CAMERA DEI DEPUTATI N. 2766-A

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE **AMATUCCI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PELLA)

nella seduta del 31 gennaio 1961

—

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962

Presentata alla Presidenza il 15 giugno 1961

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 (Doc. n. 2766), presenta spese effettive per 78 miliardi e 689 milioni, con un aumento – rispetto all'esercizio 1960-61 – di 3.010 milioni per la parte ordinaria e 16 milioni per la parte straordinaria, pari, in totale, a 3.026 milioni.

La nota preliminare che precede lo stato di previsione, pone in evidenza che, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella competenza del Ministero, sono stati accantonati, inoltre, nell'apposito fondo speciale del Ministero del tesoro, 2281 milioni, di modo che, complessivamente, le spese di pertinenza del Ministero di grazia e giustizia ammontano, in sostanza, a 80 miliardi e 271 milioni.

Le spese considerate nello stato di previsione riguardano: per 77 miliardi, 389 milioni e 800 mila lire, oneri di carattere generale per il funzionamento dei vari servizi dell'Amministrazione della Giustizia; per un miliardo, contributi integrativi ai Comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di edifici giudiziari; per 300 milioni, l'assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena e alle loro famiglie.

Fra gli oneri di carattere generale, che erano 74 miliardi, 363 milioni e 800 mila lire nell'esercizio precedente, vanno segnalati: le spese per il personale in attività di servizio (45 miliardi 344 milioni) *di cui 16 miliardi 300 milioni per stipendi ai magistrati* e 10 miliardi 430 milioni al personale del Corpo degli agenti di custodia; le spese per il debito vitalizio e trattamenti similari (13.238 milioni) le spese per i servizi generali (168.6 milioni); quelle per i servizi della amministrazione giudiziaria (5.078.7 milioni) e quelle dell'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena (13 miliardi 560 milioni), di cui 650 milioni per spese di riparazione, sistemazione, adattamento e manutenzione ordinaria degli edifici adibiti a Istituti di prevenzione e di pena).

La nota preliminare rileva, poi, che l'incremento di 3 miliardi e 26 milioni rispetto alle previsioni del corrente esercizio finanziario, è determinato dall'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi, dalla incidenza di leggi preesistenti (844,9 milioni) e dalla necessità di adeguare le dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione (2.181.1 milioni).

Le spese di personale presentano un aumento di 1.379,8 milioni, dovuto per 758.4 milioni, all'incidenza di provvedimenti legislativi (legge 3 marzo 1960, n. 185) concernenti miglioramenti economici al personale statale in attività di servizio e in quiescenza; legge 20 maggio 1960 n. 503, recante l'estensione ai sottufficiali del corpo degli agenti di custodia dell'indennità speciale prevista dall'articolo 32 della legge 31 luglio 1954, n. 599; legge 18 giugno 1960, n. 606, riguardante l'estensione delle disposizioni contenute negli articoli 21 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 20, al personale di cui alla legge 24 maggio 1951, n. 392; legge 2 luglio 1960, n. 660, concernente l'indennità di servizio penitenziario spettante al personale civile di ruolo della carriera direttiva, legge 23 ottobre 1960, n. 1196, relativa all'ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie e dei dattilografi; legge 22 dicembre 1960, n. 1564, riflettente miglioramenti alle quote di aggiunta di famiglia spettante ai dipendenti statali in attività di servizio e in quiescenza e per milioni 621,4 all'adeguamento dei fabbisogni).

La nota preliminare conclude facendo osservare come le spese aventi carattere produttivo dello stato di previsione della spesa per il prossimo esercizio finanziario e che, pertanto, contribuiscono al potenziamento dell'economia nazionale – sono previste in 1.870 milioni, pari al 2,38 per cento della spesa totale.

I.

Credo opportuno iniziare questa relazione, richiamando la vostra attenzione su ciò che il ministro guardasigilli ebbe a dichiarare a conclusione del dibattito che si svolse innanzi i due rami del Parla-

mento, sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1960-1961.

Il Guardasigilli onorevole Gonella, oltre a indicare i provvedimenti legislativi presentati all'esame del Parlamento e che costituiscono il piano di rinnovamento della giustizia, indicò, anche, i criteri ispiratori di tale piano, criteri che, a giudizio del vostro relatore, costituiscono i principî veramente innovatori della vasta opera di riforma iniziata ed avviata a definitiva soluzione.

Durante la discussione del precedente stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, espressi al Ministro Gonella la mia più viva e personale soddisfazione per avere da tempo iniziato e portato a termine un lavoro che, con la presentazione al Parlamento dei vari disegni di legge su i problemi più importanti dell'attività della Giustizia, – non solo per ciò che attiene all'organizzazione, ma anche per ciò che riguarda il suo funzionamento – costituisce una svolta decisiva per la soluzione di quei problemi per i quali costante è stato, in Parlamento e fuori, il lamento dei parlamentari, dei magistrati, degli avvocati e di insigni giuristi.

Tali sentimenti di soddisfazione e di compiacimento intendo rinnovare al Ministro di grazia e giustizia onorevole Gonella, a nome di tutta la Commissione Giustizia, che ha apprezzato e apprezza, lo sforzo, la tenacia e la passione con cui il Ministro Guardasigilli segue e cerca di risolvere gli annosi problemi che tuttora travagliano l'amministrazione della giustizia.

L'onorevole Gonella ebbe a dichiarare a conclusione del dibattito sul bilancio della giustizia, al Senato che compito suo è quello « *d'ispirare le riforme al rispetto dell'umanità ed eticità del diritto* » e ciò perchè « *il diritto ha il suo fondamento nella umanità* e *l'umanità significa sempre eticità, implica disciplina delle azioni individuali e sociali* » e infine, che « *i diritti di libertà vanno conciliati con i doveri di solidarietà* ».

Esposti tali concetti, il Ministro Guardasigilli indicò i 5 punti del piano di rinnovamento della giustizia e che riguardano:

1°) riforma dei codici;
2°) nuovo ordinamento giudiziario;
3°) rinnovamento edilizio;
4°) nuovo ordinamento penitenziario;
5°) nuovi ordinamenti professionali.

Sui criteri informatori di questi provvedimenti legislativi ritengo che non vi sia alcuno, entro e fuori e questa aula, che possa da essi dissentire, specie per ciò che attiene al concetto del diritto che dev'essere preceduto da quello morale.

La morale è la base del diritto e un diritto contrario o in contrapposizione alla morale non solo non può esistere, ma, non può, nemmeno, concepirsi.

Ogni diritto deve contenere i principî dell'etica che può definirsi la « scienza della moralità delle azioni umane ».

Il diritto – affermò il Ministro Gonella – *ha il suo fondamento nell'umanità:* e che sia così, non può revocarsi il dubbio, perchè non può concepirsi il diritto fuori dello stato sociale, dove ha la sua attuazione e il suo pieno sviluppo, in quanto senza la unione e il legame degli uomini, il diritto non avrebbe esistenza, possedendo esso una natura essenzialmente sociale.

Ecco perchè, onorevoli colleghi, è stato ritenuto e si ritiene che non v'è scienza tanto utile alla società e allo Stato che quella del diritto: anzi, il diritto, ch'è facoltà di operare, si connette, essenzialmente, con la morale, con la società, con la persona.

La persona, costituendo la società, dà vita al diritto, e la morale, poi, da cui scaturisce il dovere, come necessità di operare, informa tanto il diritto quanto la persona ed è l'elemento generatore di queste realtà ideali e reali.

Un diritto, pertanto, contrario alla morale, è un assurdo; così come è un assurdo un diritto contrario alla natura umana e a questa preesistente. S'intende che parlo della concretezza del diritto, come facoltà di operare, non come principio assoluto di giustizia, perchè, in questo senso, preesiste alla società e alla personalità umana, essendo lo stesso essere primo e la stessa prima causalità, che è Dio.

Né va trascurato il richiamo al concetto del solidarismo morale, perché se l'espressione « solidarismo » non è che una espressione verbale diversa « dall'organicismo », tuttavia non bisogna dimenticare che fu proprio sulla base solidaristica e organica che si delineò quel largo movimento di riforme giuridiche che, denunziando i cosidetti difetti sociali del diritto vigente, informato a principî individualistici, preconizzò una nuova fase del diritto privato a tendenze sociali e designò le prime linee di un diritto collettivo per il quale alle esigenze individuali, si sovrappongono le esigenze sociali, alle ragioni dell'antagonismo e del conflitto delle classi, si costituiscono quelle della solidarietà ch'è garanzia – come ebbe ad affermare

il ministro guardasigilli – *di libertà non solo nei rapporti interni dello Stato, ma anche nei rapporti internazionali.*

Sull'indicazione di questi principî informatori che mirano a dare a tutti i cittadini parità di diritti e di doveri e al diritto una base democratica ove lo Stato, figlio del diritto, non solo giudica, ma è, a sua volta, giudicato, è stata intrapresa l'opera di rinnovamento e di ammodernamento della giustizia con la presentazione al Parlamento di appositi disegni di legge relativi ai 5 punti sopra menzionati.

II.
RIFORMA DEL CODICE PENALE

Bisogna dare atto che, indipendentemente dalle riforme globali annunziate, sono stati presentati al Parlamento alcuni disegni di legge relativi alla riforma di alcuni istituti codificati, quali quelli relativi:

a) alla riparazione degli errori giudiziari, che è un provvedimento destinato ad allargare le possibilità di riparazione degli errori giudiziari e prevede particolari forme di risarcimento del danno subito;

b) alla liberazione condizionale per i condannati all'ergastolo (in proposito, devo dichiarare di ritenere inammissibile tale pena in quanto le pene perpetue non consentono quella riabilitazione del condannato voluta dalla Costituzione; il correttivo della liberazione condizionale può, per altro, fare accendere la speranza, nell'animo del condannato all'ergastolo, di poter ottenere, dopo un certo numero di anni di prigionia e in concorso di determinate condizioni, il riacquisto della libertà);

c) alla modifica del ragguaglio tra pene detentive e pene pecunarie: è un provvedimento quanto mai giusto essendo troppo basso il rapporto di ragguaglio attuale; in proposito, rilevo l'opportunità di procedere – in rapporto alla svalutazione monetaria subita – all'adeguamento delle pene pecuniarie, essendo del tutto insufficiente la maggioranza di 8 volte stabilita con il decreto legge del Capo provvisorio dello Stato del 21 ottobre 1947, n. 1250;

d) all'aumento della competenza per valore dei pretori e conciliatori, alla istituzione di un giurì di onere per le offese a mezzo della stampa e alla disciplina dei protesti cambiari.

Per ciò che attiene al Codice penale debbo dichiarare che il nuovo progetto innova profondamente il sistema attuale in tema di circostanze del reato, in quanto sono valutate a carico dell'imputato solo quelle aggravanti da lui conosciute, salvo alcuni temperamenti previsti in omaggio al principio che la responsabilità penale non dev'essere meramente oggettiva. Mentre sono state mantenute le circostanze attenuanti generiche, sono stati fatti ritocchi all'elencazione delle circostanze comuni, aggiungendone 3.

In materia di reato circostanziato, la giurisprudenza non è costante, anzi, si nota in essa non paurosa incertezza, dovuta al fatto che sovente le circostanze elencate dal Codice attuale non assumono quel carattere aggravante o attenuante loro attribuito dal codice stesso, mentre lo hanno altre circostanze dal codice non previste né contemplate.

Se ad ogni fatto, costituente reato, deve corrispondere una giusta pena, è forse miglior partito ritornare alla semplicità del codice Zanardelli, anziché appesantire con una nuova casistica la già intrigata materia.

Un'altra aspirazione, un'altra esigenza dovrà essere sodisfatta dalla riforma del Codice penale: quella di estendere il perdono giudiziale anche alle persone di età superiore ai 18 anni; non si può né escludere né contestare che, nella valutazione dei fatti reato, vi sono dei casi degni della maggiore considerazione e degni di essere valutati dal magistrato come meritevoli, sia oggettivamente sia soggettivamente, del perdono giudiziale.

Il nuovo progetto non contempla alcuni reati, come l'istigazione, l'agevolazione, il favoreggiamento alla prostituzione e quelli relativi alla responsabilità dei direttori di giornali e al commercio degli stupefacenti, perché tali forme di reati sono previste da leggi speciali, così come non è affatto contemplata l'ipotesi, da collocarsi tra i delitti contro il matrimonio, dell'inseminazione o fecondazione artificiale della donna. Di tali reati e di quanti altri previsti dalle leggi speciali è tempo di dire, una parola definitiva.

Il Ministro, nell'intervento a conclusione del dibattito sul bilancio innanzi al Senato, nel decorso anno affermò che bisogna tener presente « *la esigenza di sodisfare il bisogno di unità del diritto e di certezza del diritto, attraverso il coordinamento delle norme* » perché « *al conseguimento di queste mete di certezza e di chiarezza serve anche la organica raccolta delle norme, intese a disciplinare ogni settore, in un unitario corpo legislaitvo* ».

Dopo queste affermazioni, ritengo che lo stesso Ministro non possa non convenire con me sulla necessità di portare un po' di ordine

in questa nostra legislazione, sparsa in molte e molte leggi, leggine, integrazioni e modifiche varie, per cui anche il più esperto legale spesso si trova in difficoltà per la individuazione della norma da applicarsi al caso concreto.

Di fronte ad una organica riforma del Codice penale, non bisogna ripetere gli errori precedenti e se la confusione è massima nel campo delle leggi amministrative (di cui di qui a poco mi occuperò), non si deve consentire che tale confusione continui a perpetuarsi anche nel campo penale. Secondo il mio parere, tutte le disposizioni di carattere penale – con le opportune modificazioni suggerite dall'esperienza e dalla dottrina – dovrebbero trovare posto nel Codice penale, e ciò non solo per un criterio di organicità e di armonia legislativa, ma anche per non esporre l'interprete e la stessa magistratura al tormento di una ricerca, non sempre facile e agevole, delle norme da applicare. Ciò porterà maggiore lavoro e richiederà maggior tempo, è vero, ma è meglio fare lentamente e bene, anziché in fretta e male!

Salve alcune modificazioni all'istituto della estradizione, rimane inalterato il sistema delle misure di sicurezza per le quali – specie per quelle che importano la privazione della libertà personale – sono del parere che sarebbe bene che la loro applicazione ed ogni decisione sulla loro durata e la loro revoca fossero attribuite all'autorità giudiziaria, escludendo ogni intervento da parte del potere esecutivo.

Come ipotesi di reato, il progetto prevede la ribellione di arrestati o detenuti; il vilipendio di una religione diversa dalla cattolica e l'offesa alla libera professione di una fede religiosa.

Ciò che merita, infine, qualche considerazione, sono le modificazioni proposte in tema di pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale e di « indebite interferenze sull'attività giudiziaria ». Tale modifica aprirà certamente la stura a molte discussioni tra coloro che reclamano la libertà d'informazione e coloro che tale libertà intendono rispettare a patto che non influisca sul regolare e normale svolgimento dei processi. La cronaca recente registra vari casi di episodi giudiziari che certa stampa ha portato in pasto alla opinione pubblica con evidente svisamento dei fatti, con apprezzamenti e giudizi su persone e testimoni, o, addirittura, anticipazioni di giudizi, cose queste non consentite (a parte gli effetti nocivi che, per altri aspetti, sono da evitarsi) in una nazione di bene ordinata libertà democratica, specie quando il caso è affidato all'esame e alla valutazione della magistratura, verso la quale ogni cittadino deve avere rispetto e fiducia.

Infine, sono aumentate le pene per i delitti di omicidio, di truffa, di lesione colpose, per l'allarme che tali reati – in pauroso aumento – determinano nella società, mentre, opportunamente, è stata fatta rivivere l'ipotesi di lesione personale preterintenzionale che, già prevista dal codice Zanardelli, era stata soppressa dal codice penale del 1930.

Per concludere su tale punto, richiamo l'attenzione della Commissione sul disegno di legge relativo al riordinamento del Tribunale supremo militare ed altre modificazioni alla legge e alla giurisdizione penale militare. Allo scopo di dare attuazione alla disposizione VI transitoria, in relazione all'articolo 111 della Costituzione, il Governo presentò alla Camera dei Deputati, il 18 dicembre 1948, un disegno di legge concernente il riordinamento del Tribunale supremo militare.

Il progetto fu esaminato dalle Commissioni III e V che proposero varie modifiche, concernenti sia il rito delle impugnazioni dinanzi al Tribunale supremo, sia la partecipazione di elementi tecnico-giuridici militari in seno alla Cassazione (sezione specializzata per i ricorsi contro sentenze emesse dal Tribunale supremo).

Il provvedimento fu riportato in Assemblea ove la discussione, iniziata il 15 novembre 1950, non fu più ripresa; e, pertanto il disegno di legge decadde per la fine della legislatura.

Esso, alla nuova legislatura, fu, nel testo originario, ripresentato dal Governo, in data 23 dicembre 1953.

Prima che le Commissioni interessate potessero esaminare il progetto, veniva approvata la legge 23 marzo 1956, n. 167, che portava modifiche al Codice penale militare, in particolare alla disciplina della connessione tra procedimenti ordinari e procedimenti militari ed alla competenza dei tribunali militari nei confronti di militari in congedo. In occasione delle discussioni parlamentari svoltesi per l'approvazione di detta legge, si profilò l'esigenza di un riordinamento che comprendesse ormai, dopo il tempo trascorso, non solo il Tribunale supremo militare, ma tutta la giurisdizione militare, per adeguarla allo spirito della nuova Costituzione.

Per l'esame del progetto in discussione, venne nominato, in seno alla Commissione Giustizia, un comitato ristretto, che elaborò un progetto, con modifiche al disegno governativo, introducendo la presidenza tecnica sia nel Tribunale supremo militare sia nei tribunali militari territoriali e dando una definizione del reato militare. Per l'avvenuto scioglimento del Parlamento, il disegno di legge in parola non venne riesaminato per cui l'onorevole Riccio in data 17 luglio 1958 (Doc. n. 103) presentò una proposta di legge che, praticamente, contiene le disposizioni elaborate dal Comitato ristretto. Data l'importanza dell'argomento, voglio sperare che la suddetta proposta possa essere portata, sollecitamente, all'esame della Camera.

III.

L'ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ NEL 1960

Dalle relazioni annuali dei procuratori generali della Repubblica sull'Amministrazione della giutizia penale e dai discorsi da essi tenuti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, può rilevarsi che, mentre negli ultimi tre anni la criminalità aveva sostanzialmente mantenuto un andamento stazionario (ed anzi si era notata, di fronte ad una ascendenza quantitativa dei reati, una certa flessione per i delitti più gravi), più negative considerazioni devono desumersi per il decorso anno, perché la criminalità ha segnato complessivamente, nel 1960, un aumento non solamente quantitativo, ma anche, quel che più importa, qualitativo.

È stato riscontrato, infatti, un indice più elevato dei delitti, specie per quanto riguarda le manifestazioni più gravi: omicidi volontari e preterintenzionali (ivi compresi gli infanticidi) e rapine. Una lieve diminuzione è stata segnalata unicamente per le estorsioni e le truffe.

L'aumento più sensibile si è avuto per i delitti contro il patrimonio, specie per i furti. Secondo quanto affermato dal procuratore generale della Cassazione, tali reati hanno rappresentato il 58,8 per cento del numero complessivo dei delitti, con una percentuale elevatissima degli autori rimasti ignoti (fino all'80 per cento in qualche distretto, come quello di Milano).

Tuttavia, non deve omettersi di rilevare che in talune zone la criminalità ha mantenuto un andamento sostanzialmente immutato e, in certi casi, ha anche presentato una diminuzione nell'indice delle più preoccupanti manifestazioni delittuose, quali gli omicidi e le rapine (esempio nei distretti di Ancona, Bari Bologna, L'Aquila, Messina, Perugia, Torino, Trieste), e deve inoltre constatarsi, con compiacimento, che sempre più rari, se non addirittura inesistenti, in ordine a tali delitti, sono stati gli episodi di delinquenza associata, ciò che è stato particolarmente posto in evidenza dai procuratori generali di Bari e di Catania, nei cui distretti tali manifestazioni si erano in precedenza verificate. Pertanto, l'aumento della criminalità, denunciato in via generale, trova i suoi riferimenti, in linea particolare, in talune zone dove maggiormente allarmanti continuano a presentarsi, per situazioni ambientali o per fattori economico-sociale, gli aspetti del fenomeno. A tal riguardo possono citarsi, ad esempio, i distretti di Cagliari (il cui procuratore generale ha posto in evidenza che le più gravi forme delinquenziali sono conseguenza, non tanto della miseria di quelle popolazioni, quanto - come è stato già osservato per gli anni precedenti – del mal concepito senso dell'onere, nonché della tendenza alla vendetta e della sete di ricchezza), di Catanzaro (ove il numero degli omicidi e dei tentati omicidi – anche qui frutto di esasperata difesa dell'onore e dei beni, nonché dell'inesausto desiderio di vendetta - ha superato nel 1960 quello degli ultimi anni, con una media di 10 casi per ogni centomila abitanti), di Palermo (nel quale ancora elevato resta l'indice dei delitti di sangue, delle rapine e delle estorsioni, nonché degli abigeati, nonostante il riconosciuto graduale miglioramento delle condizioni economiche generali e il crescente potenziamento degli organi di polizia) e, infine, i distretti di Napoli, di Potenza e di Roma, specie per gli omicidi volontari e le rapine.

Anche per gli omicidi e le lesioni colpose derivanti da incidenti stradali, è stata segnalata da tutti una persistente ascesa, rispetto agli anni precedenti, e una tendenza all'aumento è stata generalmente riscontrata pure per i reati contro la moralità pubblica e il buon costume, nonostante che tali manifestazioni rappresentino soltanto l'1,2 per cento del numero complessivo dei delitti. Infine, in quasi tutti i distretti di Corte d'appello, è stato registrato un ulteriore incremento della delinquenza minorile, valutato per il primo semestre del 1960 nella misura del 12,9 per cento.

Per quanto concerne il primo argomento, anche questa volta, unanime si è levata la denuncia dei procuratori generali dell'indice sempre più allarmante degli incidenti della

circolazione stradale e delle loro conseguenze per le persone. Il procuratore generale della Cassazione, ad esempio, ha rilevato che già nel 1959, essi raggiunsero una cifra molto maggiore di quella del 1958 ed ha aggiunto che nel 1960 si è avuto un aumento dell'1,5 per cento per gli omicidi colposi e del 7,3 per cento delle lesioni colpose.

Le cause del fenomeno, già più volte additate nei precedenti anni, sono state ancora ravvisate non soltanto nell'insufficienza della rete stradale (tuttora inadeguata, nonostante le realizzazioni compiute, all'aumentato numero dei mezzi in circolazione), ma anche, e specialmente, nella indisciplina degli utenti della strada (pedoni compresi) nei quali ancora difetta una congrua educazione stradale, sicché le nuove norme, per quanto severe e complete possano essere, non sono idonee da sole a ridurre gli incidenti e le loro tristi conseguenze.

Per quanto riguarda il secondo argomento, le considerazioni già formulate nel 1959 sulla tendenza all'ascesa dei reati a sfondo sessuale e contro la moralità pubblica e il buon costume sono state confermate anche per il decorso anno. Nel ricollegarne ancora le ragioni alla situazione venutasi a creare dopo l'entrata in vigore della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (cosidetta legge Merlin), da ogni parte è stata sottolineata la necessità e l'urgenza di adeguare le norme attuali alle nuove esigenze sociali, soprattutto per arginare le conseguenze che si vanno determinando, non solo per l'ordine pubblico e sociale, ma anche, e specialmente, per la formazione morale e per la sanità fisica dei giovani. A tal riguardo è stata richiamata l'attenzione sul preoccupante aumento delle malattie veneree, segnalato anche dal Ministro della sanità, per cui è stata auspicata la sollecita approvazione del disegno di legge già presentato dal Governo sulla materia.

In merito alla delinquenza minorile, infine, va rilevato che – pur essendo state assolutamente rare le manifestazioni di cosiddetto teppismo giovanile, sicché più confortante deve definirsi, sotto tale particolare aspetto, la situazione dell'Italia in confronto a quella di altri Paesi, anche a più elevato tenore di vita – non si è tuttavia sottaciuta la necessità di agire in profondità per ridurne le cause e le manifestazioni, tuttora persistenti e ad indice elevato, operando nel campo preventivo più ancora che in quello repressivo, attraverso le istituzioni e le attività che meglio si presentano idonee agli scopi voluti: scuola, chiesa, stampa, spettacoli. Un primo utile passo per l'opera risanatrice del costume in tal senso è stata considerata la legge 12 dicembre 1960, n. 1511, diretta a reprimere l'esposizione al pubblico di manifesti, immagini ed oggetti contrari al pudore e alla decenza, avuto riguardo alla particolare sensibilità dei minori. Ma altre provvidenze sono state sollecitate da ogni parte per sradicare i motivi individuali o collettivi di traviamento o di sviamento della personalità e della spiritualità nei minori, prima fra tutte l'adeguamento e l'integrazione delle norme vigenti in materia di spettacoli (che hanno determinato anche aspre polemiche recenti), nonché il potenziamento degli organi di assistenza sociale e dei Centri di prevenzione.

Per completare l'esame generale delle manifestazioni della criminalità, occorre menzionare poi il numero sempre rilevante dei casi di emissione di assegni a vuoto, quasi sempre collegati a truffe (maggiormente nei distretti di Bologna. Firenze, Milano e Perugia), nonché le frodi nella produzione e nel commercio dei prodotti dell'alimentazione, data l'importanza che acquistano per i loro riflessi di natura sociale oltre che fiscale.

Anche per i reati di contrabbando sono state fatte considerazioni degne di rilievo. In complesso, la situazione di tali reati non presenta caratteri dissimili da quelli segnalati negli anni precedenti ed anzi in qualche distretto (esempio Ancona e Genova) si è avuta una ulteriore diminuzione dell'attività contrabbandiera, specie per il maggiore potenziamento degli organi di vigilanza preposti alla repressione. Tuttavia deve considerarsi che ancora rilevante permane l'indice del contrabbando in alcune zone del territorio nazionale (esempio nei distretti di Firenze, Lecce, Milano, Messina, Napoli e Roma).

IV.

RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA CIVILE

Per ciò che attiene al Codice di procedura civile, è innanzi al Parlamento l'esame del disegno di legge n. 1993 che contiene norme di completamento della riforma precedente, le quali porteranno certamente allo sveltimento delle procedure civili. Tale disegno sarà esaminato con l'attenzione, la ponderatezza che la importanza dell'argomento comporta, convinti come siamo che, d'altra parte, non sono solo le norme ad assicurare la rapidità o la sollecita definizione dei pro-

cedimenti civili, ma l'attrezzatura necessaria al funzionamento della Giustizia.

È opinione generale che si trova espressa non solo nei pareri delle Università e delle Magistrature, ma, anche dalla maggior parte degli Ordini forensi, che, nella elaborazione giuridica, l'attuale Codice di procedura civile, segna un notevole passo avanti rispetto ai precedenti ordinamenti processuali ed è in perfetta consonanza con le attuali esigenze della vita sociale per cui le difficoltà di attuazione delle sue disposizioni sono determinate da ragioni estrinseche e, quindi eliminabili e, non tali da giustificare una sostanziale modificazione.

Le innovazioni apportate al Codice di procedura civile con le leggi 14 luglio 1950, n. 581, e decreto legislativo 17 ottobre 1950, n. 857, hanno prodotto un temperamento opportuno di quegli istituti, la cui attuazione aveva incontrato maggiori difficoltà.

Pertanto, il nuovo sistema risultante dalla riforma, va mantenuto nelle sue linee generali almeno fino a quando non si sia raggiunto una sufficiente esperienza che consenta una nuova valutazione dell'adeguatezza del sistema agli scopi perseguiti.

Il disegno di legge, contenente modificazioni del Codice di procedura civile e delle disposizioni di attuazione dello stesso codice (Doc. n. 1993), si limita ad una revisione strutturale della organizzazione giudiziaria sì da permettere un migliore svolgimento del procedimento, con il riesame delle norme delle quali la pratica giudiziaria ha messo in evidenza l'esistenza di lacune.

Il disegno di legge n. 1993, pertanto, non contiene una radicale riforma del vigente ordinamento processuale, ma soltanto una serie di ritocchi ad alcune norme o gruppi di norme che tendono, oltre ad eliminare lacune dall'esperienza denunziate, a procurare l'acceleramento e la semplificazione dei giudizi contro le linee del sistema e senza ledere la supreme esigenze di giustizia.

Tra le modifiche degne di maggior rilievo sono:

1°) eliminazione delle udienze di mero rinvio, attraverso una serie di rinvii a termine fisso, con lo scambio delle comparse fuori udienza;

2°) previsione di un termine accellerato, ad iniziativa di parte, che permetta l'immediata rimessione al Collegio della decisione della controversia, assicurando il pieno rispetto del principio del contraddittorio;

3°) validità della procura in calce a qualsiasi atto del giudizio;

4°) semplificazione delle sentenze degli organi collegiali: È noto che la sottoscrizione di tutti i componenti del Collegio, è causa, nella pratica, di non lievi ritardi specie quando il Collegio è numeroso (esempio: le Sezioni Unite della Cassazione).

Il progetto, richiede la sottoscrizione della sentenza solo del presidente e del giudice estensore, la cui funzione documentatrice è, d'altronde, sufficiente garanzia della formazione della maggioranza.

Per converso, a più ampia cautela, si richiede la sottoscrizione immediata da parte di tutti i componenti del Collegio, del dispositivo, redatto su apposito foglio, contenente l'espressa menzione del giudice delegato come estensore della sentenza.

Nel caso di morte o impedimento del Presidente o dell'estensore, è richiesta necessariamente la sottoscrizione della sentenza dagli altri membri del Collegio;

5°) accorciamento dei termini di comparizione;

6°) possibilità di una più ampia sanatoria delle nullità nell'introduzione del giudizio, nonchè alcuni ritocchi al procedimento esecutivo;

7°) modificazioni degli istituti della sospensione e dell'estinzione del processo.

8°) eliminazione dell'obbligo, imposto al cancelliere, di scrivere l'originale delle sentenze e degli altri provvedimenti e la possiblità di scrivere gli atti a macchina, con inchiostro indelebile, in analogia a quanto disposto dalla legge 14 aprile 1957, n. 251 per la redazione a machina degli atti pubblici.

Altre norme riguardano le spese giudiziarie che possono essere liquidate anche nelle sentenze parziali, quando il giudizio è stato definito nei confronti di una parte, la liquidazione dei compensi ai consulenti tecnici, i custodi e gli atti ausiliari della giustizia, la possibilità di ammettere la delega per l'assunzione delle prove anche nell'ambito della circoscrizione del tribunale.

È meritevole di essere menzionata l'adeguamento dell'articolo 360 al precetto costituzionale della impugnabilità delle pronunze giurisdizionali, eliminandosi, dalla prima parte dell'articolo, l'inciso che sancisce l'esclusione della ricorribilità in cassazione per la sentenza del conciliatore.

Altra innovazione che merita d'essere menzionata è quella relativa alla revisione delle norme che disciplinano le controversie individuali di lavoro.

Ripristinato il tentativo di conciliazione, domandando i relativi compiti agli uffici

provinciali del lavoro, è stato proposto di inquadrare il procedimento del lavoro nell'alveo del procedimento ordinario, con alcuni accorgimenti diretti ad accelerare la definizione delle controversie, con una migliore tutela degli interessi del lavoratori.

Le disposizioni degli articoli 429, 430, 431, 432, 433, 434, 436, 437, 440, 441, 445, 446, 448, 449, 450 e 452 del Codice di procedura civile sono sostituite dal nuovo articolo 429 che delimita l'ambito di applicazione delle norme del processo del lavoro e in virtù del quale rientrano nella particolare disciplina le controversie relative a:

1°) rapporti di lavoro e d'impiego tra privati, anche se non inerenti all'esercizio di una impresa.

2°) rapporti di mezzadria, di colonìa parziaria e di affitti a coltivatore diretto, salvo le disposizioni di leggi speciali;

3°) rapporti di lavoro e d'impiego dei dipendenti di Enti pubblici che svolgono esclusivamente e prevalentemente attività economica in regime di concorrenza, rapporti di lavoro dei dipendenti di Enti pubblici che dalla legge non sono devoluti ad altro giudice.

Con la disposizione di cui al n. 3°) si risolve, in maniera autentica, una delicata questione che ha visto ferme sulle rispettive posizioni e in contrasto tra di loro, la giurisprudenza del Consiglio di Stato e quella della Corte di cassazione, in quanto, com'è noto, nelle controversie in parola, ognuno di tali organi reclama la competenza esclusiva a conoscenze delle stesse.

Per concludere su tale punto, è necessario, infine, segnalare che vengono attribuiti anche al Conciliatore la cognizione delle controversie del lavoro di minor valore, con la considerazione che la funzione conciliativa di tale organo, può opportunamente esplicarsi e può essere congruamente utilizzata la diretta conoscenza delle condizioni di vita delle aziende locali. Una serie di altre norme, riguardano gli istituti del sequestro e dei provvedimenti di urgenza, le opposizioni al decreto ingiuntivo e le procedure esecutive.

Il disegno di legge – con le modifiche proposte – viene incontro alla esigenza di un maggiore snellimento dei procedimenti civili, ed accoglie, integralmente, i suggerimenti formulati e le lamentele mosse dalla Magistratura e dalle Curie per l'aggiornamento di alcune norme che l'esperienza ha dimostrato non essere corrispondenti ai fini che si volevano proseguire.

Il disegno suddetto, indiscutibilmente, rappresenta un ulteriore passo avanti per rendere la giustizia più sollecita e spedita. Il vostro relatore esprime l'augurio che il suo esame possa essere fatto, con la maggiore sollecitudine possibile, dal Parlamento.

* * *

Prima di chiudere questa parte della presente relazione, è necessario che io richiami l'attenzione del Parlamento e, in modo particolare quella del Ministro, onorevole Gonella, su un altro punto: quello, cioè, relativo alla selva delle disposizioni esistenti nel campo della legislazione amministrativa.

Allorché l'attuale Ministro Guardasigilli, dirigeva l'ufficio della riforma burocratica, ebbe ad affermare che « *non bastavano la sicurezza della carriera e i miglioramenti economici, ad eliminare il disagio tra pubblica Amministrazione e cittadini e, quello, non meno grave, tra Amministrazione e Governo* ».

Ed aveva, pienamente ragione!

Perché la pubblica Amministrazione possa essere al servizio del Paese, perché il cittadino abbia fiducia nello Stato, è necessario procedere al riordinamento della legislazione amministrativa.

Esiste una selva di disposizioni talmente intrigata e selvaggia che la stessa burocrazia stenta, il più delle volte, a trovare ed a individuare la norma ad applicarsi al singolo affare amministrativo.

Questo è uno dei motivi della lentezza burocratica e della sfiducia del cittadino verso la pubblica Amministrazione; questa è la ragione fondamentale della disparità di trattamento che viene usata ai cittadini nelle medesime condizioni.

Per fare qualche esempio, citerò le norme che regolano la competenza esterna dei vari ministeri: la facoltà del ministro di delegare i direttori generali a firmare atti e comunicazioni diretti a terzi, è disciplinata da un regolamento che risale dal 1853.

Ciò spiega perché tante e tante semplici pratiche, aspettano settimane o mesi per essere decise.

E che dire delle norme relative alla espropriazione per pubblica utilità che risalgono, a loro volta, ad una legge del 1865; alle istituzioni di assistenza e beneficenza, disciplinate da una legge del 1890; al debito pubblico, discliplinato da una legge del 1907 e 1910?

Non v'è settore amministrativo o pubblico, opere idrauliche, pubblica sicurezza, Comuni, Province, ferrovie concesse, monopoli, dogane, miniere ed altri ancora, che non avverta la necessità di una revisione delle norme che lo regolano.

Occorre chiarezza, semplicità, raccolte di testi unici delle varie e complesse disposizioni sparse in numero infinito di leggi, leggine, decreti, regolamenti e istruzioni.

Soltanto le leggi e i decreti normativi dello Stato, in materia amministrativa, senza contare le fonti cosidette di autonomia, sono oltre centomila; in materia di telefoni, si contano 1.500 provvedimenti regolamentari, le norme per l'Amministrazione del patrimonio e per la contabilità dello Stato, occupano un volume di 530 pagine ed a 3.000 pagine assommano le disposizioni interne ed esterne dell'Amministrazione finanziaria!

In tale congerie di norme giuridiche quale certezza di diritto esiste? Come può il magistrato opporre al cittadino la finzione giuridica che la ignoranza della legge non scusa?

Questa intrigata selva di disposizioni diverse su una stessa materia, rende necessario, oggi, anche alla più modesta attività industriale economica o commerciale, il ricorso all'opera di esperti o di avvocati, competenti in materia di legislazione sociale, tributaria e industriale!

Chi di voi, onorevoli colleghi, ha avuto modo d'interessarsi per il rilascio di una licenza di commercio con l'estero?

È una cosa semplicemente paurosa!

Tali e tante sono le formalità e gli adempimenti, tali e tanti sono i visti e i nulla-osta richiesti, che finiscono scoraggiare i più dal tentare una cosa simile.

La molteplicità l'ambiguità e la contraddittorietà delle leggi, la scarsissima possibilità di conoscerle tutte, la difficoltà di reperirle, sono i motivi non ultimi del predominio di alcuni settori burocratici senza la cui benevolenza, spesso necessariamente sollecitata, le pratiche giacciono polverose e non risolte negli archivi dei vari ministeri!

Questo riordinamento è necessario: il Ministro, tra le qualità e le virtù dei magistrati, ha indicato la incorruttibilità: ebbene, facciamo in modo che la incorruttibilità dei nostri funzionari non sia offuscata da sospetti che ledono non solo la dignità del singolo, ma, anche, il prestigio della pubblica Amministrazione!

V.

CORTE DEI CONTI ISTITUZIONE D'UNA QUARTA SEZIONE SPECIALE

La Commissione Giustizia, ha manifestato il desiderio perché il disegno di legge-stralcio (documento n. 1748) relativo alla istituzione di una quarta Sezione speciale per i giudizi sui ricorsi in materia di pensioni di guerra, venga sollecitamente approvato dal Parlamento.

Non sfugge ad alcuno – e, in particolar modo a quei onorevoli colleghi che esercitano la loro attività professionale innanzi la Corte dei conti – la dolorosa gravità della situazione.

Vi sono ricorsi che sono stati proposti da diecine di anni che non sono stati, ancora, portati alla discussione!

Specie per quanto riflette le pensioni di guerra l'aspetto che viene in considerazione è quello relativo alle impugnazioni innanzi la Corte dei conti dei provvedimenti emessi dal Ministro del tesoro.

Dinanzi le competenti Sezioni giurisdizionali risultavano pendenti, alla data del 1° febbraio 1961, oltre 250.000 ricorsi, dei quali soltanto 25.000 in corso di esame; nel mese di gennaio si è registrato un afflusso di 1.200 nuovi ricorsi, ai quali è da aggiungere qualche altro centinaio per rimessione in istruttoria.

L'attuale cospicua giacenza è da attribuirsi alla presentazione, negli ultimi anni, di un numero sempre crescente di ricorsi, conseguente alla riapertura dei termini e agevolata dalla elementarietà dei requisiti formali prescritti dalla legge, oltre che dalla possibilità, per il ricorrente, che non intenda avvalersi di patrocinio, di dare l'avvio alla procedura giurisdizionale e di ottenere la definizione del ricorso senza sostenere la benché minima spesa giudiziale. Per rendersi conto dell'entità dell'incremento avutosi negli ultimi dieci anni basta confrontare l'attuale giacenza di 250.000 ricorsi con quella rilevata alla fine del 1950, che, secondo le statistiche pubblicate nell'annata 1950 (parte V, pagina 20) della *Rivista della Corte dei conti*, assommava a poco più di 40.000 ricorsi.

Una simile situazione è stata fronteggiata dalla Procura generale e dalle tre Sezioni giurisdizionali, impegnando sino al limite delle sue possibilità tutto il personale disponibile. È al riguardo da rilevare che ad accrescere la gravosità dei compiti affidati a tale personale, e particolarmente ai magistrati, contribuisce, in notevole misura, la laboriosità dell'istruttoria, determinata oltre che dalla complessità delle indagini informative e delle questioni medico-legali prospettate, dalla particolare difficoltà – vuoi per la distruzione o dispersione di documenti conseguenti a eventi bellici, vuoi perché le ricerche debbono, spesso, come nel caso di ex prigionieri o ex internati, essere effettuate anche all'estero – di acqui-

sire la documentazione necessaria per un esauriente e scrupoloso accertamento giurisdizionale. L'impegno e la diligenza del personale hanno reso possibile il raggiungimento di una media mensile elevata nel numero dei ricorsi definiti o avviati a definizione, ma il pur notevole risultato ottenuto è inadeguato non soltanto per lo smaltimento dell'arretrato, ma, anche, per fronteggiare la periodica affluenza di nuovi ricorsi, suscettiva, per di più, di ulteriore considerevole aumento in conseguenza della prossima riapertura dei termini prevista dai provvedimenti legislativi in corso di esame da parte del Parlamento.

Un contributo notevole alla soluzione del problema verrà dai provvedimenti, di prossima emanazione, interessanti l'organizzazione e il funzionamento della Corte dei conti, e concernenti, in particolare, la riforma del regolamento di procedura, ai fini di un più celere svolgimento dei giudizi, ma una definizione effettivamente sollecita dei ricorsi in materia di pensioni di guerra, quale auspicata ed attesa delle categorie interessate, non potrà aversi senza l'adeguamento della consistenza numerica del personale (magistrati e funzionari) alle esigenze del servizio.

Passando all'esame della situazione relativa ai ricorsi in materia di pensioni ordinarie, è da sottolineare il considerevole aumento avutosene negli ultimi anni; alla fine del 1960, la giacenza era di oltre *trentamila ricorsi*, dei quali oltre seimila interessanti le pensioni civili e ventiquattromila le pensioni militari, mentre alla fine del 1950 i ricorsi nella stessa materia, complessivamente, pendenti, come si rileva dalle statistiche relative pubblicate nell'annata 1950 della *Rivista della Corte dei conti*, superavano di poco i cinquemila.

VI.

AMMODERNAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

Con l'approvazione, da parte della Camera, del disegno di legge sull'aumento dell'organico della magistratura, con il nuovo ordinamento delle segreterie e cancellerie giudiziarie, con la istituzione del personale dattilografo, con l'approvazione del disegno di legge relativo all'aumento dell'organico degli uscieri giudiziari, con il graduale miglioramento, specie dal punto di vista funzionale, degli edifici giudiziari, sono state create le premesse per la eliminazione di quei difetti estrinci, di cui sopra è stato fatto cenno, per rendere – insieme all'approvazione delle norme di modifiche al Codice di procedura civile – anche in Italia – sollecita l'Amministrazione della Giustizia.

Ma perché tale intento possa conseguirsi appieno, è necessario che si provveda a fornire gli uffici giudiziari dei mezzi adeguati di cui hanno bisogno per la raccolta e la conservazione delle prove.

L'istituzione del ruolo dei dattilografi giudiziari ha segnato, finalmente, l'ingresso nella vita giudiziaria italiana della macchina da scrivere, opportunità, questa, riconosciuta dallo stesso ministro, allorché affermò, rilevando il ritardo di questo evento, che *« la macchina da scrivere negli uffici giudiziari italiani è coeva allo scoppio della bomba atomica »* !

Il progresso, la perfezione dei mezzi meccanici, la necessità di guadagnare tempo che potrebbe essere impiegato allo studio, all'esame e alla decisione delle varie e, spesso, complesse questioni giuridiche, sono ancora ignorate dalla nostra Amministrazione della Giustizia che procede, nonostante l'impulso che in questi ultimi anni ha dato l'attuale guardasigilli, intrepida e impassibile sui vecchi binari di 50-60 anni fa ! Mentre in tutti gli uffici statali esistono macchine calcolatrici, registratori, cucitrici per la raccolta degli atti in appositi fascicoli, mentre, in tutti gli Stati più progrediti d'Europa, la registrazione meccanica delle dichiarazioni delle parti è praticata in larga misura e la formazione e la copia di atti pubblici vengono redatte da molti anni con l'ausilio di macchine da scrivere con nastri ed inchiostri indelebili; mentre, anche nel campo penale, per la raccolta delle prove si ricorre ai più recenti ritrovati scientifici, in Italia si finge d'ignorare tutto questo e, sotto il pretesto della insufficienza dei mezzi finanziari, si omette di attuare anche quelle riforme rinnovatrici destinate a dare maggiore speditezza e dignità alla funzione della giustizia.

Si pensi che ancora in Italia, in qualche ufficio giudiziario, non è poi tanto raro vedere cancellieri che si servono ancora della polvere di marmo per asciugare i verbali di cause e di altri atti giudiziari o del punteruolo del calzolaio per praticare buchi nei fascicoli processuali, attraverso cui fare, passare poi, un filo di doppio cotone o di spago, lercio e sfioccato, per legare i fascicoli che, fino a non molto tempo fa, venivano custoditi in specie di cartelle ricavate da quelle che erano state le tessere annonarie del periodo bellico !

E ciò è davvero indecoroso e non confacente alla dignità di qualsiasi ufficio giudiziario !

E se mi si dovesse rispondere, su tale punto, che non vi è danaro, io direi con il Manzoni: *quando si vuole, il danaro dal pubblico lo si ricava sempre; il guaio è che non lo si spende a proposito !*

Ammodernare e sveltire la giustizia, dunque.

Ammodernare significa fare ciò che hanno fatto le altre nazioni, meccanizzare molti servizi della giustizia.

Un verbale di dibattimento penale riportato su un nastro parlante, ove lo stesso magistrato e i difensori potessero cogliere le varie sfumature di un interrogatorio o di una qualsiasi deposizione, costituirebbe una realizzazione degna della maggiore soddisfazione perché darebbe, specie ai giudici del gravame, la riproduzione fedele di ciò che ha detto una parte o un imputato, anziché accecarsi nella lettura di un verbale che a volte, oltre ad essere scritto con grafia indecifrabile, è redatto in maniera monca, imperfetta e non fedele a seconda dell'abilità e capacità del magistrato che detta e lo stato di stanchezza e di comprensione del cancelliere che scrive. Si può obiettare che tale forma di registrazione non ha valore probatorio assoluto; io rispondo che, secondo me, ne avrebbe molto di più di quello di un verbale imperfetto, monco e redatto in maniera insufficiente.

Ma quali vantaggi si potrebbero ricavare dalle utilizzazioni delle macchine che scrivono automaticamente sulla carta le parole che vengono incise prima su apposito nastro, specie in materia di acquisizione di prove in campo civile, non v'è necessità che io lo dica. Più della metà del tempo che oggi si perde potrebbe essere recuperato e il magistrato non solo avrebbe maggiore disponibilità per dedicarsi ad un esame più attento, completo ed esauriente dei processi, ma avrebbe, altresì, la possibilità di coltivare ed arricchire, nell'eterno divenire del diritto, la sua cultura giuridica, riprendendo in tal modo, ed in maniera più ampia e generale, la nobile tradizione italiana che ha visto sempre fiorire dal seno della magistratura, oltre che magistrati valorosi ed austeri, giuristi insigni e nuove, salde, dottrine giuridiche.

Quanto alla insufficienza del personale ausiliario, più di una volta è stata prospettata la necessità di creare un adeguato gruppo *C* e provvedere alla sistemazione degli amanuensi, la maggiore parte dei quali, da 10-12-15 anni, presta lodevole servizio presso i diversi uffici giudiziari. Non sono mancate le proteste da parte della magistratura, per essere costretti, molti giudici a procedere essi stessi all'espletamento di servizi di ordine, quale è la cucitura dei processi, la messa in ordine dei fascicoli e a volte – non esagero – alla stessa pulizia dei locali !

Non può negarsi, né essere disconosciuto da alcuno che, da alcuni anni in qua, molto è stato fatto e che decisivi passi in avanti sono stati compiuti.

Ma quanto, ancora, resta da fare!

La Commissione esprime a mio mezzo, il voto perché quanto sopra esposto venga attuato al più presto e ciò non solo per ubbidire alle esigenze di lavoro degli uffici giudiziari, ma, anche, per elevare il prestigio e il decoro della Giustizia !

VII.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

La riforma dell'ordinamento giudiziario costituisce uno dei punti più delicati ed importanti del piano di rinnovamento annunziato dal Guardasigilli. Delicato, perché è preceduto da una polemica quasi secolare nella quale gli stessi interessati, i magistrati, non hanno mai trovato un punto d'accordo definitivo. Importante, perché l'ordinamento giudiziario attiene alle persone che, nella qualità di giudici e di giuristi, di interpreti della legge e di tecnici del diritto, sono chiamati ad attuare la giustizia nei riguardi di chiunque e contro chiunque.

La riforma dell'ordinamento giudiziario è sul tappeto dal 1865 e dal 1890 esso è stato oggetto di non meno dieci leggi di portata organica e di altri piccoli ritocchi che, in definitiva, hanno fatto dell'ordinamento giudiziario un grande infermo che, fino ad oggi, non ha trovato il lato su cui riposare.

In ogni discussione sul bilancio della Giustizia, anche come relatore, ho avuto modo di esprimere, chiaramente, il mio pensiero.

Ho sempre sostenuto e sostengo che la riforma dell'ordinamento giudiziario deve ispirarsi ai seguenti criteri:

a) sicurezza di carriera, nel senso che la riforma dovrebbe coincidere con la presumibile durata della carriera della più giovane generazione che viene immessa nell'ordine giudiziario;

b) criteri sicuri, certi, per le promozioni.

Dopo l'entrata nell'ordine, dovrebbe essere solamente il criterio del merito, rigorosamente accertato, quello che dovrebbe far progredire nella carriera, eliminandosi così i criteri che hanno creato e creano tutt'oggi forti oscillazioni nei giudizi sulla promovibilità dei magistrati.

L'attuale sistema dev'essere eliminato. Infatti, con l'attuale sistema i giovani che sono nominati uditori giudiziari, dopo pochi mesi di tirocinio (e tutti sappiamo a che cosa si riduce), vengono destinati ad esercitare le funzioni giudiziarie, normalmente, nelle preture meno importanti, come se la giustizia potesse essere attuata in modo diverso a seconda che i cittadini risiedano in piccoli o grandi centri. E sono tali giovani magistrati quelli che, senza poter fare affidamento nemmeno sul consiglio di qualche collega, fornito di maggiore esperienza e preparazione, che dispongono della libertà e degli averi dei cittadini!

L'uditore, poi, viene nominato aggiunto giudiziario e, quindi, giudice di tribunale, attraverso vagli che non sono affatto rigorosi e, comunque, non danno la certezza della capacità del giovane magistrato, perché tali vagli, in sostanza, si riducono a verificare se l'uditore sa svolgere un'attività cui già attende.

Il fatto che è del tutto trascurabile la percentuale degli uditori che non riescono a superare tali vagli, è sufficiente per poter affermare che questi non servono a nulla.

Il merito, la capacità, la preparazione giuridica del magistrato debbono costituire il pilastro fondamentale ed insostituibile della progressione della carriera, criterio questo che, se sarà accolto dal Parlamento, varrà una buona volta ad eliminare il sospetto che non il valore personale del giudice, ma il favore, la protezione e la benevolenza, riescono a far ottenere gradi superiori e residenze ambite.

Sono stato sempre contrario all'adozione del criterio delle promozioni per titoli, in quanto esso non è né sicuro, né corrispondente alla giustizia. Del pari, non sono molto favorevole agli scrutini per anzianità, perché tale sistema deprime ogni iniziativa, smorza ogni volontà, appiattisce il magistrato nell'attesa di una progressione, sia pure modesta, nella carriera per la sola ragione dell'età. Ecco perché, come ho sempre sostenuto, il solo criterio che deve guidare il giudizio sulla promovibilità dei magistrati dev'essere quello del merito, fondato su tutti gli elementi che possono dimostrare, in ogni magistrato, la cultura e l'operosità.

Sono particolarmente sodisfatto di constatare che il disegno di legge, sulle promozioni a magistrati di Corte di appello e di cassazione, ha accolto, per la maggior parte, tali miei criteri che varranno, da un lato, a dare ai magistrati la certezza della carriera, e dall'altro, a garantire una qnanso mai opportuna selezione tra i migliori magistrati, degni di raggiungere i più alti gradi della gerarchia.

Il disegno di legge (Doc. n. 2877) approvato dal Senato, si basa, com'è noto, sui seguenti criteri:

Le promozioni a magistrati di Corte di appello e in Corte di cassazione si effettuano mediante concorso per esame e per scrutinio. I posti annualmente disponibili nel ruolo di magistrato di Corte di appello in dipendenza delle vacanze previste nelle categorie di magistrato di appello e di magistrato di cassazione, nel periodo 1° gennaio-31 dicembre, nonchè di quelle impreviste che si sono verificate nell'anno precedente, sono attribuite, per un quinto, ai magistrati dichiarati promovibili per merito distinto a seguito di scrutinio e per un quinto ai magistrati dichiarati promovibili per merito a seguito di scrutinio.

Poiché il disegno di legge dovrà essere esaminato dalla Camera, non spetta a me esprimere, in questa relazione, alcun parere sullo stesso, spettando al parlamento il giudizio definitivo.

Solo m'imcombe l'obbligo di rilevare ehe le nuove norme sulla promozione dei magistrati di Corte di appello e di Corte di cassazione non sono state accolte da tutti i magistrati in maniera uniforme perché esistono divergenze di vedute nella stessa Magistratura.

Voglio sperare che tutta la Magistratura vorrà, proficuamente collaborare, lasciando da parte qualsiasi considerazione di personale interesse, alla realizzazione della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Pertanto faccio mio l'appello che alla magistratura rivolse il senatore Azara che alla sua esperienza di valoroso magistrato accoppia una salda cultura giuridica: « *rammentino i vecchi che si avvicinano al traguardo del riposo, che hanno il dovere di lasciare a quelli che restano, gradito ricordo e che, nel passare la fiaccola ardente e pura, non potrebbero offrire a chi li segue nulla di meglio del contributo della loro esperienza.*

Ricordino, a loro volta, i giovani che sono nati e crescono in un clima diverso da quello degli anziani, che essi pure diventeranno anziani e che l'esclusività dei vantaggi; che talvolta viene da loro richiesta, ricadrebbe, tra non molti anni, a loro danno ».

Il senatore Azara concludeva l'appello con queste parole: « *In tutti deve essere vivo l'ardore di portare sia pure un granellino alla solida costruzione di uno rinnovato tempio della giustizia, con animo sereno e fervida fede* ».

È questa l'esortazione che un anziano e degno magistrato rivolge ai colleghi, ancora investiti della grande, responsabile funzione di amministrare la Giustizia.

Questa è l'esortazione che, con voce assai più modesta io rivolgo alla magistratura italiana perché cooperi, nella tutela del prestigio dell'ordine, alla tanto attesa e necessaria riforma dell'ordinamento giudiziario, che mira a consolidare quella autonomia e quella indipendenza della magistratura oggi attuata e garantita dalla Costituzione.

L'aumento dell'organico della magistratura di altre 1.400 unità, le nuove norme sul tirocinio degli uditori, sulle ferie dei pretori e sul conferimento di funzioni superiori ai magistrati di corte d'appello, sono provvedimenti che, insieme con quelli, già attuati, sullo sganciamento della magistratura dalle altre categorie dei dipendenti statali e sulla concessione degli scatti biennali, danno garanzia e certezza di assoluta autonomia e indipendenza.

Il riassetto delle retribuzioni ai magistrati, tende a eliminare ogni residuo di distinzione dei magistrati in una formale gerarchia di gradi, stabilendo, solo, categorie di funzioni anche per quanto riguarda il trattamento economico. La legge del 24 maggio 1951 e quelle successive che contemplano scatti quadriennali, avevano mantenuto, sotto l'aspetto economico, una situazione in contrasto con l'ordinamento costituzionale, secondo il quale i magistrati si distinguono unicamente per le funzioni esercitate. Il nuovo disegno di legge del Ministro Gonella, tiene, appunto, conto delle funzioni che, secondo la giurisdizione esercitata, sono tre: magistrati di Tribunale, di Corte di Appello e di Cassazione. Si sono, così, aboliti gli scatti quadriennali, semplificando lo schema delle funzioni e unificando lo stipendio per ciascuna di esse. Il nuovo sistema retributivo, mentre assegna un unico stipendio per ogni funzione, conferma il rispetto della progressione del trattamento economico, in seguito al passaggio da una funzione all'altra, sulla base dell'articolo 107 della Costituzione che impone un rapporto tra retribuzione e funzioni esercitate. Un'ulteriore progressione economica, si realizza attraverso scatti biennali del 2,50 per cento nell'ambito della stessa funzione.

Do atto al Ministro Guardasigilli dello sforzo fatto per mettere il potere giudiziario in condizioni di compiere il suo alto e reponsabile dovere, provvedendo a colmare la lamentata deficienza di giudici e fornendo i mezzi necessari al funzionamento della giustizia.

La creazione del Consiglio Superiore della Magistratura, la trasformazione della direzione generale del personale in direzione dell'organizzazione giudiziaria, i poteri d'iniziativa del Ministro di grazia e giustizia per promuovere i giudizi disciplinari, confermano che l'Autorità giudiziaria dev'essere la base su cui deve poggiare la legge.

Abbiamo voluto una magistratura indipendente e tale indipendenza, forse, più che nell'attuazione di alcuni istituti costituzionali, bisogna scorgerla nelle stesse sorgenti alle quali è attinta, cioè nel modo come nasce.

Le doti del magistrato debbono essere, oltre a quelle dell'ingegno, l'onestà, la capacità, la incorruttibilità: per il magistrato, i principî ed i programmi debbono riassumersi nella coscienza del diritto, nella osservanza scrupolosa delle leggi, nel culto religioso della giustizia.

Perché l'azione della giustizia proceda libera, sicura ed efficace, è necessario che nei magistrati il sentimento schietto e profondo del dovere si elevi alle regioni serene ove non giungono le lotte, le ire, le passioni partigiane perché la giustizia è un principio, l'utilità una conseguenza.

Ma occorre, per avere una solida e degna magistratura, un'altra cosa: la specializzazione dei magistrati nelle varie branche del diritto che sono chiamati ad applicare.

Allo stato del nostro ordinamento, si pretende dal magistrato una conoscenza piena dello sterminato campo del diritto e lo si adibisce, indifferentemente, al ramo civile, penale, a quello del lavoro, istruttorio, come giudice di sorveglianza, o giudice procuratore o presidente del tribunale dei minorenni, ecc., per modo che, nella superba presunzione di una universale competenza, si ottiene come risultato la universale lamentela della lentezza dei procedimenti e della bontà delle decisioni.

È necessaria, quindi, una preparazione più accurata da parte dei magistrati nelle varie branche del diritto nelle quali sono chiamati ad esercitare le loro funzioni.

Tanto è nelle intenzioni del Ministro e non posso, anche su questo punto, che compiacermi vivamente della sua opera.

A proposito della necessità della specializzazione, è necessario richiamare l'attenzione del Ministro e del Parlamento sugli altri organi giurisdizionali che, nel campo amministrativo e tributario, sono delegati ad applicare la legge nell'interesse del singolo e della collettività.

Alcuni organi giurisdizionali, come la giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale e le Commissioni tributarie, non sono affatto all'altezza dei compiti che, per legge, sono ad essi affidati.

Ciò dipende dal modo della loro composizione, dai criteri che presiedono alla scelta degli elementi che dovranno comporli, dal modo con il quale funzionano e, diciamolo apertamente, dall'incompetenza di alcuni o molti di essi, in una materia nella quale non sono affatto versati.

Chi ha pratica professionale non può non riconoscere tale verità. Innanzi la giunta provinciale amministrativa, in sede giurisdizionale, per esempio, spesso accade che un ricorso venga affidato alla relazione di un componente che con il diritto amministrativo e con la scienza dell'amministrazione ha la stessa familiarità che ho io con il sanscrito o con il codice cinese!

Che accade in simili casi? che la decisione è opera dei funzionari delle Prefetture che sono nella Giunta (funzionari ai quali, anche se valorosi, manca la pratica di un costante aggiornamento della giurisprudenza amministrativa e una preparazione specifica nella materia) o è il risultato di uno schieramento politico a favore o contro la tesi del ricorrente. La conseguenza, certa ed immancabile, è che il diritto, la tutela del diritto soggettivo, sono, senza pietà, sacrificati a interessi ideologici o di parte.

Quel che avviene, poi, innanzi le Commissioni distrettuali e provinciali delle imposte dirette o indirette, è qualcosa che richiede immediata riparazione.

Rare, rarissime volte, nella mia non certo lieve attività professionale, mi sono trovato innanzi a una Commissione capace di seguire e, soprattutto, di comprendere una discussione giuridica.

Sono brave persone quelle che compongono le Commissioni delle imposte, scelte con i soliti criteri che ispirano la scelta dei componenti della Giunta provinciale amministrativa (sede giurisdizionale) e, immancabilmente avviene ciò che il Carrara denunziava: ogni qualvolta, in una aula ove si discute del diritto di un cittadino, entra la politica, la giustizia scappa, atterrita, dalla finestra!

Sono state presentate proposte di riforma per tali giurisdizioni e lo stesso Ministro Vanoni, per rendere più seria la giustizia tributaria, preparò uno schema di riforma.

Ma sia dell'una sia dell'altra non si è fatta più parola e sarebbe tempo, di riesumarle e portarle all'esame del Parlamento.

Perché, mentre chiediamo per le cause che vengono trattate innanzi l'Autorità giudiziaria normale, una magistratura scelta, selezionata e particolarmente preparata, non dobbiamo, invece, chiedere la stessa cosa per gli altri organi giurisdizionali il cui dovere è quello di applicare la legge e rendere giustizia a tutti?

Non si può, certo, consentirsi che la dea della Giustizia sia un Giano bifronte! Essa dev'essere una ed una sola, serena, imparziale, luminosa, per tutti i cittadini, sia che ad essa si rivolgano in sede giudiziaria ordinaria sia in sede giurisdizionale speciale.

Gli organi giurisdizionali che, in materia tributaria, sono chiamati ad applicare la legge debbono essere elementi esperti non solo nel campo del diritto, ma anche nella specifica materia che sono chiamati a trattare.

Un'ultima osservazione riguarda il modo come funzionano le nove sezioni della Commissione centrale delle imposte, delle quali la I, la II, la III hanno competenza in materia di ricorsi riguardanti le imposte dirette, la IV, la V e la VI hanno competenza in materia di ricorsi alle imposte indirette sugli affari e le altre tre, VII, VIII, e IX, trattano ricorsi in materia di profitti di guerra o di contingenza.

Tutte queste sezioni sono presiedute da insigni magistrati che compiono egregiamente il loro dovere: ma ciò che dev'essere riveduto è il modo del loro funzionamento, specie per quanto riflette l'ora in cui si tengono le adunanze.

Tali adunanze vengono tenute alle 17 o alle 18 di determinati giorni: quanto ciò sia di pregiudizio ai singoli interessati, non v'è bisogno che lo sottolinei. I ricorrenti che si avvalgono della facoltà di richiedere di essere intesi di persona, stante il particolare orario delle adunanze, sono costretti a pernottare a Roma, ad affrontare spese non lievi. Ciò potrebbe essere evitato disponendo il funzionamento delle varie sezioni dalle 9 del mattino, così come avviene per tutti gli organi giurisdizionali.

Detto questo, non può farsi a meno di rivolgere un appello al Governo perché si riveda l'ordinamento del Ministero di grazia e giustizia; a tale dicastero dovrebbe far capo

tutto ciò che attiene al funzionamento della giustizia ordinaria, speciale, amministrativa e tributaria.

È possibile che un organo giurisdizionale dipenda dal Ministero dell'interno (come la Giunta provinciale amministrativa, che è presieduta dal prefetto), altri, quali il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, dipendano dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Commissioni mandamentali, distrettuali e centrali, dal Ministero delle finanze e così via?

Questo smembramento dell'attività della giustizia tra i vari Ministeri dai quali gli organi dipendono, non costituisce un danno evidente per la collettività? Bisogna che dal Ministero di grazia e giustizia dipenda tutto ciò che attiene all'attività giurisdizionale che, per varie ragioni e varie vicende storiche, è stato sottratto alla sua specifica competenza, perché solo in tal modo, attraverso un opportuno coordinamento ed una visione completa e totale del funzionamento della giustizia, nelle varie branche della pubblica amministrazione, può ottenersi non solo una maggiore possibilità di controllo, ma anche un'unità d'indirizzo.

Infine, per chiudere su tale argomento, un breve accenno ai conciliatori e ai vicepretori onorari.

L'istituto del conciliatore dev'essere riveduto, specie dopo il proposto nuovo aumento della competenza per valore. Non si può pretendere da un conciliatore, scelto, il più delle volte, tra le categorie dei lavoratori, una conoscenza, anche elementare, del diritto. Perciò il più delle volte le sentenze sono redatte o dallo stesso avvocato che patrocina gli interessi di una parte o dal segretario comunale.

Lo stesso debbo rilevare per i vicepretori onorari.

Dichiaro subito che sono del parere che la funzione del pretore debba essere esercitata solamente da magistrati di carriera.

Mi rendo conto che non mancano, come non sono mancati nel passato, cittadini e professionisti probi e preparati che rendono apprezzati servigi all'Amministrazione della Giustizia, ma ritengo che l'istituzione dei vicepretori, così com'è, non sempre corrisponde allo scopo.

Mi si può obiettare che attualmente l'organico della magistratura non consente di poter assegnare, tranne che nelle preture unificate o suddivise in più sezioni, più di un magistrato per ogni pretura. Mi rendo perfettamente conto di ciò e soprattutto del fatto che quanto ho proposto non è di immediata attuazione. Ma, in attesa che la funzione della giustizia venga esercitata dai magistrati e non da estranei, occorre adottare misure tendenti, non a eliminare, ma almeno a mitigare gli inconvenienti che attualmente si verificano.

Innanzitutto, bisogna far ricorso alla nomina di vicepretori solo quando accertate ed improrogabili necessità di servizio lo impongono; poi occorre essere più accorti e rigorosi nella scelta degli elementi che debbono essere nominati. Non deve avvenire, per la serietà stessa del funzionamento della giustizia, che la nomina cada su chi, attivamente, partecipa alle lotte locali. La nomina di tali elementi porterebbe inevitabilmente, attraverso l'esercizio delle funzioni giudiziarie, al favoritismo per l'una più che per l'altra fazione.

Occorre anche evitare di nominare vicepretori coloro che esercitano la professione, che potrebbero servirsi della funzione giudiziaria come mezzo indiretto per raggiungere i propri fini o il proprio tornaconto professionale.

VIII.

IL NUOVO RIORDINAMENTO PENITENZIARIO E L'EDILIZIA GIUDIZIARIA

È un decisivo passo avanti compiuto dalla nostra legislazione carceraria sulla via della piena applicazione dell'articolo 27 della Costituzione.

Avere affermato che la pena deve essere concepita non come espiazione di una colpa, ma che deve mirare alla riabilitazione del condannato il quale dovrà vedere « *banditi dal carcere la legge della paura e il costume dell'ipocrisia* », significa aver improntato le norme del nuovo ordinamento ai sani concetti del rispetto della personalità umana.

Bisogna dare pubblicamente atto dello sforzo che il Ministero di grazia e giustizia, da diversi anni, ha compiuto e continua a compiere, per migliorare le condizioni degli stabilimenti carcerari, per adeguarli ai moderni metodi della umanizzazione e individualizzazione della pena e della rieducazione del condannato.

Oltre allo stanziamento di 12 miliardi disposti con la legge 24 luglio 1959, n. 622, per l'edilizia carceraria, è stata migliorata la condizione edilizia di molti altri, ovunque s'è provveduto all'attrezzatura igienico-sanitaria.

Per l'attività che è stata svolta, in tale campo, dalla Direzione generale degli Isti-

tuti di prevenzione e pena – sotto l'impulso del Ministro onorevole Gonella e del Direttore Generale Reale – mi riporto alla pregevole pubblicazione *Rassegna di studi penitenziari* del luglio-agosto 1960.

Per fare solo qualche esempio, basti citare che su 226 istituti per adulti, 120 sono oggi, completamente forniti di moderni impianti igienico-sanitario. Per i rimanenti 106, 79 sono già parzialmente forniti di tali impianti, mentre negli altri 27 questi sono limitati alle testate dei bracci.

Vi sono molti stabilimenti carcerari le cui strutture edilizie non consentono – nel modo più assoluto – nè trasformazioni, nè adattamenti. Per quest'ultima categoria di stabilimenti, il problema si può dire risolto, nel senso che non è lontano il tempo del loro abbandono per la disponibilità di nuovi edifici che saranno completati o costruiti utilizzando lo stanziamento straordinario di 12 miliardi di cui alla legge 24 luglio 1959, n. 622.

Per gli altri, occorrono ulteriori massicci stanziamenti che ne permettano l'abbandono e la sostituzione.

La Direzione generale degli Istituti di prevenzione e pena, ha anche affrontato il problema del riscaldamento degli stabilimenti carcerari. Tale problema impone la necessità di superare non' lievi difficoltà tra le quali – oltre quelle del costo – quella di provvedere all'impianto del riscaldamento in costruzioni recentissime che sono state, purtroppo, realizzate con una tecnica che ha ignorato, del tutto, tale esigenza.

Basti, per esempio, tenere presente che il nuovo carcere giudiziario femminile di Roma-Rebibbia e il nuovo carcere di Messina sono stati costruiti senza l'impianto di riscaldamento !

Ciò nonostante, bisogna riconoscere che, anche in tale campo, s'è operato per alleviare le condizioni di vita delle popolazioni carceraria, provvedendosi, con termosifoni, stufe o altri accorgimenti, ad attenuare il rigore della temperatura invernale, soprattutto, nelle infermerie, nelle sezioni femminili, negli asili-nido, negli Istituti per minorati fisici, ecc.

Con lo stanziamento straordinario dei 12 miliardi, di cui alla citata legge n. 622, si è provveduto:

a) al completamento delle nuove costruzioni, rimaste in sospeso, per mancanza di fondi e, tra queste sono da ricordare le carceri giudiziarie di Trapani, Matera, Cosenza, Nuoro, Cuneo, Novara, nonché gli ultimi padiglioni nelle carceri di Messina, Potenza e Pescara;

b) a lavori di sistemazione nei seguenti Istituti: Napoli, Procida, Treviso, istituti minorati di Lecce, Genova, Pontedecimo, Reggio Calabria, Bari, Torino, prigione scuola di Arcireale e Napoli;

c) a lavori di sistemazione della Villa del Pellegrino, di Firenze, la Villa Maria di Treviso e la Villa Brescianelli di Castiglione delle Stiviere, destinate ad istituti minorili;

d) a nuove costruzioni, che interessano le seguenti sedi: Livorno, Palmi, Crotone, Catanzaro, Taranto, Foggia, Salerno, Chieti, Isernia, Biella e Verona.

Per quanto molto sia stato fatto, rimane, ancora, molto da fare, specie se si consideri che in molte città, gli stabilimenti carcerari sono situati nel centro dell'abitato quando considerazioni di opportunità, di più degna sistemazione e di estetica cittadina, impongono che detti stabilimenti vengano costruiti in luoghi salubri, si, ma lontani della città.

A tale proposito, mi permetto richiamare la attenzione del Ministro Guardasigilli sulla particolare situazione della città di Avellino ove il carcere giudiziario è situato al centro dell'abitato ed è circondato da numerosi fabbricati civili dai quali è possibile spingere liberamente lo sguardo nei vari padiglioni dei detenuti, riportando un'impressione di dolore e di pena !

A tutto ciò bisogna aggiungere che l'esistenza del carcere nel centro della città, impedisce lo sviluppo edilizio e la sistemazione urbanistica della città.

La rimozione dello stabilimento carcerario dal luogo ove si trova, per costruirlo in altra località e con criteri più moderni e confortevoli, è un'esigenza quanto mai sentita dalla locale popolazione per cui il vostro relatore si permette richiamare, su tale questione, la personale attenzione del Ministro Guardasigilli, perché anche il problema delle carceri giudiziarie di Avellino – come quello in via di soluzione del nuovo palazzo di Giustizia – venga sollecitamente, risolto.

Il vostro relatore ritiene che il problema edilizio carcerario potrà essere risolto con nuovi, massicci stanziamenti straordinari che se pure non raggiungeranno – come previsto – la cifra di 50-60 miliardi necessari per un totale risanamento in tale campo, consentiranno, però, sia pure gradualmente, la soluzione di questo grave ed importante problema.

Non dev'essere, d'altra parte, taciuto che esiste la legge 6 luglio 1956, n. 696, concer-

nente la vendita e la permuta di beni immobili destinati a stabilimenti carcerari.

Tale legge non ha avuto, fino ad oggi, pratica attuazione per la scarsa possibilità finanziaria da parte dei Comuni, delle Province e degli altri Enti pubblici, autorizzati a trattare con l'Amministrazione la vendita e la permuta dei vecchi stabilimenti carcerari. D'altra parte la stessa Amministrazione penitenziaria, non dispone dei mezzi necessari per coprire le eventuali differenze tra i prezzi di vendita di vecchi istituti e la costruzione del nuovo.

Per superare tali difficoltà, l'Amministrazione penitenziaria ha elaborato uno schema di disegno di legge inteso ad estendere la possibilità di vendita o di permuta anche ad Enti di altra natura o a privati.

Per quanto riflette l'edilizia giudiziaria vera e propria – costruzioni esistenti o nuove, costruzioni adibite a sede di uffici giudiziari – bisogna riconoscere che anche a tale problema è stato dato un avvio sensibile con una serie di provvedimenti finanziari e tecnici, che sono i seguenti:

a) legge 25 aprile 1957, n. 309, relativa ai nuovi palazzi di giustizia di Roma, Napoli e Bari;

b) legge 15 febbraio 1957, n. 26, con la quale è stato stanziato un miliardo all'anno per contributo ai comuni per i locali giudiziari;

c) legge 24 luglio 1959, n. 622, con la quale sono stati stanziati tre miliardi all'anno per contributi straordinari ai comuni per l'edilizia giudiziaria, contributi che possono raggiungere il 50 per cento della spesa prevista;

d) legge 2 febbraio 1959, n. 33, con la quale è stata autorizzata la spesa di 196 milioni e 300 mila lire per adeguamento dei contributi ai comuni di Ascoli Piceno, Bolzano e Cagliari in relazione ai maggiori oneri affrontati per le costruzioni dei nuovi palazzi di Giustizia.

Ma nonostante tali provvedimenti legislativi, deve, francamente, riconoscersi che il problema del rinnovamento dell'edilizia giudiziaria non ha avuto quello sviluppo che si attendeva e si sperava e molti uffici giudiziari continuano a funzionare in condizione di grave disagio non solo per l'insufficienza dei locali, ma, anche, per il loro pessimo stato di conservazione.

Ciò è dovuto – in maniera particolare – alle gravi condizioni finanziarie nelle quali versano la maggior parte dei comuni i quali hanno trovato e trovano difficoltà a reperire o assumere a carico dei propri bilanci l'altro 50 per cento della spesa occorrente per la realizzazione dell'opera.

A queste difficoltà, si aggiungono quelle di reperire le aree idonee che trovino l'approvazione delle autorità interessate e del Foro locale; la difficoltà, una volta reperita l'area, di trovare un Istituto di credito disposto al finanziamento con un tasso d'interesse sopportabile; la lentezza defatigante della istruttoria delle relative pratiche e la difficoltà di raggiungere un accordo con i tre Ministeri interessati (giustizia, interno e lavori pubblici) per la determinazione del contributo da erogare.

Tutti questi inconvenienti, potrebbero essere evitati se – com'è intenzione del Ministro Guardasigilli – l'iniziativa della costruzione delle nuove sedi degli uffici giudiziari venisse assunta direttamente dallo Stato, stanziando, nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, i fondi previsti dalle leggi del 15 febbraio 1957, n. 26, e del 24 luglio 1959, n. 622 (rispettivamente un miliardo per ogni esercizio finanziario e tre miliardi), per l'attuazione di un piano di edilizia giudiziaria.

Con tale sistema, lo Stato aumenterebbe il proprio patrimonio, concedendone l'uso ai comuni, e ricavandone un canone, così come avviene per tutti gli edifici, di proprietà demaniale, adibiti a sede di uffici giudiziari.

Parallelamente all'edilizia carceraria, entra il problema di provvedere – come, in verità, già si sta facendo – ad una maggiore preparazione e qualificazione professionale del personale e al miglioramento del suo trattamento economico, che è assolutamente inadeguato, e all'aumento dell'organico dei sanitari.

Se il nuovo ordinamento penitenziario consentirà, attraverso l'adozione di nuovi metodi di trattamento dei detenuti, di recuperare alla società elementi che le sue norme hanno violato, assisteremo alla scomparsa di quelle conseguenze della pena scontata in ambienti malsani e non idonei, che dal punto di vista sociale sono altamente preoccupanti: la disintegrazione familiare che tocca non soltanto il detenuto, ma anche e soprattutto i membri della sua famiglia; la perdita progressiva dello spirito di socialità a causa dell'isolamento, particolarmente aggravato dalle lunghe pene; le difficoltà della sistemazione all'uscita del carcere, a causa dell'atteggiamento della società nei confronti di coloro che hanno subìto e scontato una pena detentiva.

Tutto ciò il nuovo ordinamento fa scomparire, realizzando, finalmente, il voto espresso dai vari congressi internazionali di criminologia, cioè l'adozione di nuovi metodi orientati verso la salvaguardia della personalità fisica e psichica dei detenuti.

Il nuovo ordinamento, ispirato ai criteri della umanizzazione della pena, prevede la soppressione delle celle di rigore, la riorganizzazione dei corsi di istruzione, la maggior larghezza nella concessione dei passeggi e dei colloqui, l'abolizione della cella a pane ed acqua, prescrive che i detenuti siano chiamati con il loro nome e cognome anziché con l'indicazione di un umiliante numero nel quale pare che scompaia la personalità umana del condannato; permette la crescita dei capelli, evitando la cosiddetta « tosatura », che parifica galeotti nati e imputati occasionali nella stessa umiliante uniformità di abiezione e di decadimento!

Un punto di particolare importanza è quello relativo alla selezione dei detenuti in vista del trattamento differenziale: non si poteva ulteriormente permettere che delinquenti incalliti e imputati occasionali venissero trattati nello stesso modo.

I fattori fondamentali per l'emenda del condannato sono due: la scuola e il lavoro.

La scuola non dev'essere solamente fucina di cultura, ma anche e prevalentemente centro di amorevole socievolezza. Il lavoro è necessario che sia dato a tutti, anche ai detenuti delle più sperdute e lontane carceri mandamentali. Nella mia lunga pratica professionale, ogni qualvolta mi sono recato nelle carceri, i detenuti hanno manifestato un solo desiderio: dateci lavoro, noi ci stanchiamo senza far niente!

E bisogna rivedere il sistema di retribuzione del lavoro prestato dal detenuto, abolendo quello oggi in vigore, secondo il quale al detenuto spetta poco o nulla.

L'ozio forzato, il più delle volte, trasforma le nostre carceri in vere e proprie università del delitto e, oltre a deprimere, è fonte delle perversioni più disgustose.

Anche questo problema è stato affrontato dal nuovo progetto di ordinamento penitenziario e non possiamo non prenderne atto che con viva soddisfazione.

Una delle grandi verità dimostrate dalla filosofia è penetrata nella coscienza di tutte le nazioni civili: la persona umana ha in sé un supremo valore e non deve, quindi, essere trattata come un semplice mezzo, per raggiungere uno scopo estrinseco ad essa.

Si tende a rispettare la personalità del reo, la quale ha pur sempre in sé qualcosa di sacro, che non può essere né calpestato né negato.

Forse verrà il giorno in cui ci si convincerà che la lotta contro il delitto non può essere condotta esclusivamente con sanzioni giuridiche, perché il delitto oltre ad essere un fatto individuale, del quale il suo autore deve rispondere per ripararlo, è anche, specialmente nelle sue forme più gravi e costanti, un fatto sociale che indica manchevolezza e squilibri nella stessa struttura della società nella quale ha avuto origine. Esso solleva problemi molto più gravi di quello della pena: problemi morali, sociali, politici, pedagogici ed economici.

Oggi prevale l'opinione che il delitto si combatte prevalentemente con le sanzioni. È questa una illusione che perdura da secoli ed è una delle cause per cui molti istituti di prevenzione e di tutela non hanno avuto lo sviluppo che pure sarebbe stato necessario avessero. Ecco perché io sono convinto che verrà il tempo nel quale il diritto penale sarà condotto nei limiti segnati da una più vera ed alta giustizia che, senza abbandonare la lotta contro la delinquenza, attuerà altre opere morali e sociali, dirette allo stesso fine.

IX.

GIUSTIZIA MINORILE

Per ciò che attiene all'andamento della criminalità minorile ho già parlato.

La maggior parte dei reati commessi dai minori consistono in furti, lesioni colpose e contravvenzioni, ma non può tacersi che alcune manifestazioni di delinquenza minorile, per le modalità particolari di esecuzione, hanno profondamente turbato l'opinione pubblica e gli organi responsabili: intendo alludere a fatti criminosi compiuti dai cosiddetti *teddy-boys*, veri atti di prepotenza e di teppismo che denunziano un pauroso decadimento dei fattori morali, dovuto alla mancanza di una sana educazione, all'abbandono in cui sono tenuti i figli da parte dei genitori, alla lettura di certi libri o alla visione di certi film che esaltano fatti di banditismo, di violenza e di prepotenza.

Di leggi che riguardano i minori ridonda il nostro sistema legislativo, ma esse sono inadeguate al grave e preoccupante problema relativo alla giustizia minorile.

Bisogna riconoscere e proclamare con coraggio che il modo con il quale funziona la giustizia minorile in Italia non è il più per-

fetto, né il più adeguato. Da cosa dipende ciò ? Dalla insufficienza di magistrati, soprattutto. Nonostante l'enorme e pauroso aumento della criminalità infantile, nonostante il numero sempre crescente dei processi penali che riguardano reati commessi da minori, allo stato attuale manca, e questa è una grave lacuna, un'apposita pianta organica di magistrati per i minori.

Come sono oggi costituiti i tribunali dei minorenni ? È il primo Presidente della Corte d'appello che nomina i consiglieri che dovranno assumere le funzioni di presidente, ed è il procuratore della Repubblica che delega un sostituto ad assumere le funzioni di procuratore della Repubblica presso detti tribunali.

Avviene che detti magistrati il più delle volte si susseguono, ad intervalli brevissimi l'uno dall'altro, e ciò, oltre a creare la inevitabile disfunzione, ch'è naturale conseguenza di tali avvicendamenti, provoca la mancanza di un indirizzo unico, certo e preciso.

Quando per esempio, un procuratore presso i predetti tribunali comincia a rendersi conto dell'andamento dei vari servizi, quando ha tracciato un determinato programma di lavoro, ecco che arriva un provvedimento di sostituzione con un altro magistrato che, prima di rendersi conto delle migliaia di pratiche esistenti presso ogni tribunale dei minorenni, impiega diversi mesi, e durante questo periodo, le pratiche, iniziate dal suo predecessore, subiscono i ritardi insiti in un simile sistema e ciò determina l'insoddisfazione, le critiche e le lamentele a tutti note.

Non si comprende perché si continui a persistere in tale sistema. È più logico, più naturale che si crei un apposito organico della magistratura da adibire alla giustizia per i minorenni, chiedendo a tali magistrati una specifica competenza nella vasta e delicata materia che sono chiamati a trattare, ed evitare quel grave inconveniente, che risulta codificato, secondo il quale « *i magistrati che compongono i tribunali per i minori e le sezioni di corte d'appello per i minorenni, possono essere assegnati anche ad altra sezione penale o civile del tribunale o della corte di appello per esercitarvi le funzioni del proprio grado* ». Così pure i magistrati destinati a capo degli uffici del pubblico ministero presso i tribunali per i minorenni, possono esercitare le funzioni del proprio grado presso la procura generale o presso la procura della Repubblica della stessa sede.

Mentre s'invoca una maggiore e specifica preparazione giuridica nelle diverse branche del diritto che i magistrati sono chiamati ad applicare, mentre nella dottrina, a fondamento, viene chiesta per il Consiglio di Stato la sua trasformazione in tribunale supremo amministrativo, per i minori, per queste tenere piante che sono degne della maggiore cura e considerazione, si provvede con magistrati che possono espletare, indifferentemente, le proprie funzioni nel campo penale o in quello civile.

Il giudice per i minori, oltre a possedere particolari cognizioni che la giustizia minorile richiede, dev'essere un magistrato altamente qualificato, perché egli deve svestirsi della fredda funzione giudicatrice, per vestirsi della funzione familiare, umana, paterna, nel senso che detto magistrato deve avere la possibilità di autodeterminarsi, pur restando nei limiti del diritto, assolvendo alla sua missione con maggiore libertà di quella del giudice ordinario, e ciò in considerazione dell'altissima funzione che è chiamato ad esplicare.

Perciò bisogna modificare l'attuale legislazione, rendendola più omogenea e completa e capace di risolvere i problemi dell'adolescenza, e istituire una magistratura specializzata, che possa piegarsi sull'animo del fanciullo come su un campo fecondo, per trarre da esso i frutti di una migliore società di domani. Bisogna, inoltre, rivedere le disposizioni relative all'adozione che non permettono di dare una posizione legale in seno alla famiglia ai coniugi privati del conforto di una figliolanza legittima; bisogna rivedere l'istituto dell'affiliazione, perché la menzione di affiliato, contenuta in tutti gli atti dello stato civile, mantiene quella posizione di inferiorità che umilia ed offende; bisogna rivedere le disposizioni circa i figli adulterini per evitare non solo che la colpa dei padri cada sui figli innocenti, ma anche l'aberrazione morale che il figlio adulterino, denunziato come nato in costanza di matrimonio, se viene disconosciuto diventa figlio di genitori ignoti, in virtù dell'aforisma: *pater est quem iustae nuptiae demonstrant !* È tutto da rifare. È tutto da rivedere.

Ma se il lavoro del futuro legislatore è grave e ponderoso, ciò non deve scoraggiare qualunque Ministro che, alla sensibilità giuridica della propria coscienza, senta profondo il dovere morale di intervenire in una materia tanto importante e delicata.

E che dire della giustizia penale dei minori ? È incredibile quel che avviene.

Povera, irresponsabile gioventù sbandata e traviata !

Povere anime che aderiscono al delitto per colpa o della famiglia che le trascura o

della società, troppo dimentica delle sue miserie!

Si crede che, irrogando pene corporali, si frena e si distrugge il delitto. Illusione di menti non conscie della realtà nella quale viviamo! Il 13 o il 14 per cento appena dell'ammontare dei delitti che vengono commessi sono scoperti; gli altri rimangono impuniti!

La storia della criminalità minorile ci induce a rilevare che la cosiddetta rieducazione del minore traviato, come viene praticata oggi in Italia, costituisce più che una remora al delitto, la piattaforma di una delinquenza che si sviluppa nell'età maggiore dell'originario piccolo traviato. Tutta l'organizzazione della giustizia minorile concorre a ciò.

Il sistema di rieducazione, la preparazione professionale del personale addetto alla custodia dei minorenni – che fino a poco tempo fa, veniva reclutato senza particolari criteri di competenza – che dovrebbe essere scelto con criteri diversi da quelli fino ad oggi praticati, i sistemi correttivi usati in alcuni riformatori, sono tutti elementi che concorrono a fare dei minori internati degli ipocriti, dei simulatori, dei perversi nell'animo.

Non bisogna infierire contro i minori che si sono, incautamente, incamminati sulla via del delitto: ecco perché occorre una magistratura specializzata e che sia, nello stesso tempo, umana e paterna.

Occorre tutta un'organizzazione che possa convincere il minore che è nel suo stesso interesse che egli non commetta delitti. Ciò importa la necessità di metterlo in condizioni, appena restituito alla società, di non essere considerato con il marchio della vergogna, ma di assumere un posto utile e produttivo nella comunità.

Il Pearce (*Juvenile delinquency*), uno dei medici inglesi più qualificati per la sua lunga esperienza di psichiatra e di psicologo di un importante istituto d'osservazione della contea di Londra, afferma: « Migliaia di ragazzi compaiono ogni anno dinanzi alle Corti e molto più numerosi sono i minorenni che, per quanto delinquenti, non giungono fino al magistrato ».

Per aiutare questi ragazzi, la società si rivolge al giudice, all'educatore, al medico. Cosa sappiamo di loro? Perché sono delinquenti?

Per i minori condannati, la pena deve essere opera rieducatrice che si svolge nell'ambito della esecuzione. E quest'opera rieducatrice consiste nel modo come la pena viene inflitta, nel modo spirituale di assistenza, tendente a convincere il minore che la sua colpa e il suo errore non l'hanno messo al bando della società, ma che la società, invece, ne desidera il ritorno nel suo seno. Questa opera rieducatrice, come ebbe ad osservare il Carnelutti, « dev'essere un atto di amore ».

Ma perché tale atto di amore possa essere compiuto, perché questa opera rieducatrice possa essere realizzata in una forma completa di assistenza spirituale, è necessario che essa sia organizzata con i più idonei reclutamenti di nuovo personale carcerario: la rieducazione del personale esistente è urgente, perché non bisogna dimenticare, specie per i minori, che il delinquente è, sì, un uomo, una creatura di Dio in cui arde, sempre, nel fondo del suo animo, una scintilla di bontà, ma è un essere umano che deve essere aiutato a detergersi, perché possa meglio ricevere i benefici raggi del sole.

La piaga della delinquenza minorile nasce ed ha le sue origini dall'abbandono materiale e morale, dall'eccessiva libertà e dall'ozio. I centri di rieducazione si aprono quando i giovani già portano il marchio del delitto, quando cioè la Giustizia troppo tardi interviene per isolare il contagio. La delinquenza minorile è la pedina della delinquenza dei maggiorenni. Le istituzioni, finanziate in maniera molto misera dallo Stato, spesso non possono ricoverare i piccoli delinquenti per mancanza di mezzi e di locali.

Molti comitati per la difesa del fanciullo, opere benefiche, dirette gratuitamente da persone degnissime, sono costrette a rifiutare, sistematicamente, domande di ricovero, perché il tribunale dei minorenni non può autorizzare normalmente l'ammissione se non previo consenso del Ministero di grazia e giustizia.

È tempo che si eliminano tali difficoltà e non si chiudano gli occhi alla triste realtà di oggigiorno, quando cronache di giornali, relazioni documentate portano alla ribalta i misfatti di questi poveri fanciulli traviati.

Per evitare gli inconvenienti lamentati, è necessario organizzare la giustizia minorile intorno ad un nucleo di magistrati costituenti il tribunale dei minorenni, con potestà di decidere, caso per caso, situazioni familiari insostenibili, un tribunale al quale siano devoluti tutti i casi di riconoscimento di paternità, di disconoscimento, di decadenza della patria potestà, di costituzione di tutele, curatele e che abbia alle proprie dipendenze centri di rieducazione e di osservazione e sia un vero centro propulsore di tutto il dinamismo assistenziale *a favore* dell'adole-

scenza e, se necessario, *contro di essa. A favore di essa*, quando la disgregazione della famiglia, l'abulia, l'insipienza dei genitori e dei parenti, pongono sul lastrico e alla mercè dei più perversi istinti, queste tenere creature. *Contro di essa*, quando questa adolescenza traviata e sfaldata costituisce un pericolo di ordine pubblico per le sue manifestazioni delittuose.

Una più attiva giustizia minorile renderebbe almeno per il 60 per cento superflua la bardatura assistenziale che oggi registriamo in Italia. Sarebbe soprattutto un richiamo, il più autorevole, il più efficace, per il valore indubbio che ha un atto del giudice, alla neghittosità di troppe famiglie che oggi non pensano affatto al problema dei figli, non curandosi di essi.

Il giudice che è un uomo, più di ogni altro è indicato per far comprendere ad altri uomini quale sia il tremendo destino che attende una generazione diseredata, corrotta, traviata; e, se ciò non lo si vuole intendere, egli ha l'autorità e la potestà per imporlo.

Il Ministro onorevole Gonella, ha parlato di « selezione dei detenuti in rapporto alla loro psicologia, alle loro tendenze criminologiche » e di « differenziazione del trattamento di coloro che sono in attesa di giudizio ». Ciò non può non trovare l'assenso dell'intera Commissione: ma si conosce ciò che avviene in molte carceri per i minorenni ? Questi giovani traviati vengono condotti in una sola sezione, in attesa di essere trasferiti al riformatorio, o vengono messi insieme promiscuamente: gli stupidi con gli intelligenti, i lupi con gli agnelli, i romantici con i psicopatici, e lasciati così per settimane e settimane o per mesi e mesi in attesa della celebrazione dei rispettivi processi. E vengono lasciati a lottare e litigare tra di loro, a far progetti insensati, a vantarsi di quel che hanno fatto, a maltrattarsi a vicenda e a stabilire una gerarchia del vizio, della malvagità, della forza bruta ! Si provveda a eliminare tali inconvenienti, che io sento il dovere di denunziare pubblicamente in questa relazione !

X.

ORDINAMENTI PROFESSIONALI AVVOCATURA

La Commissione Giustizia ha sollecitato l'esame e l'approvazione degli Ordinamenti delle professioni di avvocati e procuratori, dei giornalisti e degli ingegneri, architetti, geometri e periti.

Il Ministro della Giustizia, nell'elaborazione dei diversi ordinamenti, s'è ispirato al criterio di unificare sia le norme che regolano la parte generale della disciplina delle professioni sia gli istituti che sono comuni a ciascuna professione e ciò in previsione della attuazione del « codice delle libere professioni » che dovrà contenere un complesso organico di norme che disciplinano il vasto campo del lavoro professionale.

L'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore (Doc. n. 1575) è stato già approvato dal Senato; l'ordinamento della professione di giornalista (Doc. n. 1563), attende l'inizio dell'esame da parte del Parlamento; per l'ordinamento delle professioni di ingegneri, architetti, geometri e periti, non è stato, ancora, predisposto il relativo disegno di legge per le difficoltà che creano i problemi di interferenze professionali tra le suddette categorie di professionisti.

Per quanto ci si renda conto di tali difficoltà, tuttavia non può essere trascurata la grave situazione, nella quale, attualmente, si trova la categoria dei geometri ai quali viene contestata anche la progettazione di modeste costruzioni dalle quali esula ogni pericolo per la pubblica incolumità. Numerose sono le denunzie all'Autorità giudiziaria per effettive o pretese violazioni dell'articolo 348 del Codice penale (esercizio abusivo della professione). È necessario che, legislativamente, si delimiti la competenza professionale dei geometri e si tolga tale categoria – che ha indiscussi meriti – da una situazione di incertezza e di equivoco.

Per quanto, infine, riflette la professione forense, è necessario che si arrivi – con gli opportuni temperamenti – alla modifica della legge sulla Cassa di previdenza degli avvocati e procuratori, nel senso ch'è quanto mai necessario assicurare all'avvocato che per malattia o per età è costretto ad abbandonare l'esercizio della professione, una pensione che non sia un'elemosina e che, invece, sia adeguata alla dignità dell'avvocato e proporzionata alle effettive ed indispensabili esigenze della vita.

Il limite d'età – 70 anni – stabilito dalla legge vigente, per avere diritto a pensione, è troppo elevato. È necessario che tale limite di età sia, quanto meno, ridotto a 65 anni. Su tale argomento v'è una proposta di legge dell'onorevole Palazzolo che la Commissione dovrà esaminare.

Per la categoria degli avvocati, esiste, però, anche un'altra esigenza: quella della istituzione della Cassa malattia.

Il sottoscritto, insieme ad altri onorevoli colleghi, s'è fatto iniziatore di un'apposita proposta di legge (Doc. n. 2829) assegnata, con procedura di urgenza, alla Commissione Giustizia, in sede legislativa.

È un'esigenza, questa della Cassa malattie, quanto mai necessaria e sentita da tutta la classe forense.

La Cassa di assicurazione contro le malattie degli avvocati e procuratori, rappresenta un altro passo avanti in quella progressiva espansione dell'assistenza malattia, già in questi ultimi anni intrapresa dal Parlamento, verso quelle categorie che non prestano la loro opera alla altrui dipendenza (coltivatori diretti, artigiani, commercianti, medici e, recentemente, il clero).

E non è giusto, né equo differire l'estensione dell'assistenza malattie agli avvocati e procuratori poiché essi svolgono un'attività professionale indipendente che, sempre, ha assunto un'importanza sociale preminentissima presso ogni popolo civile, tanto da dover riconoscere ad essi una eminente funzione pubblica che si manifesta, in maniera particolare, nel gratuito patrocinio e nelle difese di ufficio.

Lo Stato, non può rimanere insensibile di fronte a tale giusta e sacrosanta rivendicazione dell'avvocatura italiana e il vostro relatore esprime fiducia che il Ministro Guardasigilli e il Governo, in particolar modo – vogliano dare il loro appoggio all'approvazione della relativa proposta di legge, richiesta da tutto l'ordine degli avvocati, ordine – per dirla con il D'Aguesseau – « *che è tanto antico quanto la magistratura, tanto nobile quanto la virtù, tanto necessario quanto la giustizia* ».

* * *

Onorevoli colleghi, con quanto ho avuto l'onore di esporre, non v'è stata in me la pretesa di affrontare tutti i vasti e gravi problemi della Giustizia, ma, solo, quella di puntualizzare i più importanti e i più urgenti di essa, pago di aver, con la modestia delle mie forze, dato un contributo alle osservazioni che voi – con maggiore autorità e competenza – in sede di discussione di questo bilancio, andrete a fare, per rendere più perfetta, più sollecita e più umana la Amministrazione della Giustizia.

AMATUCCI, *Relatore.*

APPENDICE

La relazione che precede fu da me detta in seno alla Commissione Giustizia e per cortese richiesta di colleghi venne stampata e le bozze non corrette vennero distribuite a tutti i commissari.

Su tale relazione si è svolta la discussione e ho creduto riassumere a parte, anziché inserirla nel corpo della relazione stessa, e, ciò, non solo per dare il doveroso rilievo agli argomenti trattati nei singoli interventi, ma, anche, per offrire al lettore più facile e rapida possibilità di individuare il nominativo del deputato intervenuto nella discussione relativa.

AMATUCCI, *Relatore.*

ONOREVOLE KUNTZE

L'onorevole Kuntze, ha lamentato l'insufficienza degli stanziamenti ed ha osservato che il piano di rinnovamento della Giustizia, come predisposto dal Ministro Guardasigilli, non esaurisce i vari e complessi problemi della giustizia.

Se è vero che il progresso delle civili convivenze comporta il sempre rinnovarsi del diritto che, per necessità, deve adattarsi alle nuove esigenze e di queste rendersi interprete, non può, d'altra parte, disconoscersi che il « piano di rinnovamento della Giustizia » costituisca un decisivo passo innanzi per la soluzione dei diversi e gravi problemi che interessano la Giustizia.

Per quanto riflette le lamentate insufficienze dei mezzi finanziari, bisogna dare atto del progressivo aumento degli stanziamenti: basti pensare che nell'esercizio finanziario 1960-61, la somma stanziata per l'amministrazione della Giustizia era di 36 miliardi e 411 milioni di fronte alla somma di 80 miliardi e 271 milioni, dell'esercizio finanziario 1961-62 !

Il vostro relatore si rende perfettamente conto della insufficienza della previsione della spesa per gli effettivi bisogni della Giustizia che deve risolvere molteplici problemi, l'uno concatenato all'altro in modo tale da apparire, davvero, come le facce di uno stesso prisma, ma ritiene che sia più producente, anziché abbandonarsi alle solite e sterili lamentele sulla insufficienza dei mezzi stanziati, riconoscere che delle somme messe a disposizione della Giustizia dal Ministero del tesoro, s'intende farne il migliore impiego possibile per ammodernare e sveltire l'amministrazione della Giustizia.

Un altro punto toccato dall'onorevole Kuntze, è quello relativo al costo della Giustizia e alla necessità di modificare l'istituto del gratuito patrocinio, in relazione, anche, all'articolo 24 della Costituzione che vuole assicurati ai non ambienti i mezzi per agire e difendersi davanti ogni giurisdizione.

È necessario che tale problema venga considerato nella sua reale importanza, onde assicurare che la difesa dei poveri sia resa effettiva ed efficiente. Non può contestarsi da nessuno una verità insopprimibile: la differenza che esiste, nell'attuale sistema giudiziario, tra la difesa di un litigante facoltoso e quella di un povero.

Il primo, può ricorrere non solo ad uno o più valenti patroni, ma può, nel suo interesse, provocare più decisivi interventi istruttori, come consulenze tecniche, prove testimoniali, sopraluoghi ecc., mentre il secondo, non avendone la possibilità, è affidato – il più delle volte – a difensori distratti o negligenti, che assolvono al loro dovere non sempre in maniera compiuta.

Uno dei più gravi inconvenienti dell'attuale sistema in materia di gratuito patrocinio, è costituito dal modo come l'opera professionale viene ricompensata.

È possibile ammettere che all'avvocato, o al consulente tecnico, non vengano anticipate nemmeno le spese per l'adempimento del mandato loro conferito, e che tale consulente o difensore, per ottenere quanto a ciascuno è dovuto, debba attendere che la sentenza, che esaurisce il giudizio, divenga definitiva, cosa che, il più delle volte, si verifica a distanza di anni ?

Se la difesa del cittadino è un'esigenza primaria, riconosciuta in qualsiasi ordinamento democratico, non è dovere dello Stato provvedere alla difesa del povero e del non abbiente, procurandogli i mezzi necessari ad una conveniente ed efficace difesa ?

È questo, indiscutibilmente, un problema che merita la dovuta considerazione e il vostro relatore sente, vivissimo, il bisogno di

segnalarlo all'attenzione del Parlamento e del Ministro Guardasigilli, facendo rilevare che già esiste un pregevole studio su tale argomento eseguito, nel 1940, dall'allora sostituto procuratore generale di Cassazione dottor Conforti, studio che venne trasfuso, anche, in un apposito disegno di legge.

Tra le modifiche proposte dal Conforti, meritano particolare rilievo le seguenti:

1°) l'abolizione delle attuali Commissioni per il gratuito patrocinio, demandandosi al presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori, su richiesta ed eventuale designazione della parte, la scelta del difensore d'ufficio, attribuendosi al capo del Collegio, nelle magistrature collegiali e al capo dell'ufficio, in quelle non collegiali, il provvedimento di concessione del beneficio;

2°) l'abbandono del criterio dello « stato di povertà certificato dal sindaco » per sostituirsi la discrezionale valutazione del magistrato (preceduto dal parere del procuratore delle imposte) sulle condizioni economiche del richiedente che devono essere tali da non consentirgli l'anticipazione delle spese del giudizio;

3°) la corresponsione di un onorario equo al difensore che non riesca a conseguirlo dal soccombente o dal cliente divenuto abbiente.

Su tale schema – con le modifiche che si riterranno opportune – può essere ripreso l'esame della riforma dell'istituto del gratuito patrocinio, onde assicurare ai poveri e ai non abbienti una sicura ed efficiente difesa dei loro diritti e dei loro interessi.

Un altro argomento di particolare rilievo, constatato dall'onorevole Kuntze, è stato quello relativo alla risarcibilità del danno a favore del detenuto che, poi, venga in giudizio, riconosciuto innocente.

È, questo, un argomento delicato e grave. Bisogna riconoscere che in alcuni Stati tale risarcimento è ammesso, mentre in altri (come Francia, Austria, Spagna e Inghilterra) viene considerato solo il caso della revisione e dell'annullamento della sentenza di condanna per potersi far luogo al risarcimento del danno subìto.

Certo, la carcerazione preventiva dell'imputato, riconosciuto, poi, innocente, è un fatto doloroso e suscettivo, da parte di chi l'ha subìta, di danni e di sofferenze assai gravi. Ciò, però, non può far ritenere che si versi nella ipotesi di errore giudiziario e, che si rende, quindi, applicabile l'istituto della riparazione.

Le ragioni che hanno portato alla esclusione della riparazione nei casi di carcerazione preventiva, possono riassumersi nei termini seguenti:

1°) s'è ritenuto che l'errore giudiziario si ha nel caso di sentenza passata in cosa giudicata della quale, in un secondo momento, viene riconosciuta l'ingiustizia, mentre non si può parlare di errore giudiziario quando il procedimento penale mette capo al riconoscimento dell'innocenza dell'imputato, in quanto, in tale ipotesi, la sentenza che chiude il processo è riconosciuta esatta e l'errore sussisterebbe in un momento antecedente dell'iter processuale e, precisamente, nel fatto che l'imputato, poi riconosciuto innocente, subì un determinato periodo di carcerazione preventiva.

In tale caso si potrebbe parlare di errore sole se, fin dai primi atti istruttori, l'Autorità giudiziaria fosse in grado di formulare un giudizio sulla colpevolezza dell'imputato: ma se, invece, per un'esigenza di giustizia, è necessario che il processo si svolga secondo l'osservanza delle apposite norme esistenti, per l'accertamento della verità, è evidente che un giudizio può essere dato solo dopo che il processo è stato definito e che non può parlarsi di errore in relazione ai mezzi, legalmente usati, per arrivare alla formulazione del giudizio definitivo.

Né può sostenersi che è proprio nella sentenza, che riconosce l'innocenza dell'imputato, già sottoposto a carcerazione preventiva, contenuto, implicitamente, il riconoscimento dell'errore, perché ciò sarebbe esatto se la carcerazione comportasse un giudizio sulla colpevolezza dell'imputato.

Le norme che regolano l'emissione del mandato di cattura (obbligatorio o facoltativo) richiedono l'esistenza di sufficienti indizi di colpevolezza. Se poi, durante l'istruzione del processo, tali indizi si manifestano inconsistenti, il giudice che ha emesso il mandato di cattura non sbaglia più di quanto sbagli il giudice civile che – nel concorso dei presupposti di legge – emetta un decreto di sequestro che, poi, non venga convalidato.

A queste considerazioni, bisogna aggiungere quelle che scaturiscano dagli articoli 13 e 27 della Costituzione.

La carcerazione preventiva non costituisce una lesione della libertà personale dell'imputato perché la Costituzione, all'articolo 13, considera il diritto alla libertà personale, come il maggiore e fondamentale tra i diritti, ma non in maniera assoluta, bensì con i limiti imposti dalle esigenze supreme della compagine sociale: tra questi

limiti, è da annoverarsi quello della carcerazione preventiva dell'imputato. E, infine, l'articolo 27 della Costituzione, sancendo che l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva, esclude che possa considerarsi implicita, nel provvedimento di carcerazione preventiva, una qualsiasi affermazione di colpevolezza.

Altre osservazioni. di particolare interesse, sono state fatte dall'onorevole Kuntze per quanto riflette l'aumento della competenza dei pretori e conciliatori, la necessità di rivedere l'istituto della conciliazione assegnando un gettone di presenza ai conciliatori, la opportunità di una riforma del Codice penale in maniera totale al fine di renderlo più aderente al clima della ripristinata democrazia, l'improrogabile necessità di rendere più funzionale l'istituto del giudice di sorveglianza.

ONOREVOLE BREGANZE

L'onorevole Breganze, invece, ha esaminato diversi importanti problemi dell'Amministrazione della giustizia, dando un valido contributo al lavoro del vostro relatore.

Il primo di questi problemi riflette le carceri mandamentali. L'onorevole Breganze ha fatto noto che, in Italia, il numero delle carceri mandamentali è di circa 750 con una popolazione carceraria di circa 2000 presenze, di cui 1000 sono i detenuti giudicabili, mentre altrettanti sono in espiazione di pena. Ciò premesso ha fatto noto la opportunità di mantenere due o tre carceri per ogni provincia, onde consentire che ciò che lo Stato spende come concessione di contributo per la manutenzione, ampliamento e ricostruzione di molti carceri mandamentali, potrebbe essere devoluto al miglioramento delle carceri giudiziarie o degli stabilimenti di pena. L'onorevole Breganze, nel prospettare tale soluzione, non s'è nascosto le difficoltà e le opposizioni che, inevitabilmente, vi saranno contro tale sua proposta, ma sottolinea la necessità di un attento esame del problema.

Parimenti, ha fatto notare come la posizione dei custodi delle carceri mandamentali sia quanto mai strana. Essi, disciplinarmente e gerarchicamente, dipendono dal Procuratore della Repubblica e dal Pretore, mentre, economicamente, dipendono dal comune.

L'onorevole Breganze propone che tale personale o transiti nel Corpo degli Agenti di custodia o dipenda direttamente dal comune.

La Commissione della Giustizia è del parere che tale problema meriti un attento esame unitamente a quello del cosiddetto personale aggregato che, per quanto ridotto attualmente, purtroppo, costituisce un problema che merita soluzione.

Parimenti, la Commissione concorda con le proposte dell'onorevole Breganze, per quanto concerne i seguenti punti:

1°) revisione organica delle norme contenute nel libro del lavoro del Codice civile;

2°) inserimento della disciplina delle acque pubbliche e dei contratti agrari, nel Codice civile;

3°) coordinamento delle sanzioni in materia di lavoro e di previdenza;

4°) formulazione di un testo unico del Codice della strada, includendo in questo anche le norme del 1933 che ne sono rimaste fuori;

5°) prevedere, in caso di concorso di colpa da parte della persona offesa, una particolare attenuante;

6°) provvedere ad una maggiore assistenza ai minori che hanno compiuto i 14 anni di età;

7°) creazione di una particolare disciplina per la risoluzione delle controversie collettive di lavoro che rispetti, però, il progresso e le libertà;

8°) superare le perplessità che sussistono in materia del proposto aumento della competenza per valore dei pretori e dei conciliatori;

9°) ripristinare, nella pubblicità immobiliare, l'indicazione della paternità onde eliminare gli inconvenienti che, in pratica, si sono manifestati.

L'elencazione degli argomenti trattati dall'onorevole Breganze, dimostrano come essi si riferiscano a questioni di massimo interesse, che se, opportunamente affrontate e risolte, completeranno l'opera di rinnovamento della Amministrazione della Giustizia, decisamente e opportunamente affrontata dal Ministro onorevole Gonella.

ONOREVOLE PELLEGRINO

L'onorevole Pellegrino ha prospettato la necessità di modificare alcune disposizioni del Codice della navigazione per renderlo più aderente alla Costituzione e allo spirito democratico del momento politico nel quale viviamo.

L'onorevole Pellegrino, in particolare, si è soffermato sulle disposizioni di cui agli articoli 1091 (diserzione), 1094 (in osservanza di

ordine da parte dei componenti dell'equipaggio), 1104 (offesa in danno del comandante, di un ufficiale, sottufficiale o di un graduato), e 1105 (ammutinamento) facendo rilevare che le modificazioni di tali disposizioni sono rese quanto mai necessarie ed urgenti, sia perché esse furono emanate – come ebbe a dichiarare l'allora Ministro Grandi – per «adattarle al nuovo spirito del popolo italiano», sia perché, delle volte, si tratta di disposizioni che contengono violazioni di mere clausole contrattuali e, quindi, semmai, punibili solo con sanzioni civili.

Il vostro relatore – salvo, naturalmente la possibilità di un più attento e profondo esame della materia – fa rilevare che si versa in un campo quanto mai delicato e importante perché se per il passato veniva considerato per diritto marittimo il sistema esclusivo dei rapporti pertinenti alla navigazione e al traffico marittimo regolati dai Codici di diritto privato, cioè era dovuto al fatto che la legislazione passata aveva creato solo nell'ambito del diritto privato un gruppo di norme – più o meno organiche – dando minore rilievo a quello di diritto pubblico, rimaste fuori dal Codice.

L'ambiente marittimo, invece, dal punto di vista del diritto, ha caratteristiche proprie, ha una propria fisionomia che lo distingue, profondamente, da altri ambienti come per esempio, quello terrestre.

Nell'ambiente marittimo si svolgono rapporti che non trovano riscontro in altri campi e che per le loro caratteristiche ed esigenze, giustificano una particolare disciplina anche perchè il diritto marittimo si presenta come un compiuto sistema di norme giuridiche, con rilevante contributo di diritto pubblico, per la sempre maggiore ingerenza dello Stato in questa attività.

Del resto, l'autonomia legislativa del diritto marittimo era stata una costante aspirazione della più autorevole dottrina (cfr. relazione Rolandi-Ricci sul disegno di legge presentato al Senato, nel 1923, allegato n. 3, nel volume dei lavori preparatori per la pubblicazione dei nuovi Codici di procedura civile, commercio e per la marina mercantile).

Il diritto marittimo comprende norme di diritto privato, di diritto amministrativo, di diritto internazionale e di diritto penale.

Per quanto attiene, in modo particolare, alle norme di diritto penale si osserva che esse riguardano i reati e le sanzioni speciali contemplate organicamente. In questo sistema rientrano anche le disposizioni di carattere giudiziario e di carattere disciplinare sul personale dell'equipaggio e sui passeggeri, nonchè quelle norme processuali che trovano la loro esplicazione nella speciale attività giurisdizionale di particolari organi marittimi.

Premesso quanto sopra e venendo, in modo particolare, ad esaminare le richieste avanzate dall'onorevole Pellegrino, si osserva che per le particolari condizioni nelle quali si svolge la navigazione marittima e, particolarmente, gli interessi di ordine economico e politico che ad essa si connettono, dovevano, necessariamente, richiedere che le disposizioni legislative sulla marina mercantile fossero protette da particolari sanzioni penali.

Alla eventuale osservazione della opportunità o necessità di raccogliere tali norme penali nel Codice penale comune, rispondo che alla collocazione del diritto penale della navigazione fuori del codice penale comune, milita una lunga tradizione che va dagli Statuti alla legge Sarda del 17 gennaio 1827.

Non è solamente qui da noi che si è sottratto all'ambito dell'ordinamento penale comune la collocazione dei reati che avendo una stretta attinenza con la nave e la navigazione, rivestono particolari caratteristiche, perchè anche altre legislazioni straniere si sono regolate nello stesso modo.

Cito le più importanti:

1°) *Inghilterra:* Merchant shipping Act 1894, modificato nel 1906;

2°) *Germania:* Ordinanza 2 giugno 1902 per la gente di mare;

3°) *Grecia:* Codice penale e disciplinare della marina mercantile 13 dicembre 1923;

4°) *Norvegia:* legge 16 febbraio 1923 sulla gente di mare, avente esclusivo riferimento alle sanzioni disciplinari, mente i reati marittimi sono regolati dal Codice penale comune;

5° *Danimarca:* legge 1° maggio 1923 sulla gente di mare;

6°) *Finlandia:* legge 8 marzo 1824 sulla gente di mare:

7°) *Francia:* Codice penale e disciplinare della marina mercantile del 17 dicembre 1926;

8°) *Belgio:* Codice disciplinare e penale della navigazione mercantile.

Per quanto riflette l'articolo 1091, l'onorevole Pellegrino ha sostenuto l'opportunità di abrogarne il primo comma perché nessun turbamento può derivare alla navigazione per il fatto che uno o due componenti dell'equipaggio non si rechino a bordo.

Il vostro relatore fa osservare che la diserzione marittima è un reato che trova riscontro nei Codici militari e ci si giustifica

nella analoga necessità di creare, anche per l'arruolamento marittimo, una sanzione che valga a mantenere salva la disciplina di bordo e assicuri, nello stesso tempo la continuità e regolarità della navigazione.

Nello stesso modo che il cittadino, soggetto agli obblighi di leva, non si presenti, alla data stabilita, alle armi, così il codice della navigazione punisce il membro dell'equipaggio che non si rechi a bordo della nave ovvero l'abbandoni. Non si tratta, come ha sostenuto l'onorevole Pellegrino, di assicurare maggiore libertà ai membri dell'equipaggio, bensì di garantire la regolarità della navigazione e comporta anche la tutela di interessi pubblici e privati.

Per ciò che attiene all'articolo 1105 (ammutinamento) l'onorevole Pellegrino ha mosso severe critiche a tale disposizioni perché essa è contraria al diritto di sciopero riconosciuto dalla Costituzione. Contro tale affermazione, si osserva che l'ipotesi prevista dalla disposizione in esame, non riflette disubbidienza ad una imposizione del comandante in materia di lavoro o di rimunerazione, ma di disubbidienza ad un ordine di servizio che attiene alla disciplina, ai doveri, alla regolarità della navigazione e, se nel caso, riguarda ordini che riflettono la sicurezza dei passeggeri.

Si dimentica, in una parola, che si versa in materia marittima e quindi in un campo, come quello militare, ove vengono presi in considerazione particolari esigenze che richiedono particolari sanzioni. Il codice della navigazione, pertanto, punisce la riunione di più persone dello stesso equipaggio – in numero non inferiore al terzo – le quali disobbediscono, collettivamente o previo accordo, ad un ordine del comandante, oppure si abbandonino collettivamente a manifestazioni tumultuose.

A tale proposito deve farsi notare che l'articolo 297 del Codice della marina mercantile, preveniva un'altra ipotesi, di gravità ancora maggiore e, cioè, quella della *rivolta* che si verificava allorché dopo la terza intimazione, l'ammutinamento non si scioglieva (ovvero, anche prima, se gli ammutinati avessero commesso atti di violenza); in tale caso il comandante era senz'altro autorizzato ad usare la forza.

Nell'attuale codice la rivolta deve considerarsi compresa nell'ipotesi dell'ammutinamento prevista dall'articolo 1105. Con queste osservazioni il vostro relatore ha inteso esporre le ragioni che militano a favore del mantenimento delle disposizioni del Codice della navigazione, criticate dall'onorevole Pellegrino, ma ciò non significa che la materia possa, anche per il codice della navigazione, essere riesaminata allo scopo di aggiornare, migliorare e mitigare alcune sanzioni che, in verità, sono eccessive in relazione alle violazioni o alle infrazioni commesse.

Onorevole MIGLIORI

L'onorevole Migliori, con particolare competenza, si è occupato della giustizia minorile illustrando l'ordine del giorno da lui presentato e con il quale sollecita il Governo a presentare gli appositi disegni di legge relativi alla riforma dell'attuale ordinamento giudiziale per quanto attiene alla giustizia minorile, nel senso di assicurare presso il tribunale di minorenni magistrati che abbiano una particolare competenza non solo nel campo giuridico ma in quello psicologico e sociale. Il vostro relatore è particolarmente lieto di constatare che anche il pensiero, quanto mai autorevole, dell'onorevole Migliori è conforme a ciò che è stato espresso nella sua relazione. L'onorevole Migliori, infine, ha sostenuto la necessità di affidare anche al Tribunale dei minorenni, i giudizi di separazione personale dei coniugi specie quando dal matrimonio, sono nati i figli, tuttora in età minore, perché tale magistratura è la più idonea a giudicare sulla sorte dei minori, sul loro affidamento a questo o all'altro coniuge o ad una persona diversa quando si tratti di coniugi che, dal punto di vista morale, non offrano garanzia sufficienti per una sana completa e diligente educazione dei loro figli.

Infine, l'onorevole Migliori ha sottolineato la necessità di modificare l'Istituto di giudice tutelare, nel senso di ampliarne i poteri per renderlo più attivo nell'esercizio della attività diretta alla tutela degli interessi materiali e morali dei minori.

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

ART. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 1).

ART. 3.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per il personale del Corpo degli agenti medesimi, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio 1961-62, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.