva incontrarsi nella solitudine del suo studio con gli spiriti mani ». E concludeva: « I danari per la giustizia occorre trovarli ad ogni modo » (oh se fosse qui oggi!). « Per le Forze armate si trova tutto: anche se chiedessero le uova di formica queste si troverebbero senza perdere tempo ».



Se le dicessimo noi queste cose, saremmo ritenuti nemici della Patria.

Ma non posso chiudere questo mio intervento, forse affrettato, perchè la materia è così ampia da meritare più profonda disamina, senza levare la mia voce di protesta in ordine a un problema che riguarda la professione forense che deve essere esercitata in modo esemplare, anche se qualche critica possa per taluno essere meritata. È un'altissima funzione questa che per noi, avvocati dell'800, come per tutti, costituisce un sacerdozio al quale abbiamo dedicato tutta la nostra vita non spinti da smanie di eccessivo lucro e non disposti, cedendo alle lusinghe, a trasformare questa alta disciplina morale e giuridica in atti umilianti e inconciliabili con l'etica. I professionisti sanno ed è nei loro ricordi inobliabili la grandezza eroica di Mario Pagano che levò la voce contro il tiranno ed affrontò serenamente il patibolo per non cedere alla violenza. Ma dobbiamo tutti ispirarci, fraternamente ve lo dico, o amici, con cuore commosso, al monito che, pur nella diversità delle opinioni, è cemento di collaborazione, di pace ed onestà, di buona volontà fra gli uomini; voglio alludere all'esempio che ci viene da uno dei nostri più grandi poeti, da Giovanni Pascoli. Se i professionisti lo seguiranno, anche la toga ne sarà sublimata. Ecco le sue parole: « Sottili facevo le spese » egli dice « come par giusto alla nostra Madre Italia che povera e trita passi la vita di coloro che le educano e istruiscono gli altri figli, nostri minori fratelli. Ero di quelli che s'erano ritratti » a coltivare la tristezza come un giardino solitario. ... Ora io coltivavo e coltivo quella tristezza per un qualche utile dei miei simili; per dire ad essi la parola che forse importa più di tutte le altre: che oltre i mali necessari della vita e che noi quali possiamo appena attenuare quali nemmeno attenuare, vi sono altri mali che sono i soli veri mali, e questi sì, possiamo abolire con somma e pronta facilità. Come? Col contentarci. Ciò che piace è sì il molto; ma il poco è ciò che appaga. Chi ha sete crede che un'anfora non lo disseterebbe; e una coppa lo disseta. Ora ecco la sventura aggiunta del genere umano: l'assetato, perchè crede che un'anfora non

basti alla sua sete, sottrae agli altri assetati tutta l'anfora di cui berrà una sola coppa. Peggio ancora: spezza l'anfora perchè altri non beva, se egli non può bere. Peggio che mai, dopo aver bevuto esso, sperde per terra il liquore perchè agli altri cresca la sete e l'odio. E infinitamente peggio: si uccidono tra loro, i sitibondi, perchè non beva nessuno ». Ed ecco il grido di Giovanni Pascoli: « Oh, bevete un po' per uno, stolidi, e poi fatevi riempire la buona anfora per quelli che verranno! ».

Ma questa onestà di vivere non può tradursi, onorevoli colleghi, nella mortificazione ingiusta di non poter trovare pace e serenità neanche quando le ombre del crepuscolo stanno per confondersi nel buio della notte. Non è possibile che il frutto di tanto lavoro onesto si converta nell'offerta di una pensione che può essere offensiva per la dignità della funzione e che si traduce in rinunzie, in privazioni, in assolute ristrettezze. L'attuale pensione è davvero umilissima e costituisce sofferenza per il pensionato e costringe alla disperazione la sua compagna di vita ed i suoi cari. È tollerabile tutto questo? Se il professionista ha un arresto della sua attività professionale, unica fonte di guadagno, o per una malattia o per un altro infortunio non c'è nulla che lo protegga e lo assista. È stata presentata alla Camera una proposta di legge a questo proposito, ma tutto, come al solito, procede *lento pede*. Ora lo Stato non può rimanere insensibile a queste giuste ed oneste rivendicazioni, anche se i Consigli dell'Ordine non elevano, come sarebbe loro stretto dovere, le loro vive proteste.

Ho così accennato, cari colleghi, in sintesi, ai problemi che aspettano senza indugio la loro soluzione. Le riforme richiedono somme non indifferenti, e queste, come si è fatto per tutti gli altri bilanci, quando ciò urgeva per una data politica, devono essere in ogni maniera trovate.

Ma la riforma delle riforme è, come ho accennato, la riforma dei codici, che debbono essere il riflesso delle condizioni politiche, sociali ed economiche del nostro Paese.

Cessiamo di essere imitatori di Wagner, il quale, nel laboratorio chiuso e tra i lami-bicchi vecchi ed arrugginiti, credeva di cogliere la vita nel suo divenire! Seguiamo Faust, che, in quel chiuso recinto fatto di tetraggine e graveolente di muffa, faceva penetrare dai finestroni spalancati l'aria risanatrice e rinnovata di una civiltà nuova e di un progresso senza fine! Ma non possiamo tollerare che si nomini un'altra Commissione per la riforma della sola procedura penale. Non c'è da studiare più nulla dopo 20 anni di studi. E la riforma deve essere fatta subito e per tutti i codici, primo fra tutti il codice penale.

Non facciamo che la nostra parola cangi di colore come quando l'olivo è sotto il vento! Abbiamo chiesto da 18 anni il vostro aiuto, colleghi ed amici, perchè questo monumento sorga a testimonianza della nostra civiltà. Se la politica ci vuol dividere, la verità ci unisce! Ad ogni modo, se ci abbandonerete, noi cammineremo da soli, sfidando ogni insidia, ogni sabotaggio, ogni resistenza. Siamo certi della vittoria ed anche della vostra collaborazione, perchè non ci muove che l'amore della verità e della giustizia! Sapremo, senza disarmare o cedere, far nostro il pensiero che Vincenzo Morello, dinanzi alla Commissione di 25 costituenti, espresse allora, seguendo quello del grande Patrizi, che ho avanti ricordato: « Aspettare bisogna, se occorre, tutta la vita; non dolerti se l'idea propria sarà adottata dopo di te e se alteri secolo getti la sua semente! ».

Ma la terra sulla quale abbiamo costantemente lavorato darà, io lo spero, al più presto i frutti desiderati e il frutto sarà dolce e bello come un alba senza ombre; perchè i codici auspicati saranno impresa che sfida i secoli. *Aere perennius*: questa è la nostra parola che non muta, questo il vero ed autentico carne alla giustizia che non inganna! (*Vivi applausi. Congratulazioni*).

Signor Presidente, dovrei ora trattare alcune questioni relative alla legge di pubblica sicurezza, ma poichè non voglio stancare i colleghi ed ho già superato il limite di tempo assegnatomi, la pregherei di autorizzarmi a trasmettere ai Resoconti tale parte. (*Cenni di assenso del Presidente*).

(*Il senatore Picchiotti ha successivamente trasmesso all'Ufficio dei Resoconti la seguente parte del suo intervento*).

Ed ora brevi osservazioni sulla legge di pubblica sicurezza.

La legge di pubblica sicurezza è il problema che si agita fin dal 1948 e che, non ancora risolto, offende la Costituzione frutto del sangue e del sacrificio degli italiani. Leggi come questa sono divenute, non difesa della libertà, ma freno e catene nel cammino verso la civiltà ed il progresso. Si è detto e si ripete sempre che ciò che serve a definire un regime o un Governo, è la sua legislazione. E proprio la legge di pubblica sicurezza è quella che meglio e più di ogni altra denuncia quale sia il pensiero politico, morale e sociale di un Governo. Si è detto anche: tale il Governo, tale la legge di polizia. Se non fosse venuta la Corte costituzionale a dire la parola definitiva nei riguardi di questa legge, essa sarebbe stata ancora valida per la Corte di cassazione. La legge stessa concede ai Prefetti, contro i quali si è levata la parola del Presidente della Repubblica Einaudi e di Salvemini, la più ampia discrezionalità incontrollata come quella dei dirigenti la polizia, i quali sono giunti, nel presente sciopero della Piaggio di Pontedera, ad allontanare con violenza dal marciapiede antistante alla fabbrica il Sindaco della stessa cittadina, che ha le funzioni di capo della polizia, sol perchè accorso in tale qualità a cercare la pacificazione degli animi.

Principio di ogni regime democratico è la certezza assoluta del diritto, non la discrezionalità e l'arbitrio. Tale principio non poteva trovare evidentemente posto nella legislazione fascista che preferiva ispirarsi al concetto informatore della discrezionalità del Potere esecutivo. Ma occorre ora decidersi: o legge ispirata dal fascismo o la legge costituzionale.

E non continuiamo a dare questo triste esempio a chi ci ha eletto a questo posto di responsabilità: di respingere cioè oggi quello che volemmo ieri e di considerare un male oggi quello che reputammo ieri una necessità ed un bene, specie quando si tratta della libertà e della dignità sociale.

Abbiamo dovuto in questo campo amaramente constatare come alcuni senatori, i quali nel 1948 votarono all'unanimità contro le norme più intollerabili e restrittive di questa legge, proprio gli stessi nel 1956 hanno votato il mantenimento della legge tentando di peggiorarne il testo. E come gli avvenimenti più strani siano avvenuti dal 1948 ad oggi nei riguardi di questa legge, non può essere sottaciuto, perchè non sia più un mistero, per coloro di voi che non ha assistito di persona a questa vicenda, quale ne sia stato il *curriculum*. Il 26 ottobre 1948 fu presentato dal senatore Berlinguer un ordine del giorno così concepito: « Il Senato invita il Governo a presentare senza ulteriori indugi al Parlamento il disegno di legge per il nuovo testo unico per le leggi di pubblica sicurezza ».

Due giorni dopo il senatore Scoccimarro presentò una proposta di legge con la quale, con un solo articolo, chiedeva l'abolizione e la modifica di alcune disposizioni della legge di Pubblica sicurezza più evidentemente contrastanti con la Costituzione.

Il ministro Scelba, di concerto con il ministro Grassi, presentò il 10 dicembre 1948 un disegno di legge composto di 8 articoli, così intestato: « Modifiche alle disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e del relativo regolamento ». In esso si leggono queste affermazioni: « Le esigenze connesse con l'affermazione e con la garanzia dei fondamentali diritti di libertà civile che sono sanciti dalla Costituzione, non potevano, nel quadro generale dell'adeguamento degli ordinamenti amministrativi dello Stato, non porre in primo piano la necessità di un vasto e profondo riesame delle norme contenute nel vigente testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ispirato talora nei suoi istituti e nelle singole statuizioni a criteri e finalità non conciliantisi con i principi che sono posti a base del nuovo ordinamento giuridico dello Stato ».

E seguiva: « Talune disposizioni contenute nel testo della legge si appalesano particolarmente ispirate a criteri e finalità proprie del cessato regime e risultano quindi in più diretto contrasto con i principi informatori della Costituzione, talchè si rende

indilazionabile la loro abrogazione, o in qualche caso la totale trasformazione dei relativi istituti in aderenza ai precetti costituzionali ed alle esigenze del più rigoroso rispetto dei diritti di libertà dei cittadini ».

E a proposito dell'articolo 2 di detta legge, la norma cioè che costituisce veramente il *summum* della discrezionalità assoluta ed incontrollata dell'autorità prefettizia, egli, il Ministro, così si esprime: « L'articolo 2 conferisce, come è noto, ai Prefetti la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica ».

Però di tale facoltà, aggiungeva, « non viene in effetti fatto uso ».

Era un'affermazione invero azzardata anche se in quel tempo l'uso fattone non era divenuto un sistema usato come lo è oggi in ogni contingenza e *ad libitum*.

Ma egli seguiva: « La statuizione contenuta nell'articolo predetto, articolo 2, non può tuttavia non ritenersi in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione, portando potenzialmente a presupporre che l'azione di un organo di Pubblica sicurezza possa svolgersi sia pure in connessione con contingenze eccezionali ».

Relatore di quel disegno di legge fu il nostro autorevole ed indimenticabile collega Umberto Merlin. Egli, senza reticenze e senza infingimenti, scriveva il 14 dicembre 1948: « È da tutti riconosciuto che questa legge creata nel nefasto regime fascista contiene molte disposizioni che non sono più tollerabili di fronte alle libertà civili che la nuova Carta statutaria riconosce a tutti i cittadini ».

E a proposito dell'articolo 2, criticato e colpito dai più autorevoli studiosi, egli scriveva: « Cade l'articolo 2 che concedeva al Prefetto amplissime ed incontrollate facoltà per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, sia pure con la limitazione più apparente che reale del caso d'urgenza e della grave necessità pubblica ».

Questa disposizione tramutava ogni Prefetto in un piccolo dittatore che, invece di obbedire soltanto alla legge uguale per tutti i cittadini, era a sua volta schiavo dei mutabili capricci dei vari gerarchi locali.

Gli statuti nettamente fascisti dell'ammonizione e del confino, con i quali il fascismo col terrore e la violenza aveva ridotto al silenzio i suoi avversari, debbono scomparire. Ho accennato alle critiche dei più illuminati studiosi. Il Garrone, giudice, nel suo commento alla legge scriveva queste parole: « È inutile avvertire che il testo unico, nonostante le modificazioni della legge precedente, appare in deciso e stridente contrasto con i principi della nuova legislazione. L'esigenza di una riforma legislativa in questa materia è universalmente sentita ».

Il professor Zanobini scriveva: « Il testo che riportiamo è forse quello che contiene il maggior numero di disposizioni in contrasto con i principi della legislazione ».

È inutile che io ricordi quale sia stata la dolorosa storia di questa legge. Ad ogni modo, dai parlamentari di allora, era auspicata e voluta da tutti la riforma ed era sentita l'esigenza di affrettare i tempi.

E chi ha assistito come il sottoscritto alle discussioni che furono fatte il 16, 17 e 18 dicembre 1948, sa che non una voce si levò a contrastare, a criticare, a fare riserve, anche perchè il Ministro aveva fermamente e chiaramente promesso il completamento della legge.

Ma dopo l'approvazione del suo disegno di legge, il Ministro così dichiarò: « L'impegno preso della presentazione del testo completo della legge di pubblica sicurezza è una dichiarazione di Governo, ma non è un impegno di Parlamento ». Parola e commento non ci appulcro.

E la storia lacrimevole continua. Questo disegno di legge approvato all'unanimità dal Senato passò alla Camera dei deputati e là si è ripetuta la stessa manovra e lo stesso giuoco. L'onorevole Tozzi Condivi disse: « Anche qui come al Senato si ripropone lo stesso quesito: o accontentarci di eliminare le norme in evidente contrasto con la Costituzione, oppure affrontare la stesura di una nuova legge di pubblica sicurezza ».

Ma l'iniziativa della formulazione di un testo di iniziativa parlamentare cadde perchè il Ministro aveva promesso di presentare, e al più presto, un nuovo progetto completo. Non avendolo fatto, fu presentato un ordine del giorno così concepito: « La Ca-

mera invita il Governo a presentare entro 3 mesi un nuovo e completo progetto che ordini e rinnovi nelle forme e nella sostanza tutte le varie norme vigenti in detto codice ».

Ma invece del progetto, furono presentati emendamenti tali da peggiorare le norme della legge. E ciò fu rilevato dall'onorevole Carpano Maglioli, nostro compagno, in forma elevata. Così si chiuse la prima legislatura.

L'otto settembre 1953 fu proprio il sottoscritto a riproporre le modifiche al testo unico ed insistè per la sua discussione nel luglio 1954, in un suo intervento.

Il Ministro preparò un altro disegno di legge ed un altro, sottoscritto anche da me, lo presentò il collega Terracini. Ma dopo un'appassionata discussione fatta in Commissione nel 1956 dovemmo non insistere perchè la legge che si voleva riformare sarebbe stata peggiorata e resa più draconicamente restrittiva.

La battaglia si è accesa e si riaccende sull'interpretazione dell'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza. La Corte costituzionale, con la sentenza 30 giugno 1956, n. 8, dichiarò infondata la questione di illegittimità costituzionale del citato articolo 2, ma precisò che la formula di detto articolo nella sua latitudine avrebbe potuto dare adito ad arbitrarie applicazioni se si fossero affermate interpretazioni diverse da quelle rilevate dalla Corte.

In tal caso la decisione non precluderebbe il riesame della questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nel citato articolo. Dopo questa decisione della Corte costituzionale del 30 giugno 1956, ecco un disegno di legge ministeriale presentato, a firma Tambroni e Gonella, il 16 dicembre 1958, e cioè due anni e mezzo dopo il richiamo su questa materia della Corte costituzionale. Intanto con sentenza 16 giugno 1958 la Corte di cassazione a sezioni unite inquadrava l'ordinanza prefettizia nella categoria delle ordinanze libere.

Allora la Corte costituzionale, con sua decisione del 23 marzo 1961, su ordinanza del Pretore di Livorno, così decideva: « Poichè la sentenza delle Sezioni Unite appare

innovativa della precedente giurisprudenza e destinata ad instaurare un nuovo corso interpretativo, è necessario riesaminare la questione di legittimità costituzionale del citato articolo 2 ». Ed in detta sentenza si legge: « Il riesame da parte della Corte costituzionale appare necessario in relazione all'articolo 1, secondo comma, della Costituzione, in base al quale il potere statale può essere legittimamente esercitato solo nelle forme e nei limiti della Costituzione, per cui allo stato attuale è inconcepibile attribuire ad un organo dello Stato il potere di travolgere le garanzie scritte dalla Costituzione a tutela della libertà dei cittadini ». Infatti, se è vero che ai fini del giudizio di costituzionalità bisogna prendere le mosse dall'interpretazione che la norma riceve « concretamente » nel sistema in cui vive, non vi è dubbio che l'articolo 2 in questione, nel sistema odierno, riceve concretamente dagli organi amministrativi, cui esso si rivolge, e dagli organi giurisdizionali che ne devono sindacare l'applicazione, il contenuto di una norma attributiva del potere di modificare sia le leggi che la Costituzione.

Ora, se tale è l'effettivo contenuto dell'articolo 2, non si può non dichiararne l'incostituzionalità perchè in contrasto con lo spirito che informa tutto il nostro ordinamento costituzionale.

Una eventuale dichiarazione di costituzionalità dell'articolo 2, tenuto conto del contenuto che concretamente gli viene attribuito nel sistema in cui storicamente esso vive, sconvolgerebbe i cardini del nostro ordinamento costituzionale perchè legittimerebbe il conferimento ai Prefetti di un potere che contraddice il principio della rigidità della nostra Costituzione, che sarebbe nella pratica molto più ampio non solo del potere normativo attribuito al Governo, ma persino del potere legislativo ordinario del Parlamento ».

Ma la Corte costituzionale tocca un punto amaro e doloroso: quello dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, la quale, come al solito, sostiene che la questione sollevata con le ordinanze impugnate è infondata.

Cosicchè, mentre si proclama la fedeltà alla Costituzione a parole, con i fatti si cerca di eludere i suoi principali postulanti.

E non è questa una semplice affermazione.

Ognuno ricorderà che l'Avvocatura generale dello Stato è giunta fino al punto di difendere l'istituto dell'ammonizione e del confino.

Non solo ha ribadito la vecchia ed interessata teoria delle norme precettive e programmatiche, ma quando si è parlato dell'abrogazione degli articoli dal 164 al 176, codice penale, ha chiesto in primo luogo che non vi sia luogo a giudizio di legittimità costituzionale, ed in via subordinata che non vi sia incompatibilità fra la Costituzione e gli articoli della legge che riguardano la ammonizione e il confino.

Ora, quando si opera in questa maniera, credere di dare ad intendere che si venera e si vuole attuare la Costituzione mi pare che sia impresa troppo disperata.

Dopo l'approvazione unanime del 1948 fatta dal Senato della riforma della legge, dopo che nel 1956 abbiamo dovuto dimettere ogni speranza di riforma per non peggiorare il testo attuale, dopo due anni e mezzo dal richiamo della Corte costituzionale, venne il disegno di legge ministeriale del 16 dicembre 1958; ma da quell'epoca passarono due anni e mezzo prima che il disegno di legge fosse portato alla discussione. Ora, dopo la dichiarazione di incostituzionalità emessa dalla Corte costituzionale il 13 aprile 1961, non sarà ritenuta opera da rivoluzionari chiedere e volere senza ulteriore perdita di tempo la riforma della legge.

Oggi le norme di sicurezza dichiarate incostituzionali sono numerose, eppure la legge è ancora viva e cogente.

È necessario che si comprenda, sia pure dopo tanto tempo, che la libertà dei cittadini non può essere sottomessa al capriccio di un Questore o di un Prefetto, ma che soffre solo i vincoli stabiliti dalla Costituzione che dice: cammina come più ti piace nella tua terra; esprimi liberamente il tuo pensiero; lavora in pace. Ti ho segnato i limiti dell'onesto e del buon vivere civile. Non

ti incatenerò. Ho tracciato il cammino per il quale camminerai pacifico e sereno.

Purtroppo non abbiamo dimenticato che si è combattuto contro la difesa civile, la polivalenza, in difesa allo sciopero, e contro il mantenimento della ferma militare.

Non avete mai voluto riconoscere secondo verità, salvo le esaltazioni nelle cerimonie propiziatrici, che questa è terra di onesti lavoratori, la terra che ha dato i natali a Galileo, a Michelangelo a Leonardo e che non può sopportare l'offesa alla legge fondamentale. Non è, no, la terra dei morti.

Dobbiamo costruire una legge che, se veramente applicata, darà la pace e la libertà agli italiani. Non tardiamo oltre ad allontanare le scorie di un passato che ci fece servi, mentre non vogliamo essere che fedeli assertori e difensori della legge giusta, onesta ed uguale per tutti.

*In principio erat verbum*, ma ora gli italiani aspettano i fatti, non più le parole.

#### Presentazione di disegni di legge

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Ho l'onore di presentare al Senato i seguenti disegni di legge:

« Riduzione del periodo di tirocinio degli uditori giudiziari » (1031);

« Modificazioni al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835 » (1032).

P R E S I D E N T E . Do atto all'onorevole Ministro di grazia e giustizia della presentazione dei predetti disegni di legge.

#### Ripresa della discussione

P R E S I D E N T E . Riprendiamo la discussione sul bilancio dello Stato. È iscritto a parlare il senatore Pace. Ne ha facoltà.

P A C E . Onorevole Presidente, onorevoli senatori, onorevole Guardasigilli, mi sottraggo al fascino dei grandi temi dell'amministrazione della Giustizia, della sua legislazione e dei suoi protagonisti, delle sue strutture e delle sue riforme, per sottoporre alla considerazione di tutti una voce che è quasi all'ombra del codice penale vigente, tra i modi della estinzione della pena: due articoli, tra il 734 del codice penale e il 675 del codice di procedura penale, oltre i *bis*, i *ter* i *quater* (e c'è buon tempo per attendere anche i *quinquies*, i *sexies* e i *septies*).

Il Potere giudiziario, nella competenza e nell'attività dei suoi organi istituzionali, valutati il fatto e il reo, determina la dosimetria della pena e ne attua l'espiazione. Nella fase esecutiva, il nostro sistema consente che il Potere esecutivo intervenga a modificare la pena; meglio, a mitigarla con la concessione della liberazione condizionale del condannato. Sacrificio del principio della inderogabilità della pena sull'altare della individualizzazione della pena stessa.

Non è questo il momento per affrontare un problema estremamente interessante, se sia cioè da conservarsi al Ministro di grazia e giustizia, ossia all'Autorità amministrativa, questo potere discrezionale di modifica della sentenza del giudice o non piuttosto, in una organica revisione del sistema, sia da devolversi al Potere giudiziario, secondo l'auspicio che rimonta a Mortara (1913), ripreso nello schema di riforma del codice penale del 1947.

Il discorso sarà da farsi, il dibattito sarà da instaurarsi, ma nel quadro del sistema e nell'armonia delle modalità di esecuzione della pena.

Allo stato, il sistema è in complesso apagante. Qualificata questa modalità di esecuzione della pena siccome un procedimento facoltativo di natura amministrativa, l'articolo 43 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale ne demanda la competenza ad un organo del Potere esecutivo, cioè al Ministro di grazia e giustizia.

La liberazione condizionale è ormai istituto collaudato dal tempo che ha sempre dato risultati positivi nella sua applicazione, poichè, attraverso di essa, si coglie e si va-

luta la virtù emendatrice dalla pena che, nel ciclo dell'attuazione, questo provvido strumento, al momento opportuno, adegua nella più incisiva e fedele individualizzazione del reo. Così sul colpevole viene a gravare il minimo mezzo punitivo necessario e sufficiente per le esigenze della difesa sociale, in rapporto alla sua pericolosità. Questo obiettivo è stato sempre presente nelle evoluzioni morali dell'istituto.

Il codice Zanardelli considerava la liberazione condizionale siccome un istituto attinente allo stadio di esecuzione del sistema graduale penale, nell'applicazione amministrativa della pena.

Il codice Rocco è venuto a considerarla come una causa che, col verificarsi delle condizioni poste dalla legge, estingue la pena nella parte non ancora realmente espiata.

Però, in questo evolversi, sempre presente è lo stesso obiettivo: quello di trarre le necessarie conseguenze dal sopravvenuto « sicuro ravvedimento del reo ».

Nell'attuale disciplina della liberazione condizionale, essa, nel suo primo momento applicativo, è solo una causa modificatrice del contenuto del rapporto punitivo, in quanto all'esecuzione della parte di pena ancora da espiare non si sostituisce già la libertà completa del condannato, ma si sostituisce uno stato di libertà vigilata.

Il legislatore del 1930, partendo dal concetto che le pene inferiori ai cinque anni non consentirebbero un adeguato giudizio sul ravvedimento del colpevole (così la relazione sul progetto del codice), aveva stabilito la possibilità della concessione della liberazione condizionale solo in favore del condannato a pena detentiva per un tempo superiore ai cinque anni ed in favore del recidivo il quale avesse scontato i tre quarti della pena, escludendo i condannati pur anche a misura di sicurezza detentiva.

Dopo 11 anni, nel periodo bellico, con la legge 27 giugno 1942, n. 827, alla cui elaborazione io diedi la mia modesta cooperazione essendo anche allora componente della Commissione della giustizia nell'altro ramo del Parlamento, venne estesa la possibilità della concessione della liberazione condizionale, concorrendo le altre condizio-

ni già segnate nel codice, anche ai condannati a pena detentiva non superiore ai cinque anni. Questa legge avrebbe dovuto avere la sua efficacia durante lo stato di guerra e sino a sei mesi dopo la sua cessazione. Ma nel 1946, finito lo stato di guerra, tale legge fu prorogata fino a nuova disposizione ed è rimasta per 16 anni nei suoi termini, avvalorata da un positivo e vistoso suffragio.

Sin dalla sua elaborazione, nel 1942, si avvisava per altro che quella delimitazione temporale della legge andasse superata oltre i motivi contingenti collegati ad esigenze di guerra. In vero, come si scrive nella relazione che accompagna la legge del 1942, n. 827, questa: « sebbene abbia il carattere della temporaneità, contiene tuttavia in sè germi di vitalità sicura che potrebbero consigliarne il mantenimento anche quando siano cessate le ragioni contingenti che ne promuovono ora l'adozione. Le esperienze che saranno raccolte durante la sua applicazione offriranno al riguardo fecondi elementi di giudizio ».

Ed unanime è sopravvenuto il riconoscimento della feconda opportunità di quella innovazione della legge del 1942. Del resto un recente omaggio ne è venuto nella relazione che accompagna il disegno di legge per la delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma dei codici presentato nella seduta del 10 ottobre 1963 alla Camera dei deputati. I legiferanti del 1963 hanno reso omaggio alla legge del 1942 scrivendo così nella relazione: « con la legge 27 giugno 1942, n. 827, ampliandosi le linee tradizionali dell'istituto, veniva ammessa la liberazione condizionale qualora ricorressero determinate condizioni espressamente indicate dalla legge. Codesta innovazione, a parte l'ambito specifico di applicazione cui si riferisce, esprime un dato costante della tradizione penalistica italiana: l'esigenza più o meno compiutamente avvertita, a seconda delle condizioni storico-politiche, di rendere la legislazione penale, più che strumento meccanico di repressione, valido strumento di rieducazione morale del condannato e di reinserimento di lui nella comunità sociale ».

Le cose andavano bene, senonchè è soprav-

venuta la legge 25 novembre 1962, n. 1634, che — sia detto a suo pregio — consente anche all'ergastolano la possibilità di beneficiare dell'istituto della liberazione condizionale, purchè abbia effettivamente scontato almeno 28 anni di pena, sempre nel ricorso degli altri presupposti segnati dalla legge. L'innovazione, pur in un solo biennio di applicazione, si è dimostrata efficace. La prospettiva del possibile ritorno alla libertà strappa alla cupa disperazione il condannato a vita, accende ed alimenta in lui la speranza struggente e ardente di far ritorno nel mondo dei vivi dalla tomba dove egli è stato dannato. Nel corso del 1963, sono state concesse liberazioni condizionali a 25 ergastolani, nel corso del 1964 altri 73 ergastolani sono stati restituiti alla libertà; in complesso, cioè, nel primo biennio di applicazione della legge del 1962, sono stati liberati 98 ergastolani. Non mi consta che alcuna di queste liberazioni sia stata revocata per avere il liberato commesso altro delitto o infrazione previsti dall'articolo 177 del codice penale.

Ed allora (si tratta di dati del Ministero che l'onorevole Ministro ben conosce, e del resto già ho avuto occasione di parlarne) è positivo il collaudo, collegato a quella rieducazione del condannato che la nostra Costituzione nell'articolo 27 assegna come scopo alla pena.

Ma la legge del 1962, pur avendo esteso la possibilità della concessione della liberazione condizionale ai condannati all'ergastolo, è venuta a prevedere in riguardo agli altri condannati in espiazione della sanzione punitiva condizioni diverse e più restrittive di quelle stabilite dalla normativa precedentemente in vigore.

Invero la liberazione condizionale oggi può essere concessa al condannato incensurato o al recidivo semplice, ai sensi della prima parte dell'articolo 99 del codice penale, il quale abbia scontato perlomeno 30 mesi e comunque almeno metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni; e al recidivo qualificato, nella ipotizzazione dei capoversi dell'articolo 99 dello stesso codice, il quale abbia scontato almeno quattro anni e non

meno di tre quarti della pena a lui inflitta. In sostanza, il non mai condannato deve scontare almeno trenta mesi, se no non può conseguire la liberazione condizionale; e, se recidivo, secondo le ipotizzazioni del capoverso dell'articolo 99, tre quarti della pena.

Come si vede, così disciplinata la regolamentazione della liberazione condizionale, l'istituto gioca il suo ruolo più favorevole a vantaggio di quelli che hanno perpetrato delitti più gravi e devono scontare pene più gravi. I casi sono frequentissimi e denunciano una situazione che è veramente paradossale: un incensurato o un recidivo primario il quale ha da espiare, per esempio, una pena di trenta mesi o inferiore, non può ambire ad ottenere la liberazione condizionale; se condannato a tre anni, deve prima espiare due anni e sei mesi.

Ma insomma, se tutti siamo d'accordo nel lamentare (e sono voci che vengono da tutti i settori, dai diversi punti cardinali della Assemblea: voci ben autorevoli) che il nostro codice penale del 1930 commina delle sanzioni troppo dure e troppo severe per taluni reati, dobbiamo essere del pari concordi nel lamentare l'inopportunità delle restrizioni sopravvenute con la legge del 1962.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Senatore Pace, vorrei farle osservare, guardandomi bene dall'entrare nel merito perchè è un problema degno di meditazione, che l'istituto della liberazione condizionale è diverso, come lei mi insegna, dalla grazia: è basato sulla constatazione di un processo di ravvedimento del condannato. Ecco perchè c'è un limite di esecuzione della pena senza il quale non si può acquisire nessun elemento per stabilire se c'è o non c'è il ravvedimento. Tutto questo senza toccare il fondo del problema.

P A C E . La ringrazio della sua buona grazia, onorevole Guardasigilli, e verrò da qui a poco a darle risposta, non illudendomi di poter trarre i suoi convincimenti a diverso approdo, perchè so che dietro di lei c'è il suo Dicastero che la pensa come lei. Il problema lo abbiamo dibattuto in concreto, in sedi diverse, e credo di poterle di-



re qualcosa che, se lei avrà la benevolenza di meditare, potrà anche essere ragione di diverso avviso per lei e per il suo Dicastero.

Un condannato a 12 anni, pur scontata metà della pena, non può beneficiare della liberazione condizionale, in quanto il rimanente della pena da espiare non deve superare i cinque anni. Il recidivo, che è qualificato tale nei casi preveduti nel capoverso dell'articolo 99, deve scontare almeno quattro anni, termine che non era neanche nei presupposti del codice del 1930, e non meno di tre quarti della pena a lui inflitta, senza alcun condizionamento al rimanente della pena. Perché mai codesta involuzione prescrittiva?

Ecco l'interrogativo al quale io devo rispondere, postomi peraltro dalla cortesia dell'onorevole Guardasigilli. La risposta che pocanzi egli dava è nella relazione del Guardasigilli alla legge del 1962 ove si afferma che, estendendo la liberazione condizionale anche a pene lievi — ecco il concetto del Ministro — la brevità della detenzione non consentirebbe un adeguato giudizio sul ravvedimento del colpevole, con il conseguente pericolo di reimmettere in circolazione avanti tempo soggetti pericolosi per l'ordine sociale. Dov'è l'errore del ragionare avverso al mio? Tale preoccupazione non convince, perché il condannato che viene posto in liberazione condizionale non è restituito alla sua libertà, ma è sempre sottoposto alla libertà vigilata, ai sensi del numero 2 dell'articolo 230 del codice penale. Mi si è obiettato da qualcuno che sovviene l'istituto della grazia. La grazia è un istituto diverso che può non essere subordinato a veruna condizione. La liberazione condizionale, *jussu legis*, non può essere disgiunta dalla applicazione della misura di sicurezza della libertà vigilata; sicché il liberato viene a trovarsi in uno stato di libertà personale condizionale e vigilata. Attraverso questa vigilanza si segue il condannato nelle sue attività, nelle sue propensioni, nelle sue manifestazioni, sicché se ne potrà vagliare la capacità di progressivo adattamento alla vita sociale.

Consenta allora, onorevole Ministro, che le risponda, non per polemica perché, per

ragioni di galateo personale prima che parlamentare, ho troppo rispetto di quel che lei mi dice dal suo banco di Governo: il periodo di carcerazione è un periodo di osservazione, ma questo periodo di osservazione non si esaurisce con l'uscita dal carcere, esso si protrae nel periodo di libertà vigilata.

I dati concernenti le liberazioni condizionali nell'ultimo decennio hanno una eloquente significazione. Tralasciamo gli anni 1954-1955, 1959-1960, 1963, perché la citra dei liberati è in questi anni minore in quanto tali anni sono in relazione con l'applicazione dei tre benefici di generale clemenza concessi rispettivamente con i decreti presidenziali di amnistia e condono del 19 dicembre 1953, n. 922, dell'11 luglio 1959, n. 460 e del 24 gennaio 1963, n. 5.

Onorevole Ministro, giacché sto parlando di amnistie, cade a proposito una parentesi. Credo mio dovere informarla che nel mondo giudiziario, dove io sommessamente vivo, si è entrati nella fase accessuale della preamnistia. Nelle carceri si vive ansiosamente nella psicosi dell'amnistia. Qualche giornale ha indicato la data del 25 aprile siccome quella di promulgazione di una prossima amnistia. Nei Tribunali, nelle Preture, nelle Corti di appello è subentrata la frenesia della sollecitazione di rinvii e rinvii.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Basta che un giornalista dica una cosa...

P A C E . Non ci dobbiamo dunque credere?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Io non posso parlare di questo argomento, come lei ben capisce.

P A C E . Nessuno più di me porta ossequio alle prerogative sovrane del Capo dello Stato. Ma, per quanto a lei è dato dire, nel geloso rispetto dei sovrani attributi, cosa può dichiararci di responsabilmente impegnativo in merito?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Io non le posso dire assolutamente nulla.

P A C E . Quando nella tabella delle cifre, che andavo esponendo, noi cerchiamo gli anni che non sono connessi ai provvedimenti di clemenza, noi troviamo che nel 1960 vi sono state 199 liberazioni condizionali; nel 1961, 270; nel 1962, 223; nel 1963, 142, oltre i 25 ergastolani, per un totale di 167. Nel 1964 saliamo a 414, delle quali 73 liberazioni in favore di ergastolani, di modo che sono 341.

Ebbene, per quanto mi consta in base alle indagini che vado facendo per mio conto, nessuno dei liberati è incorso in nuovi reati sino a tornare in galera. Non si è per alcuno di essi avverata condizione risolutiva.

All'istituto allora si può guardare con conforto e fiducia. Lei, onorevole Guardasigilli, l'anno scorso, in riferimento ad un mio ordine del giorno in questa materia che particolarmente mi appassiona, si disse piuttosto favorevole alla liberazione condizionale verso la fine della pena. In linea generale, codesto orientamento di favore risponde a prudenza e saggezza. Ma voglia temperarlo, la prego, quante volte le sia presentato il ricorso alle condizioni positive per la liberazione ancor prima di tale tratto terminale della pena.

Lei si disse anche riguardoso del parere consultivo conferito dalla legge al Procuratore della Repubblica e al giudice di sorveglianza, con una giusta riserva in merito a taluni atteggiamenti, a taluni orientamenti delle Procure della Repubblica che credono di esprimere parere negativo ogni qualvolta si tratti di un reato grave. Il suo diverso parere non può che meritare il nostro consenso.

Ora, nell'articolazione di questo istituto, primeggia la figura del giudice di sorveglianza, il quale deve accertare se il condannato si è emendato e la pena ha raggiunto il suo scopo, il quale seguirà il liberato, il quale revocherà eventualmente la liberazione concessa rimandando in galera il liberato. E qui, per evitare quella commistione che si annida nella attuale struttura, si dovrà pur affrontare il problema circa la natura amministrativa o giurisdizionale del giudice di sorveglianza, il quale da un lato

esprime un parere (funzione amministrativa) e dall'altro poi emette un decreto con cui revoca la liberazione condizionale (funzione giurisdizionale).

Il giudice di sorveglianza, creato dal legislatore nel 1930, è stato recepito anche in altre legislazioni: dal codice rumeno, dal codice portoghese che ha istituito un tribunale particolare per l'adattamento progressivo della condanna alla individualità del condannato.

Ma il giudice di sorveglianza dovrebbe poter avere il tempo ed i mezzi per espletare il suo lavoro con diligente impegno: seguire il condannato nelle carceri, seguire il liberato nella convalescenza susseguente alla scarcerazione.

Non ne ha purtroppo nè il tempo nè i mezzi. Non il tempo, in quanto abitualmente deve espletare tutto il suo lavoro di giudice con partecipazione alle udienze e con rispetto delle scadenze rituali. Non i mezzi, in quanto, non potendo recarsi nelle carceri se non alla lontana, si appagherà delle relazioni del direttore delle carceri o di un comandante degli agenti; infine non ha i mezzi per procurare un lavoro al liberato (sì, ci sono quelle Commissioni che si impegnano con buona volontà), per seguire il liberato nella vita, specie se questi non risiede nella stessa sede del Tribunale (perchè non è detto che il liberato risieda nella stessa sede ove ha sede il giudice di sorveglianza; può andare a risiedere in un paese della stessa circoscrizione e il giudice di sorveglianza non ha i mezzi per seguirlo se non attraverso i riferimenti dei carabinieri locali).

S A L E R N I , *relatore*. A questo punto faccio qualche riserva, perchè vi sono prevenzioni sociali da vincere, e non basta il giudice.

P A C E . Stavo per dirlo. Dicevo che il giudice di sorveglianza non ha i mezzi per coadiuvare il liberato nell'opera di reinserimento vincendo le barriere, alle quali si richiama la sensibilità del senatore Salerni, che implacabilmente si ergono di fronte ai primi passi di un ex carcerato.

Or io, tornando alla normativa vigente dell'istituto, ritengo che la biennale applicazione della legge del 1962 imponga un ritocco in ordine al presupposto della quantità di pena scontata e ancora da scontare.

Promulgata una legge, bisogna dal tempo e dal banco di prova attenderne il collaudo. Il legislatore non può ripetere con il verso dantesco (come vedono, è contagiosa l'oratoria del carissimo maestro senatore Picchiotti) « messo t'ho innanzi, ormai per te ti ciba ». Deve seguire il cammino della sua legge al contatto della realtà, al fuoco della vita, per adeguarla eventualmente a maturate esigenze o per i suoi fini strumentarla o meglio per rilevarne la validità.

Ora io denuncio la cacofonia che ho rappresentata nella normativa vigente. Rivolgo istanza che, senza alterarsi per ora le linee tradizionali dell'istituto e le articolazioni della disciplina imperante, si riguardi l'attuale struttura dell'articolo 176, non già ripristinando la disciplina della 827, ma limitandosi, quanto meno, per l'incensurato od il recidivo semplice il termine di pena da scontare a 18 mesi. In 18 mesi si ha ben modo di acquisire gli elementi per una sufficiente valutazione.

È una innovazione che affido alla meditazione ed all'iniziativa dell'onorevole Guardasigilli. Se la mia sollecitazione cadesse, mi farei iniziatore di un disegno di legge in tal senso.

Insino a che le nostre carceri saranno quali nella maggior parte oggi sono, scuole superiori del delitto (per mancanza di lavoro, che è la medicina più provvida; per la commistione tra delinquenti incalliti e delinquenti primari; talvolta, sia pure raramente, tra minori ed adulti; tra condannati alla reclusione e condannati all'arresto, non essendovi quelle sezioni speciali previste dall'articolo 25 del codice penale per i condannati alla pena dell'arresto, che può estendersi ad un massimo di tre anni); insino a che nell'ambiente carcerario mancherà lo stimolo al fine di facilitare il ripiegamento del condannato su se stesso, avremo ragione di temere che una permanenza in carcere, al di là del sopravvenuto e constatato ravvedimento, può essere estremamente pernicioso, certo controproducente.

Ricordiamo infine che la concessione della liberazione condizionale è un esempio ed uno stimolo ai compagni di pena.

Se l'applicazione dell'istituto ci dà un bilancio positivo, dilatiamone senza timore l'ambito nell'auspicata innovazione: sarà sempre, in ultimo, la sua prudenza, onorevole Ministro di grazia e giustizia, a vagliare i presupposti relativi alla pena, magari con un apprezzamento più cauteloso, se non più rigoroso. Sarà sempre lei a decidere. Al Ministro si offrirà un dispositivo che non costituirà già per lui un doveroso legame, ma ne accrescerà l'area discrezionale, perchè al sicuro ravvedimento segua la sottoposizione del liberato alla misura di sicurezza della libertà vigilata.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Il Ministro democratico teme il possesso di troppa discrezionalità.

P A C E . Ma quando la sa usare con prudenza e pazienza, come lei ha dato sinora testimonianza di saper fare, questo pericolo non c'è. Del resto questo problema se lo pose Mortara nel 1913. Quando Mortara pose il problema a chi dovesse attribuirsi il potere discrezionale della concessione della liberazione condizionale, auspicò che fosse demandato al Potere giudiziario. Ma Finocchiaro Aprile, in quello stesso tempo, rivendicava energicamente che il Ministro di grazia e giustizia, quale che fosse il clima politico non poteva giammai staccarsi da quelle esigenze etiche oltre che giuridiche, da quel senso di responsabilità che caratterizzano l'adempimento del suo ministero. Guai, onorevole Ministro, se noi che viviamo nella povera e mesta disciplina dei delitti e delle pene dovessimo dubitare del nostro Ministro! Allora tutto l'entusiasmo che infiammava gli altri miei colleghi dovrebbe spegnersi nella delusione più cocente.

Sulla strada del reinserimento nel complesso sociale, nel quadro della bonifica umana, per la migliore funzione rieducativa del condannato che la nostra Costituzione prevede, che la nostra fede di cattolici postula ed esige, noi crediamo di poter auspicare dalla iniziativa del Guardasigilli un riesame di questi presupposti temporali nei limiti che

io ho enunciati. (*Vivi applausi dall'estrema destra. Molte congratulazioni.*)

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Poët. Ne ha facoltà.

**P O È T .** Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, all'inizio del mio intervento a nome del mio Gruppo sul bilancio della Giustizia — intervento che ai fini della scorrevolezza di questa tornata di lavoro è mio proposito contenere negli stretti limiti di tempo che mi sono stati assegnati — desidero esprimere un vivo apprezzamento, oltre che per l'ampio e diligente parere espresso dal senatore Berlingieri a nome della 2ª Commissione, anche per il lavoro svolto dai colleghi relatori Salerni e Pecoraro, che hanno lodevolmente disimpegnato, con scrupolo e senso del dovere, oltre che con chiarezza e visione organica dei problemi, una complessa mole di lavoro, connessa con la riforma della struttura del bilancio generale dello Stato e del conseguente suo iter parlamentare.

Il bilancio della Giustizia, cioè di una branca dell'attività statale che deve assumere nel nostro Paese un'importanza sempre più grande, essendo il fondamento stesso dello Stato di diritto che noi abbiamo sempre propugnato, meriterebbe un'ampia e dettagliata disamina da parte mia. Non essendo ciò possibile, mi limiterò a considerare alcuni problemi della giustizia che mi sembrano essenziali, improntando il mio intervento ad un tono di praticità e formulando alcune proposte che ritengo meritevoli di considerazione.

La spesa di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1965 ammonta, com'è noto, complessivamente a lire 122 miliardi 258 milioni e 700 mila, tenuto conto dei 250 milioni accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro per la parte corrente.

Con soddisfazione registriamo un aumento di 26 miliardi e 258 milioni rispetto al bilancio precedente, anche se non possiamo tacere che le attribuzioni di questo Ministero, in cifra assoluta e soprattutto in cifra relativa, cioè in rapporto ad altri dicasteri

a nostro parere meno importanti, non sono ancora sufficienti di fronte alla mole dei problemi che ci stanno davanti e per risolvere quella che, con una parola ormai abusata, ma pertinente, è stata definita « la crisi della giustizia », la quale, peraltro, non è soltanto crisi di mezzi e di attrezzature, ma soprattutto crisi di costume democratico, di fiducia nella giustizia, oltre che di carenza legislativa.

È innegabile che la branca della Giustizia è, nel vasto settore della Pubblica amministrazione, una di quelle maggiormente in crisi; e questa crisi, che ormai si trascina da moltissimo tempo, deve — non paia troppo forte la parola — allarmarci seriamente, se è vero che la Giustizia è il potere che presiede alla tutela di un sano ordinamento giuridico-statale ed è il fondamento insostituibile di un ordinato progresso civile e sociale.

Indice chiarissimo della gravità della situazione — lo diciamo con chiarezza e fuori di ogni ipocrisia — è il fatto che, a distanza di poco più di due anni dall'ultima amnistia, già si parli di un provvedimento analogo, giustificandolo essenzialmente con la necessità di sfrontare l'enorme massa di lavoro che è tornato ad accumularsi negli uffici giudiziari.

A mio parere, condiviso peraltro da altri compagni del mio Gruppo, è molto preoccupante che motivi di tal genere debbano influire su un atto per sua natura di alta giustizia equitativa e di carattere eccezionale, quasi imponendo allo Stato la rinuncia al suo diritto di punire proprio nel momento in cui, purtroppo, si registra una recrudescenza della delinquenza.

Un tale sistema finisce, logicamente, per inceppare la macchina della giustizia, per screditarla, contribuendo al dilagare del qualunquismo nell'opinione pubblica e togliendo alla pena il carattere, che fra altri le è proprio, di remora ai fatti delittuosi.

**R E A L E ,** *Ministro di grazia e giustizia.* Senatore Poët, sono completamente d'accordo con questa sua considerazione.

P O È T . La ringrazio, signor Ministro. Per tali motivi riteniamo doveroso farci in quest'Aula portatori dell'allarme che l'annuncio dell'amnistia ha suscitato tra le persone e negli ambienti più responsabili del nostro Paese ed esprimiamo il parere che, se amnistia ci sarà, essa riguardi soltanto i reati lievi o lievissimi e, meglio, rimanga limitata al solo campo delle contravvenzioni.

Fatta questa premessa, che ci è parsa doverosa, dobbiamo aggiungere che il campo di indagine in ordine alla crisi della giustizia è estremamente vasto. Per sintetizzare ci pare potersi affermare che le sue cause vanno ravvisate in due settori: a) l'organizzazione dell'ordine giudiziario nei suoi molteplici aspetti (autogoverno e indipendenza della Magistratura, carriera dei magistrati, circoscrizioni razionali ed efficienti, strutture degli uffici, attrezzatura); b) la disciplina della procedura.

Per quanto attiene al secondo tema, e cioè alla disciplina della procedura, direi che non è possibile entrare in un esame di merito delle numerose riforme che si impongono urgentemente sia nel rito civile che in quello penale.

Del resto, esiste già una Commissione per lo studio del problema e non c'è che da auspicare che i lavori procedano, pur con il dovuto riguardo alla complessità della materia, il più sollecitamente possibile e con il coraggio necessario per innovare istituti inadeguati e non più rispondenti alle esigenze di una giustizia moderna e democratica, respingendo la suggestione, pur avvertita da vari cultori del diritto, di restare ancorati a forme cristallizzate e superate dai tempi e dall'esperienza.

Un problema però conviene toccare, come uno dei più scottanti, ed è quello relativo alle garanzie dei diritti della difesa nella fase istruttoria penale, che — indipendentemente, per i motivi che dirò in seguito, dalla recentissima sentenza della Corte costituzionale — deve formare oggetto di una legge anticipatrice della riforma generale del sistema istruttorio e del codice di procedura penale, per la quale lei, signor Ministro, sta perfezionando i termini e i lineamenti della legge delega che, secondo sue dichiarazioni,

sarà prossimamente presentata al Parlamento.

Il problema in oggetto, la cui urgenza già era stata messa in rilievo da alcuni recenti, clamorosi processi e sottolineata nello stesso discorso inaugurale dell'anno giudiziario dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, è venuto alla ribalta dell'intera opinione pubblica a seguito della recente sentenza cui dianzi accennavo della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità della interpretazione restrittiva che la Cassazione, con giurisprudenza costante e con una fermezza ed una tenacia veramente degne di miglior causa, ha sempre dato alle norme introdotte dalla cosiddetta piccola riforma del 1955 a garanzia della difesa nella fase istruttoria, dichiarandole non applicabili all'istruttoria sommaria.

E poichè, come è noto, il ricorso all'uno o all'altro tipo di istruttoria è rimesso alla discrezione dei Pubblici ministeri, ne è derivata la conseguenza che, anche in processi di grande rilievo sostanziale e di complessa e difficile indagine, come quello del professor Ippolito, sia stato seguito il rito istruttorio sommario con il risultato che gli imputati e la loro difesa sono rimasti all'oscuro nella fase in cui si concretizzavano e raccoglievano le prove dell'accusa e sono arrivati al dibattimento in condizioni di inammissibile inferiorità.

Da questi banchi non possiamo che compiacerci, come di una grande vittoria della giustizia e del diritto, e perciò di una vittoria democratica, per l'intervento quanto mai opportuno e necessario del supremo organo garante della nostra Costituzione, che chiude un periodo di arbitraria ed illegale esclusione dei diritti della difesa in fase istruttoria e proclama un principio di interpretazione legislativa che da anni noi andiamo sostenendo in contrasto con la prassi seguita dalla Corte di cassazione, dalla quale, esclusivamente sotto il profilo tecnico, e pur nel pieno rispetto della sua indipendenza, ci permettevamo di dissentire.

A chi creda nell'esigenza dello Stato di diritto e ne propugni il consolidamento quale fondamento e baluardo delle libere istituzioni, a chi suoni offesa l'arbitrio da qualsiasi parte proveniente e

comunque esercitato, a chi accetti come positiva eredità dello Stato liberale la distinzione rigorosa tra i tre Poteri cardine dello Stato, onde le confusioni, le intromissioni e, peggio, le prevaricazioni dell'uno rispetto all'altro non possono non provocare degli scompensi pericolosi per un ordinato reggimento democratico; a tutti costoro la sentenza della Corte costituzionale ha certamente restituito serenità e fiducia. E noi ci auguriamo che l'energico richiamo, implicito nella sentenza del supremo organo costituzionale, valga ad evitare in futuro altri atteggiamenti egualmente aberranti, per usare un'espressione che non è mia, ma dell'onorevole Giovanni Leone nel suo forte articolo di critica della giurisprudenza di Cassazione sul tema in esame, apparso sul giornale « La Stampa » del 20 corrente.

Dato il clamore che giustamente sarà suscitato dalla sentenza della Corte costituzionale, potrebbe sembrare superfluo che il legislatore intervenga con una apposita breve legge a dare una interpretazione autentica alle norme esistenti sulle garanzie della difesa in fase istruttoria, in attesa della riforma integrale della procedura penale. Tale non è la nostra opinione. Le stesse cronache di questi giorni ci dimostrano che permangono dei dubbi sulle conseguenze pratiche della sentenza in questione e che non mancano fin d'ora resistenze, nell'ambiente giudiziario, all'immediata estensione delle norme dell'istruttoria formale in punto ai diritti della difesa anche al rito sommario. Pertanto invitiamo il Governo a sollecitare, per quanto di sua competenza e in sua possibilità, la pronta approvazione dei disegni di legge già presentati a questa Camera, i quali espressamente dichiararono applicabili anche all'istruttoria sommaria gli articoli 304-*bis*, *ter*, *quater* del codice di procedura penale.

Nè si dica che con tali sistemi si contraddice l'obiettivo di sveltire e snellire lo svolgimento dei processi. Invero tale traguardo va raggiunto con altri mezzi, con l'eliminazione di formalismi inutili (si pensi al sistema estremamente macchinoso delle nullità), senza però pregiudicare il pieno esercizio dei diritti della difesa, che nel nostro sistema democratico deve costituire il fondamento cui ogni altra esigenza va subordinata.

Un secondo discorso deve essere incentrato sul problema dell'organizzazione del Potere giudiziario, che denuncia oggi le più grosse deficienze e una situazione insostenibile. Ne è prova evidente lo stato di profondo disagio in cui versa la Magistratura, disagio che si manifesta nella continua polemica tra le due Associazioni di categoria oggi esistenti. C'è in primo luogo il problema del Consiglio superiore della magistratura. Sono note le numerose riserve e critiche sollevate dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, e le vicende giudiziarie cui la legge stessa ha dato luogo. Ricordiamo la sentenza del Consiglio di Stato 14 marzo 1962, che ha ritenuto impugnabile davanti a sé le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sullo stato dei magistrati ed ha negato la natura di organo costituzionale al Consiglio stesso, e ricordiamo altresì la sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1963 che dichiarò incostituzionale il primo comma dell'articolo 111, il quale subordinava l'attività del Consiglio superiore alla richiesta del Ministro di grazia e giustizia.

Orbene, la necessità di una riforma di numerose norme della legge del 1958, indipendentemente dalla loro costituzionalità, è stata riconosciuta dalla migliore dottrina e sollecitata a più riprese dai congressi dell'Associazione magistrati, che raccoglie la grande maggioranza della categoria. Alcuni punti della riforma sono irrinunciabili:

1) Occorre stabilire, a garanzia dell'indipendenza del Consiglio superiore e della Magistratura, che gli atti del Consiglio stesso non siano soggetti al sindacato di alcun altro organo o potere, limitando espressamente il controllo sui decreti del Capo dello Stato o del Ministero, che vanno considerati come atti di esecuzione delle deliberazioni del Consiglio, pienamente autonome, queste, e giuridicamente rilevanti. Deve altresì abolirsi il controllo della Corte di cassazione sulle decisioni del Consiglio in materia disciplinare. Per consentire un doppio esame delle questioni, si dovrà poi prevedere la strutturazione del Consiglio in Commissioni competenti in prima istanza, in modo che le deliberazioni di tali Commissioni siano impugnabili davanti all'Assemblea plenaria.

2) In materia di elettorato occorre abolire il sistema di elezione per categorie, e cioè il sistema per cui i magistrati di Cassazione eleggono i componenti del Consiglio magistrati di Cassazione, quelli di Appello i magistrati di Appello, e così per i magistrati di Tribunale. Occorre invece introdurre il sistema ed il principio che alle elezioni partecipino tutti i magistrati riuniti in un collegio unico nazionale, riconoscendo il diritto di elettorato attivo anche agli uditori con funzioni, i quali debbono essere certamente considerati magistrati ordinari a tutti gli effetti, e ciò in linea di principio assolutamente fondata.

Per l'elettorato passivo non si comprende l'attuale esclusione dallo stesso dei magistrati di tribunale con meno di quattro anni di anzianità.

Più opinabile rimane il problema circa modifiche eventuali da apportare all'attuale distribuzione dei seggi che è: sei ai magistrati di Cassazione, oltre ai due di diritto, Presidente e Procuratore generale presso la Corte di cassazione; quattro seggi ai magistrati di Appello, quattro ai magistrati di Tribunale.

Pur riconoscendo che la Costituzione ha rimesso al legislatore ordinario il potere di stabilire la distribuzione più opportuna, sembra evidente la sproporzione enorme fra le tre categorie, onde sarebbe bene, a nostro avviso, ridurre a quattro i seggi attribuiti ai magistrati di Cassazione ed aumentare a cinque i seggi dei Magistrati di appello e di quelli del Tribunale.

Vi è poi il problema dell'ordinamento della carriera.

Il nuovo sistema del concorso per esami non ha dato buona prova e presenta gravi difetti ed incongruenze anche maggiori del superato sistema dei concorsi per titoli, essendosi dimostrato nella pratica inadatto a valutare le capacità dei Magistrati per la progressione in carriera.

È quindi necessario, anche qui venendo incontro ad un voto unanime espresso dall'Associazione Magistrati, stabilire il criterio della progressione per anzianità, subordinando la nomina a magistrato d'appello alla valutazione favorevole del Consiglio giudiziario.

Ritengo ancora opportuno richiamare l'attenzione dell'onorevole Ministro sul problema che ha già formato oggetto di studio in sede di dottrina, ma che non ha avuto un adeguato seguito in sede legislativa.

La carenza del numero di magistrati è cosa notoria e la recente esperienza dimostra quanto sia problematico sperare di risolverlo attraverso provvedimenti di aumento degli organici, data la difficoltà di reclutare nuovi magistrati senza deteriorare il livello di preparazione. La conseguenza è l'enorme mole di arretrato nei ricorsi giacenti avanti la Corte di cassazione sia in campo penale che civile, ed altrettanto lavoro arretrato presso gli uffici giudiziari minori. L'attuale sistema di assunzione si è dimostrato inidoneo, come confermato dalle esperienze degli ultimi concorsi, caratterizzati dalla mancata copertura dei posti, nè a rimediare la situazione in atto può valere il sistema dei concorsi a ripetizione.

E allora, perchè non si affronta con coraggio la prospettiva di una diversa formazione dei Collegi, che consentirebbe una migliore utilizzazione delle energie già disponibili, con semplici effetti anche sul piano di una riduzione della spesa?

È sufficiente una modesta pratica giudiziaria per conoscere come il sistema della collegialità funzioni in realtà in modo del tutto difforme dal modello teorico.

E infatti, nella maggior parte dei casi, soprattutto negli uffici delle grandi città stracarichi di lavoro, lo studio e la decisione delle controversie — intendo riferirmi principalmente a quelle civili — finiscono per restare onere e privilegio esclusivo del giudice istruttore.

Ci parrebbe quindi venuto il momento, e ne facciamo formale proposta, per esaminare se, pur con le dovute garanzie ed eccezioni, non sia opportuno sostituire in tribunale al giudice collegiale il giudice monocratico, e, comunque, ridurre il numero dei componenti il Collegio di appello e di cassazione.

Vorrei, a questo punto, fare un'altra proposta di contenuto pratico in ordine al problema delle attrezzature d'aula per la verbalizzazione delle udienze penali. Tutti concordano sul principio che occorre moderniz-

zare i sistemi, però esistono perplessità circa l'introduzione del magnetofono per le registrazioni, sostenendosi da alcuni esperti ed operatori del diritto che meglio sarebbe approntare un corpo adeguato di cancellieri stenografi. A nostro modo di vedere, per non precipitare una riforma che potrebbe denunciare gravi inconvenienti, sarebbe opportuno che il ministero provvedesse ad un esperimento pratico, istituendo alcuni uffici pilota, dalla cui esperienza ricavare indicazioni utili sul metodo migliore da adottare.

Circa il problema della riforma dell'ordinamento delle società per azioni desidero sottolineare la particolare urgenza in rapporto alla programmazione democratica nazionale ed alla influenza che le decisioni delle grandi imprese private hanno sulla destinazione delle risorse nazionali. La pubblicità delle partecipazioni sociali, il capitale non inferiore a lire 100 milioni, la chiarezza ed analiticità dei bilanci secondo uno schema prestabilito, il collegio sindacale indipendente ed autonomo dal Consiglio di amministrazione, il rigoroso sindacato esterno a tutela dell'interesse pubblico sugli atti sociali più importanti da sottoporre ad un comitato di sorveglianza, sono questi i punti principali ed irrinunciabili su cui dovrà basarsi la riforma, insieme con l'eventuale ed auspicabile introduzione delle cosiddette azioni di risparmio dotate di particolari facilitazioni tali da sottrarle al gioco delle speculazioni.

Prima di concludere, penso che mancherei ad un mio preciso dovere verso la classe notarile, cui mi onoro di appartenere, se non cogliessi l'occasione che mi è offerta di sollecitare al signor Ministro guardasigilli la ripresa dell'*iter* parlamentare del disegno di legge riguardante la riforma dell'ordinamento del notariato. Si tratta, signor Ministro, di una riforma che non comporta alcun costo, che è attesa da tutta la categoria e che ormai si impone come indilazionabile, considerato — come si rileva anche nella relazione al bilancio — che la professione è tuttora regolata dalla legge del 1913, successivamente modificata, al pari del regolamento relativo, da numerose successive leggi parziali.

La classe notarile attende di vedere rinnovate le strutture del proprio ordinamento, in modo che esse risultino adeguate alle necessità moderne ed inquadrare esattamente nello spirito della nostra Costituzione.

Onorevoli colleghi, ho toccato soltanto alcuni dei problemi riguardanti il nostro settore, ma sono ben consapevole che anche ciò che ho taciuto, per evidenti esigenze temporali, è ben presente alla mente ed al cuore del nostro Ministro guardasigilli, di cui tutti conosciamo l'impegno appassionato quotidianamente posto nell'affrontare i problemi della giustizia, la cui soluzione è elemento di primaria importanza per avviare la nostra società verso quel progresso civile e sociale auspicato da tutti gli autentici democratici. Sappiamo che il Ministro è sensibilizzato a questo riguardo, come sensibilizzato è anche il Governo nel suo complesso. Ma sappiamo anche che i problemi sono enormi, in questo come in altri settori, e che perciò è necessaria una tensione mai attenuata di volontà e di decisione politica. Ci rendiamo ben conto che sull'attuale Governo sono ricadute tante e pesanti eredità del passato. E tuttavia nutriamo la fiducia e la certezza che il Governo possa, sia nel campo della giustizia che negli altri settori dell'attività statale, superate le difficoltà del momento, contenute le opposizioni e le ostilità sul piano delle realizzazioni concrete, avviare a soluzione, in un clima di consolidata stabilità politica, i problemi e le riforme che sono mature nella coscienza popolare, ed adeguare le leggi ed i codici al dettato costituzionale, in modo da conferire al nostro Paese, finalmente, un volto civile e moderno, e così da guadagnare alla nostra giovane democrazia quel consenso popolare che ne costituisce l'insostenibile fondamento. (*Applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Rendina, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche l'ordine del giorno da lui presentato insieme ai senatori Terracini, Maris, Morvidi, Gramegna, Gullo e Kuntze. Si dia lettura dell'ordine del giorno.



G E N C O , Segretario:

« Il Senato,

ritenuto che l'adeguamento della vigente legislazione ai principi costituzionali è urgente ed improrogabile;

ritenuto che l'ambizioso proposito di attuare la riforma di tutti i codici in questa legislatura, assunto esplicitamente dal Governo, obiettivamente, per il decorso infruttuoso del tempo, si rivela soltanto astrattamente programmatico ed avveniristico;

ritenuto che vi sono settori della convivenza civile nei quali non è ulteriormente procrastinabile, senza irreparabile danno per il tessuto democratico del Paese, una legislazione consona ai tempi ed alla coscienza ed alle obiettive necessità dei cittadini;

impegna il Governo a presentare alle Camere, entro il marzo 1965, gli elaborati in ordine alla riforma dei codici di procedura e di diritto sostanziale penale, civile ed amministrativo, ed in ordine alla riforma dell'ordinamento giudiziario, in modo che il Parlamento possa valutare in quale misura il Governo ha adempiuto agli impegni programmatici assunti ed in quale modo abbia corrisposto alle aspettative del Paese ».

P R E S I D E N T E . Il senatore Rendina ha facoltà di parlare.

R E N D I N A . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, vi sono stati già autorevolmente detti i motivi di fondo, le ragioni politiche ed economiche che inducono la nostra parte a rifiutare la propria approvazione a questo bilancio, profondamente deludente nella sua impostazione generale ed in quella dei singoli capitoli. Tra questi, in linea d'altronde con un'antica tradizione, quello della Giustizia appare il più squallido, poco più dell'1,5 per cento dell'intera spesa, di fronte al 13,9 per cento della Difesa ed al 19,2 per cento dell'Istruzione, ancorchè sia risaputa l'insufficienza degli stanziamenti per la scuola. È vero che vi è un aumento di bilancio di circa 10 miliardi rispetto al precedente, per il periodo

1° luglio 1964-30 giugno 1965, presentato il 31 gennaio 1964 ed in cui la spesa raggiungeva la cifra di 112 miliardi. Ma tale aumento è quasi interamente assorbito dai maggiori oneri derivanti dalla nuova misura dell'indennità integrativa speciale 2.600 milioni), dal nuovo trattamento economico degli agenti di custodia (375 milioni) e del personale di dattilografia (1.050 milioni), dall'assegno integrativo mensile ai magistrati per la legge 10 agosto 1964 (3.340 milioni), nonché dall'aumento dei prezzi e dei costi dei vari servizi; mentre solo una parte modestissima è destinata alle spese più strettamente sociali: 100 milioni in più per la rieducazione dei minorenni rispetto ai 400 milioni in più previsti nel precedente bilancio, 800 milioni in più per spese di mantenimento in carcere dei detenuti, 100 milioni per riparazione e manutenzione locali. Resta invariata la voce relativa all'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie, fissata nella somma di lire 300 milioni, cifra — vale la pena di ricordarlo — che rimane costante fin dal bilancio 1961-62. Del miliardo e 900 milioni relativi alla spesa in conto capitale, per contributi integrativi ai Comuni per costruzioni, restauri eccetera ben 1 miliardo e 384 milioni si riferiscono agli esercizi precedenti, e solo 523 milioni a prestazioni future.

Bilancio quindi più che ordinario, che non corrisponde all'apparente interessamento che gli organi di Governo frequentemente mostrano di porgere ai problemi della giustizia e alla sua crisi di organizzazione e di funzionamento. Sono anni che ci siamo abituati a sentire da ogni settore del Parlamento, come premessa a qualsiasi discussione sui problemi della giustizia, un richiamo or moderato or drammatico alla crisi della giustizia, con l'indicazione dei diversi rimedi. Ebbene, se il bilancio è un atto non soltanto tecnico-finanziario, ma anche politico, ci si indichi in quale sua piega sia riscontrabile, non dico una soluzione già avvenuta dei molti problemi che affliggono la giustizia, ma la prospettiva concreta che pur uno di essi sarà affrontato in un immediato futuro, al di là dei semplici impegni formali, cui d'altronde non si sentono legati neanche coloro che sono soliti assumerne.

Noi comunisti, e con noi forse altri milioni di cittadini, non crediamo che la crisi della giustizia sia tutta nel cattivo funzionamento degli uffici, nell'insufficienza degli organici dei magistrati, nella pendenza pesante dei processi, nella carenza degli edifici. Questo ne è indubbiamente un aspetto, ma non è il principale nè il più preoccupante. La crisi più profonda e reale è nella sfiducia che il cittadino medio italiano ha verso lo Stato così come oggi si configura nella sua capacità di rendere giustizia nei molti campi della convivenza sociale, di dar vita ad una società fatta al livello e sulla dimensione dell'uomo, senza ingiustizie e libera dagli oppressivi centri di potere, ora sempre più numerosi; una società dalla quale sia bandito lo spettacolo della corruzione e delle facili fortune, del disordine e delle spaventose disuguaglianze.

Eppure questa, onorevoli colleghi, è la società configurata nelle sue linee essenziali dalla Costituzione alla quale misero mano, venti anni fa circa, quanti, giovani e vecchi, volevano rompere con il passato e tracciare un cammino nuovo al nostro Paese. Da essa bisognava prendere le mosse per eliminare tutta la legislazione che fosse incompatibile con il suo spirito e con l'ordinamento giuridico che ne scaturiva. Ma ciò non è stato fatto, ed il vecchio che è rimasto, si è inserito nel nuovo con la sua forza di sopravvivenza e la sua capacità di corrosione. Ed ecco, al ventesimo anno circa del nostro ordinamento democratico, ancora le centinaia di migliaia di disoccupati, di pensionati che fanno la fame, di cittadini che attendono da dieci anni e forse più l'esito di una domanda di pensione. E allora quale meraviglia che le cose della giustizia non vadano diversamente, che anzi peggiorino, che in un anno, ed esattamente dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, vi siano stati 2 milioni e 137 mila reati, con un aumento di circa 200 mila rispetto agli anni 1961-62 e 1962-63, e che in questi figurano in percentuale aumentata i delitti di oltraggio, violenza e resistenza, secondo la relazione annuale del Procuratore generale presso la Cassazione?

Certo il fenomeno è sconcertante e sconcertante è il numero dei cittadini che quotidianamente, vuoi per una ragione, vuoi per

un'altra, venuti a contatto con la legge e sfidanti i rigori della giustizia, iscrivono una condanna lieve o grave, sul loro certificato penale. A tranquillizzare la nostra coscienza innanzitutto, può bastare a noi, cui incombe il terribile onere di essere i legislatori del nostro Paese, l'idea che si tratti in ogni caso di cittadini improbi, o non dobbiamo piuttosto ricercare le cause del triste fenomeno in ragioni di ordine sociale ed economico? I comunisti, si sa, propendono per una siffatta spiegazione del fenomeno, onde dilatano il concetto di crisi della giustizia per collocarlo, come ho detto, nel conflitto tra il nuovo ordinamento giuridico dello Stato creato dalla Costituzione e le vecchie strutture dello stesso. Ma coloro i quali negano, rimanendo alla superficie del fenomeno, una siffatta impostazione possono, ciò non pertanto, disconoscere le gravi responsabilità della carenza o inadeguatezza della legislazione in tutti i campi che riguardano l'Amministrazione della giustizia nel nostro Paese?

Onorevoli colleghi, sarebbe interessante uno studio attento della natura di quei due milioni e duecentomila reati commessi in un anno, per stabilire, con una diligente statistica, quanti trovino la loro causa in leggi aberranti e quanti di essi non sarebbero forse avvenuti con una appropriata opera di prevenzione. Intendo riferirmi ad esempio ai delitti frequentissimi di frodi alimentari, di violazione degli obblighi assicurativi, ai delitti contro la moralità pubblica ed il buon costume, per indicare solo alcuni dei campi in cui l'opera della polizia potrebbe trovare preventivamente seria applicazione, volendo cioè tacere di quelle zone inesplorate e sotterranee della criminalità ove si preparano i grossi delitti di rapine, di assalto alle banche, molte volte impuniti, e di cui qui si è tanto parlato recentemente nel corso della discussione della legge di prevenzione della mafia, dove pure la polizia dovrebbe operare, se non fosse usata in funzione politica contro i lavoratori in sciopero, o contro chi protesta per la presenza nel nostro Paese di un indesiderato personaggio (vedi il caso Ciombè); o peggio per assediare, a mezzo di cordoni di agenti e uso di camion e vetture, e con evidente fare provocatorio

e assurdo, il teatrino romano di via Belsiana ove dovevasi rappresentare « Il Vicario », opera teatrale di indubbio valore artistico e storico, ma che in Italia offende la coscienza puritana di censori e di inquisitori i quali, convinti che il miglior modo per difendere le libertà sia quello di distruggerla, sperano di arrestare gli onesti moti del pensiero e della coscienza impedendo la diffusione di un'opera storica tradotta in forma d'arte e intimamente legata al fatto più drammatico e sconcertante del nostro secolo, qual è stato lo sterminio degli ebrei nei campi di concentramento nazisti.

E ritorno al tema del presente dibattito per attenermi più rigorosamente. Ella, onorevole Ministro, parlando giorni fa alla televisione, dinanzi all'incalzare dei giornalisti che rappresentavano in termini onesti e chiari il quadro tragico della giustizia, ha tentato una difesa d'ufficio ed ha trovato una giustificazione per ogni cosa. È proprio questo atteggiamento, che posso anche ritenere in buona fede, ma assolutamente inspiegabile in uomini di Governo, che impedisce di andare avanti. Gli ostacoli si superano in quanto, senza dissimulazioni, siano veduti nella loro gravità; la coscienza chiara delle difficoltà di certi problemi da risolvere, unita alla consapevolezza delle ragioni da cui essi traggono materia, sono il presupposto dell'adeguarsi e del muoversi della volontà politica volta a risolverli. Ma questa volontà politica manca proprio perchè ci si barcamena e si gira intorno ai problemi senza affrontarli.

Prendiamo la riforma, ad esempio, della procedura del codice penale. Giacciono negli archivi del Parlamento innumerevoli progetti di legge di tutte le parti politiche diretti ad ottenere la modificazione o la soppressione di questo o di quell'istituto, o capitolo o articolo di questi due codici; ebbene, essi non vengono presi in esame — si dice — per l'imminenza della riforma generale. Se ella fosse stato presente, qualche giorno fa alla seduta della Commissione in cui si doveva discutere dei disegni di legge Schietroma e Gullo, diretti ad ottenere l'estensione delle garanzie previste per l'istruttoria formale all'istruttoria sommaria, ella certamente si sarebbe pronunciato contro una tale

parziale modifica, in vista della riforma del tutto. Non sarebbe stata la prima volta; d'altra parte ella non aveva mancato di far conoscere la sua opinione. Il problema invece è di tale grandezza da giustificare la recente decisione della Corte costituzionale, che interpreta la « novella » del 1955 nel modo conforme ai due predetti disegni di legge.

Passano così gli anni e le ingiustizie e i pericoli di errori si accrescono paurosamente.

Nella discussione del bilancio del 1963, nella parola dell'allora ministro Bosco, la riforma dei codici parve un fatto concreto e d'immediata attuazione. Il senatore Angelini, relatore di maggioranza a quel bilancio, gli rese pubbliche grazie e pubblici riconoscimenti. Sono passati da allora 16 mesi senza che si sia fatto alcunchè; ma lei, giorni fa, alla televisione, ha fatto un quadro assolutamente ottimistico. Ricordo lo sforzo di giustificazione logica e storica compiuto, nell'ottobre 1963, dal ministro Bosco delle responsabilità dei Governi della Democrazia cristiana.

Occorreva — egli disse — che si decantasse la situazione politica, che si delineasse più compiutamente il nuovo ordinamento giuridico dello Stato perchè si potesse dare inizio alla riforma dei codici. Adesso — pareva dicesse il ministro Bosco — queste condizioni si sono realizzate e c'è via libera.

Via libera — diciamo noi — ad altri sedici mesi pieni di inerzia, vuoti di qualsivoglia volontà di realizzare questa riforma.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia.* Perchè dice questo quando si riferisce alle mie parole? Dica che ho detto una bugia, e allora può dire una cosa logica; ma quando si riferisce alle mie parole non può dire che non me ne interessa, perchè ho annunciato che esiste un disegno di legge pronto per essere esaminato dal Consiglio dei ministri e poi dal Parlamento.

**R E N D I N A**. Io credo di essere stato molto chiaro e di avere soltanto detto che lei ha avuto un atteggiamento ottimistico su tutti i problemi che riguardano la giustizia.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Ottimistico, pessimistico: queste sono parole; magari fossi ottimista!

R E N D I N A . Allora ci smentisca con i fatti: è quello che noi le chiediamo. D'altronde abbiamo presentato un ordine del giorno.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Lei può dire che, alla televisione, ho mentito; ma non può dire che non mi sono interessato di un problema sul quale ho dato precise notizie.

R E N D I N A . Ho detto (e nessuno mi può smentire) che lei ha trovato una giustificazione per tutto e ha sottovalutato l'importanza del problema, tentando di ridimensionarne la gravità. Questa è la sensazione che almeno io personalmente ho avuto.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Una sensazione opinabile.

R E N D I N A . Eppure vi è tutta una elaborazione dottrinale, anche di natura sistematica, che spiana la strada e facilita i compiti. Per la riforma della procedura penale, ad esempio, esiste un materiale prezioso che dovrebbe soltanto essere ordinato e sistemato.

Già nel 1961, per iniziativa del Centro di cultura e civiltà della fondazione Giorgio Cini di Venezia, si tenne, fra molti dei maggiori studiosi del diritto — in un incontro presieduto dal professor Carnelutti — un dibattito vivace, ricco, su tutti i problemi di fondo del nostro codice di rito: funzione e limiti della pubblica accusa e dei difensori; loro partecipazione all'istruttoria; inchiesta preliminare; prevalenza dell'oralità sullo scritto; *cross-examination*; speditezza del giudizio; limiti della carcerazione preventiva; problema della *res judicata* e quello, gravissimo, dell'assoluzione per insufficienza di prove, assolutamente anacronistica; problema della revisione del giudicato, visto in maniera più elastica e più libera da impedimenti formali; ed infine quello della giusta collocazione del procedimento d'esecuzione.

Furono questi i temi dell'appassionato dibattito che vennero accolti in uno dei « quaderni di San Giorgio », edito dalla Sansoni nell'anno 1962.

Da esso partì Francesco Carnelutti per il suo pregevole progetto di riforme, che tiene appunto conto delle varie opinioni espresse in quel Convegno e che rappresenta uno sforzo notevole di ammodernamento del diritto processuale penale e delle sue norme, nel contenuto ed anche nello stile.

Il senatore Berlingieri, nella relazione resa alla Commissione di giustizia che ha riscosso anche l'aperto plauso, per l'ampiezza della impostazione, di alcuni commissari della nostra parte, ha individuato le questioni salienti della riforma dei codici, come già prima l'onorevole Bosco aveva fatto nella sua introduzione al disegno di legge delega, rimasto senza seguito. Oggi il tempo è più che maturo, la riforma di certi istituti ed anche il modo come essa dovrebbe avvenire si pone all'attenzione di giudici, di legislatori e del popolo, e anche senza profondi divari di vedute, in modo acuto; ma intanto, per la carenza di iniziative e volontà politica, rimane ancora lontana la fase della concreta attuazione.

Da questa constatazione muove l'ordine del giorno che reca per prima la firma del compagno Terracini e con il quale abbiamo voluto predisporre il Governo a presentare alle Camere, entro il marzo 1965, gli elaborati in ordine alla riforma dei codici, al fine di consentire al Parlamento la valutazione della misura in cui il Governo ha adempiuto agli impegni programmatici assunti dinanzi alle Assemblee ed al Paese.

Ma se ora, volgendo le spalle a questo problema, entriamo nel mare dei molti altri che tormentano la giustizia, non c'è veramente di che rallegrarsi. Vi accennerò rapidamente, come si conviene alla natura del presente dibattito. Si tratta di problemi tecnici e certo di minore portata e pertanto di più facile soluzione, ma che tuttavia ci si ostina pervicacemente a non risolvere; prendete quello relativo al sistema di elezione del Consiglio superiore della Magistratura. Sono anni, da quando questo è stato costituito, che i magistrati invocano una ri-

forma che elimini l'odiosa discriminazione dal sistema vigente operata nel loro seno, creando per una minoranza intollerabili privilegi e condizioni di favore. Un Governo che fosse veramente democratico, che tenesse veramente all'indipendenza della magistratura, che ne riconoscesse di fatto e non soltanto a parole la funzione importante nella vita dello Stato, che non le tributasse solo in apparenza elogi, avrebbe dovuto da tempo prendere atto della volontà collegialmente espressasi in molti e autorevoli consensi e, accogliendola, realizzare l'invocata riforma. Invece non si riesce a conoscere quale sia il pensiero del Governo, a quali ragioni obbedisca l'ostinato rifiuto ad accogliere una rivendicazione così elementare e giusta. Se il Governo accetta il principio che non vi debbono essere nella Magistratura minoranze privilegiate deve proclamarlo e adoperarsi senza indugio per la soluzione della questione.

E v'è un secondo problema, non meno sentito, sul quale noi ci attendiamo da lei, onorevole Ministro, una risposta: e non tanto per una esigenza teorica e sistematica, con riguardo al nostro ordinamento costituzionale (anche se sotto tale profilo non ha minore valore) quanto per le conseguenze di ordine pratico che ne derivano. Intendo riferirmi alla *vexata quaestio* della carriera. È risaputa la confusione che oggi regna in tema di promozioni o, per usare un linguaggio più corretto, di progressione nelle funzioni; vi ha portato la sua attenzione anche il Procuratore generale della Corte di cassazione nel suo messaggio annuale. Io ritengo che bisogna consentire — tranne che per motivate ragioni d'incapacità — a tutti i magistrati di essere chiamati, dopo dieci anni dalla nomina a magistrati di tribunale, alla funzione di magistrati d'appello; il che non deve implicare necessariamente un trasferimento nelle sedi di Corte d'Appello, potendosi accettare, ove in queste non vi sia disponibilità di posti, la permanenza nella funzione esercitata. Un tale criterio nello stabilire, in fatto di avanzamento, un principio uguale per tutti i magistrati, con l'eliminazione del mai troppo criticato sistema degli scrutini a mezzo di lavori sottoposti al-

l'esame della Commissione, sanerebbe nel contempo lo squilibrio derivante dal sovrannumero dei magistrati delle Corti d'appello, cui fa riscontro una carenza, aggirantesi intorno alle mille unità, di magistrati degli uffici dei tribunali.

Anche su questo tema, si è pronunciata da tempo, in modo che pare, non difforme da tali soluzioni, la maggioranza dei magistrati, onde è lecito domandarsi qual è l'orientamento del Governo e quali provvedimenti si intendano adottare per intervenire concretamente nella risoluzione della questione.

E, per finire, vorrei ricordare i grossi problemi dell'ordine forense: da quello delle pensioni — collegato al problema di una sistemazione di tutta la legislazione previdenziale, come fu annunciato dal suo predecessore, onorevole Ministro, mi pare al settimo Congresso nazionale giuridico-forense di Bari, in uno alla nomina di una Commissione di studio sui cui lavori ci sarebbe gradito avere qualche ragguaglio — a quello dell'assistenza medica, dinanzi al quale gli avvocati si trovano in una vera e propria condizione di inferiorità rispetto a tutti gli altri lavoratori.

E da ultimo, due raccomandazioni; la prima, relativa al tempo in cui dovrebbero avvenire i trasferimenti di magistrati e cancellieri, affinché essi coincidano, tranne casi eccezionali, con il periodo delle ferie estive, sicché gli uffici vengano a trovarsi, alla ripresa dell'attività, in condizioni di piena funzionalità; la seconda, è relativa alla sospensione dei termini nel periodo estivo, secondo un'esigenza che è particolarmente a cuore di quanti, della professione forense, conoscono la durezza della diuturna fatica ed il bisogno di un riposo estivo libero dalle angustie delle inflessibili scadenze.

Ho voluto, onorevoli colleghi, onorevole Presidente, onorevole Ministro, per grandi linee accennare soltanto ad alcune tra le questioni più pressanti che attengono allo stato della giustizia nel nostro Paese, scustandomi della inevitabile sommarietà delle argomentazioni addotte. Ho taciuto di innumerevoli altre, ciascuna delle quali richiederebbe una trattazione a sè: intendo riferirmi all'edilizia carceraria e all'edilizia de-

gli uffici giudiziari (tribunali e preture); penso, per stare alle mie esperienze più immediate, ma che credo possano essere generalizzate, al Tribunale e alla Pretura di Napoli — assolutamente indecorosi, dove i funzionari lavorano addossati l'uno all'altro — e di Santa Maria Capua Vetere, dove è salvo il decoro ma carente lo spazio, dove non esistono sale di attesa per testimoni e pubblico, dove la gente che attende di essere giudicata o vi è spettatrice, non sa dove sedere; infine alla gravissima questione della riforma dell'ordinamento carcerario, collegata inescindibilmente all'altra, della funzione della pena e dell'emenda, cioè della rieducazione e riadattamento sociale del condannato.

Onorevoli colleghi, noi siamo tutti convinti che il nostro Paese, da quando si è dato, con il reggimento democratico, una coscienza nuova, ha bisogno di espandere questa coscienza in tutte le direzioni e di percorrere fino in fondo il cammino che si è prefisso e che ai problemi della giustizia e della libertà — per tanta parte coin-

cidenti ed influenzantisi, e non meno importanti di quelli del lavoro, del progresso economico e dei livelli di vita — bisogna rivolgere attento lo sguardo prima che sia troppo tardi (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Zagami. Non essendo presente, si intende che abbia rinunciato a prendere la parola.

È iscritto a parlare il senatore Pafundi. Non essendo presente, s'intende che anche egli abbia rinunciato a prendere la parola.

Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Il Senato tornerà a riunirsi, in seduta pubblica, oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,35*)

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari