

N. 902-A
Resoconti IV

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1965

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

(Tabella n. 4)

Resoconti stenografici della 2^a Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere)

INDICE

SEDUTA DI VENERDI' 11 DICEMBRE 1964

PRESIDENTE	Pag. 2, 11
BERLINGIERI, <i>relatore</i>	2, 7, 10, 11
MAGLIANO	11
MONNI	11
MORVIDI	10, 11
REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	7, 10

SEDUTA DI GIOVEDI' 14 GENNAIO 1965

PRESIDENTE	12, 22, 23, 24
BERLINGIERI, <i>relatore</i>	23
CAROLI	21
GULLO	19
KUNTZE	12, 23
MORVIDI	20, 21
NICOLETTI	17, 20
PAFUNDI	20, 22
TOMASSINI	16

SEDUTA DI MARTEDI' 19 GENNAIO 1965

PRESIDENTE	Pag. 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32
KUNTZE	26, 30
MORVIDI	29
PAFUNDI	26, 32
REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	24, 26, 27 28, 29, 30, 31, 32

SEDUTA DI VENERDI' 11 DICEMBRE 1964

Presidenza del Presidente LAMI STARNUTI

La seduta è aperta alle ore 10,15.

Sono presenti i senatori: Ajroldi, Azara, Berlingieri, Caroli, Lami Starnuti, Magliano Giuseppe, Mari, Monni, Morvidi, Nicoletti, Pafundi, Pinna, Poët, Schietroma e Tessitori. A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Angelini Arman-

do, Conti, Rendina e Terracini sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Lombardi, Venturi, Traina e Orlandi.

A norma dell'articolo 25, ultimo comma, del Regolamento, è presente il senatore Celasco.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Reale.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1965

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1965 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia », già approvato dalla Camera dei deputati.

Ricordo agli onorevoli colleghi prima di dare la parola al relatore per il parere, senatore Berlingieri, che nella seduta di ieri il Senato ha approvato l'esercizio provvisorio del bilancio fino al 28 febbraio 1965: conseguentemente i termini in precedenza stabiliti per l'esame dei singoli stati di previsione da parte delle Commissioni non sono più vincolanti. Una discussione ampia ed esauriente in proposito potrà essere svolta, pertanto, alla ripresa dei lavori parlamentari nel mese di gennaio.

Invito ora il senatore Berlingieri ad illustrare lo schema di parere da lui predisposto sullo stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia; detto schema verrà poi stampato e distribuito a fine di consentire un approfondito studio delle varie questioni trattate da parte di tutti gli onorevoli colleghi. Desidero nel contempo pregare i Commissari di far pervenire tempestivamente alla Presidenza eventuali ordini del giorno ed emendamenti, affinché questi possano essere stampati e distribuiti unitamente allo schema di parere del senatore Berlingieri.

B E R L I N G I E R I , relatore. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ringrazio l'onorevole Presidente per avermi onorato della nomina a rela-

tore sul bilancio della giustizia. Assolvo il delicato incarico avvertendo il disagio di non avere potuto redigere una regolare relazione sui diversi, complessi problemi che interessano l'Amministrazione della giustizia, poichè la recente riforma del nostro Regolamento impone invece al relatore di formulare soltanto un parere in merito, dopo avere ascoltato il dibattito autorevole degli onorevoli componenti la nostra Commissione.

Tuttavia, non mi sono saputo sottrarre all'imperioso bisogno di fermare in questa mia esposizione la pur necessaria introduzione allo stesso dibattito, chiedendovi scusa se essa non è estremamente breve, a causa dei numerosi problemi che interessano particolarmente la stessa Amministrazione della giustizia.

Il livello e la sicurezza sociale di un Paese libero non possono essere valutati che dal modo col quale viene amministrata la giustizia, cioè dal modo col quale viene praticata la più alta delle umane attività, che è quella di rendere giustizia ai propri simili.

La giustizia non ha bisogno di espressioni laudative e noi siamo qui per cercare di migliorarne sempre più l'Amministrazione, per rendere omaggio a coloro che la reggono, per riconoscere gli sforzi compiuti per fare sì che, nonostante l'insufficienza dei mezzi, la giustizia sia la più rispondente possibile alle esigenze della società moderna.

Certo la giustizia non deve essere riguardata da un punto di vista economico-produttivo: essa è la più alta aspirazione umana e civile sulla quale si fondano le costruzioni più solide dell'ordine e dello sviluppo sociale ed economico.

Comprendo che la spesa totale risponde alle finalità di carattere generale che lo Stato vuole perseguire e che le singole finalità, cui mira ciascun settore dell'Amministrazione dello Stato, si integrano e si inquadrano in questo piano organico, ma sarebbe erroneo volere realizzare economie in questo settore, che non consente il calcolo economico, se è vero che la giustizia costituisce tutela della società ed opera di redenzione, di educazione, di sociale progresso. Ed è con vera soddisfazione che possiamo constatare che la spesa di previsione del Ministero di gra-

zia e giustizia per l'anno finanziario 1965 è di 122 miliardi, 8 milioni e 700.000 lire, oltre a 250 milioni accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro per la parte corrente, sicchè la spesa complessiva ammonta a lire 122.258.700.000, con un aumento di 26.258.000.000 rispetto a quella del precedente bilancio.

La presente esposizione attiene ad alcuni problemi che riguardano l'Amministrazione della giustizia, la cui soluzione costituisce fattore determinante per il progresso della società civile.

Anzitutto bisogna tributare lealmente il più fervido apprezzamento per l'opera che hanno svolta e che continueranno a svolgere, con impegno lodevole ed appassionato, il Ministro, onorevole Reale, ed i suoi collaboratori, col sincero augurio che la loro opera possa dare sempre più abbondanti benefici in ogni settore.

Bisogna riconoscere che di anno in anno, nella successione dei bilanci, si realizza una linea progressiva. La grande tensione umana e sociale della nostra Costituzione trova nella politica giudiziaria uno strumento di realizzazione.

Noi viviamo l'ansia di un'epoca che riflette aspetti di un ordine rinnovantesi nello sviluppo di una formula sempre più progredita di civiltà.

E tuttavia si parla di crisi nell'Amministrazione della giustizia. Ritengo che la crisi della giustizia sia essenzialmente crisi di fiducia del cittadino per le forme, i modi ed i tempi con i quali essa viene amministrata. La sua lentezza certo è motivo di critica e di crisi del settore. Vi è un considerevole arretrato nei ricorsi per Cassazione, sia in campo civile che in campo penale, ed anche negli uffici giudiziari minori, nonostante che la Magistratura abbia sempre pienamente assolto ai suoi alti compiti: baluardo contro ogni arbitrio e custode vigile della romananza del nostro diritto.

Lo squilibrio tra il numero dei magistrati e quello dei rapporti giuridici è una causa determinante della lentezza della giustizia. Speriamo che l'organico possa essere completato per il 1968, come ha dichiarato l'onorevole Ministro alla Camera dei deputati.

Rimedi validi possono essere non soltanto l'ampliamento maggiore degli organici, ma anche l'eventuale immissione (e questo è un problema degno di essere vagliato e meditato) di magistrati onorari elettivi. Ed inoltre, a mio sommesso avviso, occorrerebbe un congruo stanziamento di spesa per istituire corsi adeguati per una buona preparazione scientifica dei magistrati, fornendo loro adeguate nozioni di psichiatria, antropologia, psicologia, medicina legale, tossicologia. Invero, non si può pretendere che il giudice sia il perito dei periti senza la conoscenza di dette nozioni e senza essere in condizioni di sapere leggere nei libri commerciali. Occorrono una coraggiosa riforma universitaria e buoni corsi di preparazione scientifica dei magistrati.

Inoltre, tra le cause della crisi dell'Amministrazione della giustizia è anche l'inadeguatezza delle attrezzature degli uffici giudiziari, che per l'angustia e la cattiva distribuzione costituiscono difetto di armonia, di disciplina e motivo di lentezza.

I magistrati, gli ausiliari loro, gli avvocati devono essere messi in condizioni di potere assolvere alle rispettive funzioni con decoro.

Per l'edilizia giudiziaria occorrerebbe quindi formulare un piano organico, che possa veramente affrontare e risolvere il problema, tenendo conto che i Comuni non sono in condizione di assolvere alle esigenze delle attrezzature e dell'edilizia giudiziaria. Ed infine occorre che sia incrementata l'attrezzatura di macchine da scrivere anche elettriche, di calcolatrici, di schedari metallici, di registratori di voci, e che sia potenziato l'uso della dattilografia.

Per ultimo, causa della crisi della giustizia è anche la legislazione disarticolata in molte modifiche, che riescono farraginose, difficilmente comprensibili, non armoniche, con sviamenti e divergenze d'interpretazione ed applicazione.

Bisogna dare chiarezza ed organicità alla legislazione ed occorre il coordinamento legislativo per evitare norme contrastanti tra loro, lacune ed incertezze interpretative.

E bisogna altresì attuare al più presto la riforma dei Codici. Le norme dei Codici van-

no adeguate ai principi della Costituzione, all'evoluzione dei rapporti sociali, al progresso del diritto e della giurisprudenza, alla pratica dell'esperienza.

Il Paese attende da tempo Codici adeguati e l'esigenza va esaudita senza ulteriori indugi e lentezze.

Nella Carta costituzionale sono fissati i principi fondamentali della rinnovata vita della nostra Nazione, la quale pertanto avverte la necessità di un nuovo Codice penale, armonizzato precisamente con i detti principi innovatori.

Occorre adeguare la giustizia penale al progresso morale del nostro popolo e farne uno strumento di progresso sociale.

L'auspicata riforma deve rispondere alle istanze sociali ed etiche di una pena rieducatrice. È norma della nostra Costituzione che la pena deve tendere alla rieducazione, la quale segua il contenuto della stessa pena, e si auspica un ampliamento del quadro delle pene. Così una pena non allontani il condannato dal proprio ambiente di lavoro; non crei una frattura irreparabile fra il condannato e la famiglia, permetta il ritorno in famiglia ad intervalli, ovviando così anche al problema sessuale dei detenuti sposati. Non va dimenticato che la sessualità è componente della personalità, sicché non vi può essere opera rieducativa efficace senza tenere conto di questo aspetto della personalità. Inoltre, nella rielaborazione dei vari istituti giuridici della parte generale va tenuto conto che molti elementi o circostanze del reato sono previsti per il loro collegamento con la personalità del reo. Le concause, la punibilità per il reato diverso voluto da taluno dei concorrenti, l'ubriachezza, il concorso formale di reati, la graduazione della pena nei reati mediante omissione e nella seminfermità, potranno trovare precisa disciplina tenendo presente che in questi casi si tratta di diversi modi attinenti alla personalità e che la pena deve essere graduata all'impronta della stessa personalità nel fatto.

La pena ha fine retributivo, ma anche contenuto rieducativo. Essa deve avere una funzione positiva: quella della riconquista del colpevole, facendo in lui rivivere quello spirito di socialità che la colpa ha affievolito.

Ciò influisce sul tipo della pena e sulla sua misura. Ne consegue la segnalata questione se si debba o no mantenere l'ergastolo, che toglie significato all'attitudine del colpevole alla propria riconquista; ovvero se si debba mantenere l'ergastolo nei delitti di estrema pericolosità sociale e nei casi di omicidio di particolare gravità, che dimostrano la perdita di ogni speranza di redenzione.

E per la misura della pena gioverà evitare gli eccessi, seguendosi l'insegnamento del Beccaria: « Il rigore è giusto purchè non si varchino certi limiti ».

Esprimo la sommessa opinione che sia giusto inasprire la pena per l'omicidio colposo, per la rapina, per l'emissione di assegni a vuoto, mentre ritengo che debba essere alleviata la pena per i furti di lieve entità.

Riguardo alla parte speciale del Codice penale richiamo l'autorevole attenzione degli onorevoli colleghi sui seguenti problemi, che reputo di maggiore interesse:

l'opportunità di comprendere i delitti di aborto tra quelli contro la vita;

la necessità di ripristinare il titolo dei delitti contro la libertà, alla stregua dello schema proposto nel progetto di riforma del 1959, che aveva articolato in 8 capi il nuovo titolo II « Dei delitti contro le libertà costituzionali »;

l'opportunità d'includere la repressione del genocidio nel Codice penale;

la necessità di rivedere la definizione del reato politico;

la migliore formulazione del delitto di strage, dei reati di falsità in atti e di quelli contro lo stato di famiglia, sui quali la Corte di cassazione ha portato una chiarificazione;

la concessione dell'attenuante del fine di favorire lo Stato nei casi di controspionaggio;

la modifica dell'articolo 242 nel senso che la perdita della cittadinanza italiana, per effetto di convenzione internazionale, estingue ogni obbligo verso lo Stato italiano;

la revisione delle contravvenzioni concernenti l'inosservanza dei provvedimenti di polizia e le manifestazioni sediziose;

l'eventuale estensione del delitto di concussione agli incaricati di pubblico servizio;

nuove norme dirette a facilitare la scoperta e la repressione dei delitti di corruzione;

la modifica del delitto di frode processuale;

la codificazione dell'esimente della reazione agli atti arbitrari del pubblico ufficiale;

il ripristino del delitto di lesioni preterintenzionali;

disposizioni sul trattamento sanitario arbitrario;

l'eventuale parità fra i coniugi in relazione alla punizione dell'adulterio;

l'eventuale parità dei coniugi in relazione ai delitti di sottrazione consensuale di minorenni e di sottrazione d'incapace, riconoscendo il diritto di querela anche alla madre, in conformità delle decisioni della Corte costituzionale;

l'eventuale condizione di punibilità della prima ipotesi dell'articolo 570 alla querela di parte.

Numerosi problemi si pongono anche a proposito di nuove incriminazioni, tra le quali:

l'incriminazione per arbitrarie registrazioni magnetofoniche;

l'incriminazione delle relazioni omosessuali ove ricorra la condizione del pubblico scandalo;

l'incriminazione della inseminazione artificiale eterologa della donna coniugata, almeno nei casi in cui manchi il consenso del marito;

l'incriminazione delle frodi sportive e della corruzione sportiva;

la repressione energica della violazione del riserbo sull'attività giudiziaria, almeno nella fase istruttoria, e delle indebite interferenze su di essa e sul segreto istruttorio;

la repressione come delitto, e non come contravvenzione, del fatto di colui che col mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione del pensiero, manifesta apprezzamenti sulla responsabilità di una persona indiziata od imputata di un delitto;

la repressione dell'acquisto e della utilizzazione di un credito usurario, e del profitto patrimoniale tratto da fraudolento inadempimento delle obbligazioni;

la revisione delle ipotesi contemplate negli articoli 2621 e seguenti del Codice civile per coordinarle con il Codice penale;

la più determinata e sicura repressione degli abusi del patrimonio sociale ad opera degli amministratori.

Inoltre, nel disegno di legge delega si è sollevato il problema delle concause ai fini della responsabilità dell'agente e quello della valutazione delle circostanze e delle conseguenze del concorso di persone nel reato.

Si è anche affacciata la possibilità del ripristino della distinzione tra complicità e correttezza.

Ed ancora, lo Stato ha assunto il controllo di molti settori in cui si svolge la vita sociale, colpendo con sanzioni penali alcune infrazioni che sono dannose per la sicurezza, ma non dimostrano la pericolosità del soggetto che ne è l'autore, nè suscitano allarme come per i delitti. Pertanto, si è proposta la depenalizzazione di molte infrazioni contravvenzionali, comminando per esse sanzioni da infliggersi dall'Autorità amministrativa, degradando questi illeciti penali ad illeciti amministrativi.

Per ultimo, ritengo che attraverso la modifica del Codice penale sia opportuno concedere al giudice la possibilità di disporre di una maggiore discrezionalità nell'applicazione delle pene. Vi sono dei casi veramente pietosi, in cui il magistrato è legato dalla parola e dalla formula della legge e dai limiti edittali della pena, che talvolta sono alti e che non si conciliano con i fatti nella diversa varietà con cui si presentano e che il legislatore non può prevedere. Nelle altre legislazioni europee, nei casi di particolare considerazione il magistrato può scendere a minimi di pena al disotto dei limiti edittali. Sicchè appare equo che anche i nostri giudici abbiano tale potere discrezionale.

Riguardo alla delinquenza minorile, essa è sensibile non solo in Italia, ma anche in altre Nazioni come l'America, la Svizzera, l'Inghilterra. Le cause sono diverse: la miseria, il cattivo esempio, le separazioni legali e di

fatto, il malcostume. In verità si verifica un progressivo dissolvimento della famiglia.

Nella nostra legislazione mezzi di prevenzione e di repressione sono i tribunali per i minorenni, i riformatori giudiziari, i riformatori per corrigendi. Esiste anche un'altra disposizione nel nostro Codice civile, cioè l'articolo 403, che purtroppo è inoperante, sicchè occorre intervenire prontamente in merito, essendo grave il problema e doveroso è salvare l'infanzia al fine di salvare il nostro avvenire. Per conseguenza, occorre promuovere una crociata contro il malcostume, contro il cinema deteriore e contro la stampa pernicioso per il disfacimento dei valori morali. Ed occorre potenziare sempre più i centri minorili con l'istituzione di gabinetti medico-psico-pedagogici ed assicurare una maggiore efficienza della tutela dei minorenni in particolare stato di bisogno.

Per quanto riguarda la riforma del Codice di procedura penale, va subito osservato che occorre dare la maggiore e dettagliata chiarezza e certezza delle norme processuali per evitare errori e perplessità.

Bisogna riconoscere che la tendenza odierna è di accentuare il carattere accusatorio della istruzione, il quale conferisce eguali diritti ed assicura la parità di trattamento alle parti e si basa sulla pubblicità della forma e di tutti gli atti processuali e sulla oralità e sul contraddittorio delle parti. Ma ciò, se applicato rigidamente, darebbe luogo a numerose formalità e quindi a numerose eccezioni di nullità; si renderebbero di pubblica ragione sin dall'inizio le indagini di polizia e le risultanze processuali, e ciò potrebbe costituire facile mezzo per sottrarre il reo alla sua responsabilità. Ritengo, quindi, che sarebbe più opportuno un sistema misto tra inquisitorio ed accusatorio, che limitasse la pubblicità ed il contraddittorio delle parti a quegli atti istruttori diretti a consacrare constatazioni irrimediabili o fatti che non possono rinnovarsi.

Gioverebbe istituire l'avviso del procedimento al fine del tempestivo contraddittorio ed un procedimento incidentale, in contraddittorio, per i provvedimenti sulla libertà personale.

Occorrerebbe istituire l'intera devolutività nell'appello e rielaborare la revisione.

Necessita una più completa disciplina del procedimento delle misure di sicurezza, ed anche assicurare parità col Pubblico ministero all'imputato e alla difesa ed alle altre parti private, dare la possibilità alla persona offesa ed alla parte civile di impugnazione anche per l'accertamento della responsabilità penale. Si dovrebbe, poi, istituire un particolare procedimento per le imputazioni di ingiuria e diffamazione con facoltà di prova e con diritto di impugnazione anche per la sola motivazione. Inoltre, sarebbero necessari:

la semplificazione e la sollecitudine dell'istruzione e il potenziamento dell'istituto del procedimento direttissimo col suo più frequente uso;

dare possibilità all'imputato di chiedere l'interruzione dell'istruzione per procedere all'immediato dibattimento e una sua partecipazione maggiore agli atti istruttori. Correzione del sistema delle nullità ed attenuazione dell'incidenza dei vizi formali degli atti sulla validità del processo;

rivedere la disciplina relativa alla custodia preventiva per un maggior rispetto della libertà personale;

stabilire la possibilità della concessione della esecutorietà provvisoria della condanna alle spese ed ai danni e la esecutività della sentenza di condanna di appello per le conseguenze risarcitorie.

Inoltre, va rilevato che allo stato attuale abbiamo due uffici di istruzione: uno affidato al Pubblico ministero per il rito sommario, un altro al giudice istruttore per il rito formale. A mio sommo avviso, l'istruzione dei processi riguardante sia quelli di competenza del Tribunale, sia quelli di competenza della Corte di assise si dovrebbe attribuire soltanto al giudice istruttore. Si eliminerebbe così quel difetto attuale che sta alla base del rito sommario di conferire attività istruttoria al Pubblico ministero che è parte del processo stesso da lui istruito, mentre il giudice istruttore, pur essendo soggetto del rapporto processuale, non è parte.

Ed ancora, l'attività istruttoria richiede, pur nei limiti del rito sommario, un potere giurisdizionale che il Pubblico ministero non ha e che in realtà oggi esplica, al termine dell'istruzione, col decidere di rinviare l'imputato a giudizio.

Senza dire che si eviterebbero interferenze, ripetizioni e rinnovazioni di atti derivanti dalla coesistenza di due organi istruttori e dal rito alternato.

La maggior parte dei cultori del diritto processuale penale ritiene necessaria la concentrazione dell'istruzione in un solo organo e ritiene che l'istruzione debba svolgersi in modo semplice e sollecito.

Inoltre, per quanto attiene alle prove, pur potendosi riconfermare il principio che esse sono liberamente valutate dal giudice, il quale deve trarre il proprio convincimento da tutte le prove legalmente acquisite, tuttavia quando il detto convincimento è tratto da presunzioni, occorre che queste siano gravi, precise e concordanti: caratterizzazione prescritta per il giudice civile dall'articolo 2729 del Codice civile.

Necessaria poi ritengo che debba essere la innovazione seguente: il termine per proporre l'impugnazione dovrebbe decorrere dal giorno dell'avviso alle parti del deposito del provvedimento in cancelleria, per evitare che si proponano impugnazioni senza una completa cognizione delle ragioni del decidere.

Infine, va rilevato che si dovrebbe riconoscere alla parte civile il diritto di impugnare da sola la sentenza penale di condanna, quando questa non avesse accolto una o più istanze concernenti la condanna civile, perchè se la sentenza passasse in giudicato la parte civile ne rimarrebbe pregiudicata. In tal caso il giudizio di impugnazione potrebbe anche svolgersi dinanzi al giudice civile, secondo le norme del processo civile.

Per ultimo, per quanto riguarda il procedimento per la concessione della grazia da parte del Presidente della Repubblica, si dovrebbe concedere la facoltà di grazia al Presidente, anche se il Ministro della giustizia non gliela proponesse.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia.*
Questo di fatto qualche volta già avviene,

nel senso che il Presidente sollecita una relazione — evidentemente senza questo presupposto non si può concedere la grazia — e quindi la conoscenza del caso.

BERLINGIERI, *relatore.* Si tratta indubbiamente di una buona prassi, che però non è codificata.

Per quanto riguarda il sistema penitenziario, esso deve essere in grado di assolvere alla delicata ed umana funzione di correggere e di preparare il reinserimento dei colpevoli nella vita sociale, in aderenza al cristiano sentimento di solidale fratellanza e di carità per coloro che hanno peccato. Il problema carcerario è di rilevante importanza perchè i colpevoli debbono fare di tutto per redimersi ed in ciò lo Stato deve essere loro di aiuto, apprestando iniziative efficaci per l'avviamento dei detenuti al lavoro e garantendo loro quel trattamento alimentare, che li faccia rientrare nella vita civile fisicamente idonei. Indubbiamente, il lavoro dei detenuti comporta la costruzione di appositi laboratori e di officine, di aziende agricole attrezzate, che possono dare anche utili frutti sia sperimentali che economici. Non è inutile rivolgere una lode particolare alla istituzione del Centro di osservazione presso le carceri giudiziarie di Milano e di Roma dove la persona del detenuto è oggetto di cure, di studi particolari e di scientifica osservazione, in modo che le destinazioni ai diversi istituti siano fatte alla stregua di specifici ed adeguati criteri tecnici di selezione.

E la possibilità della rieducazione dei detenuti va concretata essenzialmente nel lavoro organizzato, distribuito secondo le attitudini già acquisite o sperimentate o tendenziali e da svolgersi anche all'esterno, in imprese, in aziende ubicate nelle più vicine località e che possano avvalersi del lavoro dei carcerati. Il lavoro dovrebbe essere remunerato senza mortificazione per stimolare l'interesse dei detenuti. Inoltre, il detenuto dovrebbe spiare la pena in carceri, per quanto sia possibile, più prossimi ai familiari, dai quali potrebbe attingere stimoli ed impulsi ed incoraggiamento maggiori per pervenire alla propria redenzione più agevol-

mente, reinserendosi meglio nella vita consociata.

Infine, i penitenziaristi propongono i così detti provveditorati regionali penitenziari, i quali dovrebbero servire a creare in una regione, in una circoscrizione penitenziaria, una molteplice diversità di istituti e di servizi nei quali il reo dovrebbe scontare la pena in modo utile per sè e per la società. Ulteriori strumenti di rieducazione sono le attività culturali, sportive, ricreative e diverse.

Per ultimo, giova porre nel debito rilievo il problema dello stato del detenuto liberato, che cerchi di reinserirsi nella società e cerchi lavoro, sostegno, incoraggiamento.

L'opera dei patronati non è sufficiente alla bisogna, nè può superare la diffidenza verso il liberato che chiedi lavoro.

Dovrebbe essere istituita una apposita Opera per l'assistenza e l'avviamento al lavoro dei liberati dal carcere attraverso l'intervento stesso dello Stato e degli enti per il loro assorbimento obbligatorio, mediante quegli accorgimenti e quelle cautele che si ritenessero più opportuni e necessari.

Per quanto attiene al Codice civile, appare doveroso perfezionare l'adeguamento delle sue norme ai principi costituzionali e si impone la revisione di singoli istituti in rapporto alla concezione rinnovata dei rapporti umani e sociali.

Sono sempre rilevanti le controversie sul lavoro, quelle relative all'assistenza ed alla previdenza ed al risarcimento danni per incidenti stradali.

Le procedure esecutive e quelle fallimentari hanno anche segnato un aumento: il che è in dipendenza, oltre che di un disagio economico, di improvvisato affarismo.

In proposito è da rilevare che la legge fallimentare corre rischio di mancare alla propria funzione di reprimere le illecite azioni dannose all'economia, sicchè occorrerebbe maggiore proporzione fra mezzi e fini per la migliore regolamentazione dei fatti economici.

Nel campo della legislazione sociale è augurabile il coordinamento delle numerose disposizioni che rendono acuto il contrasto tra assicurati ed assicuratori.

Inoltre, le innumerevoli disposizioni legislative in materia agraria rendono gravoso il compito del giudice, sicchè esse vanno riordinate con necessaria chiarezza giuridica.

Nei rapporti del traffico commerciale, l'aumento della litigiosità è causato dall'indebolito o mancante senso del risparmio, sovvertito dall'ansia del lusso, col ricorso ai pagamenti differiti, che poi restano inadempiti, con la conseguenza delle numerose controversie.

Ed inoltre la speranza di immediati e facili guadagni spinge gli sprovveduti all'improvvisato commercio, con disastrose conseguenze.

Nel campo dei diritti di famiglia, sono state da varie parti proposte le seguenti riforme:

parità fra i coniugi di concordare la residenza coniugale, di collaborare al mantenimento comune, di esercitare la patria potestà e di rappresentare i figlioli;

mantenimento del cognome del marito defunto da parte della moglie durante lo stato vedovile;

capacità del minore, che contragga matrimonio, di prestare il suo consenso per tutte le stipulazioni e donazioni che possano farsi nel relativo contratto, con l'assistenza dei genitori o del tutore o del curatore;

abolizione, circa la dote, degli articoli dal 177 al 209;

amministrazione e godimento dei propri beni da parte di ciascun coniuge;

fondamento del regime patrimoniale della famiglia sulla comunione degli utili e degli acquisti in mancanza di convenzioni matrimoniali;

l'amministrazione dei beni comuni e la rappresentanza in giudizio spetterebbero ad entrambi i coniugi anche se disgiuntamente;

abrogazione e modifica degli articoli relativi alla successione, alla proprietà ed alla tutela dei diritti e delle disposizioni della legge fallimentare che siano in contrasto con dette proposte innovative;

eliminazione di alcuni inconvenienti relativi all'omissione della paternità;

modifica della legge sull'espropriazione per pubblica utilità;

modifica delle norme regolanti le società;

modifica delle disposizioni relative ai contratti di lavoro;

obbligo del riconoscimento del figlio illegittimo e revisione del diritto matrimoniale;

riforma della tutela dei minori abbandonati e dell'adozione ed affiliazione, le cui norme si dimostrano attualmente inadeguate;

modifica del regime dei privilegi, con la maggiore tutela dei crediti di lavoro nelle procedure concorsuali;

riconoscimento giuridico dei sindacati e regolamentazione del diritto di sciopero; assicurazione obbligatoria nel Codice stradale;

riforma delle norme regolanti gli appalti ed i titoli di credito;

riforma della legge fallimentare e della legge sulla navigazione e sull'industria cinematografica.

Inoltre, sollecita e completa dovrebbe essere la riforma del Codice di procedura civile per soddisfare le aspirazioni comuni e le attese della classe forense.

Bisogna riconoscere che l'attuale Codice del rito civile non dà immediatezza ai contendenti e non fornisce adeguati mezzi per esaurire le diverse esigenze procedurali.

Numerosi sono i rinvii, ed i giudizi si trascinano per lungo tempo. I giudici istruttori non hanno il tempo necessario per studiare compiutamente le cause prima della udienza e, quindi, non si trovano in grado d'istruirle prontamente e spesso rimangono semplici ascoltatori delle affrettate argomentazioni e delle richieste dei difensori con loro scarso intervento.

Il fascicolo di ufficio dovrebbe essere snellito e contenere soltanto i veri e propri atti istruttori disposti dal giudice, in modo da evitare di produrre in bollo copie di mezzi istruttori espletati. Senza dire che il giudice di appello è ristretto da scarsa fun-

zione giudiziaria e solo raramente può ammettere mezzi istruttori o completare l'istruzione.

Il vigente Codice processuale civile sorse sulle direttive scientifiche della oralità e della concentrazione processuale, ma esso non ha risposto alla finalità di snellire i processi, nè si è risolto il travaglio del corso della giustizia, a causa del numero dei giudizi, della lentezza, della deficienza dei mezzi e del personale.

Infine, vanno riformate anche le disposizioni regolanti le esecuzioni, specialmente quelle immobiliari, proponendosi una sola pubblicazione degli incanti in un unico bollettino periodico ufficiale e lo svolgimento delle aste con l'intervento degli ufficiali giudiziari e delle parti, con l'esclusione del magistrato al quale si dovrebbe ricorrere soltanto nell'ipotesi di contestazioni.

Assolutamente inopportuno sarebbe un eventuale aumento della competenza per valore dei conciliatori e dei pretori. Invero, è nota la carenza di adeguata cultura giuridica dei conciliatori, che per la maggior parte non sono laureati in giurisprudenza, e quindi pericoloso sarebbe l'affidamento della decisione di cause di maggior rilievo economico: è anche nota la deficienza degli organici dei pretori, già gravati di molte altre incombenze non strettamente giudiziali e che verrebbero ad essere ancor più gravati di maggior lavoro e di maggiore elaborazione nelle pronunzie in considerazione della più elevata rilevanza degli interessi da tutelare.

Infine, il procedimento delle controversie del lavoro dovrebbe essere reso più spedito.

Per ultimo, si auspica il coordinamento in apposito codice o in testi unici delle disposizioni innumerevoli e delle procedure relative al diritto amministrativo ed alla giustizia amministrativa.

Riguardo alla professione forense, definita dal Procuratore generale « collaboratrice preziosa e tanto vicina alla quotidiana fatica della Magistratura », è stato presentato il disegno di legge di iniziativa governativa sul nuovo ordinamento della classe forense, avendo di mira, come si è espresso il Guardasigilli, il fondamento di garantire la piena

autonomia della professione, anche in materia disciplinare.

La nostra professione deve vivere non soltanto di fiducia, ma anche di pubblica estimazione e condizione di perfetto funzionamento della amministrazione della giustizia è anche quella dei buoni rapporti tra avvocati e magistrati.

E mi sembra davvero essere doveroso che, come la Magistratura ha tenuto ad avere la propria autonomia con il suo Consiglio superiore, così l'Ordine forense debba avere la propria autonomia di fronte al potere giudiziario.

Infine, è auspicabile che per la stessa dignità della classe forense vengano immediatamente approntati il disegno di legge sulla riforma e miglioramento della previdenza e quello sulla assistenza medica, in modo da esaudire la vivissima attesa dei numerosi avvocati e procuratori esercenti.

Per ultimo, la professione notarile, che è regolata dalla legge 16 febbraio 1913, n. 89, non sembra più adeguata ai tempi moderni, alle nuove esigenze di vita ed alla progredita complessità dei rapporti economici e sociali. Pertanto, deve essere regolata dalla nuova legge, che è in corso di elaborazione, di intesa col Consiglio nazionale notarile.

Per quanto riguarda il bilancio di previsione delle entrate e delle spese degli Archivi notarili per l'anno finanziario 1965, esso si chiude in pareggio, essendo previste entrate e spese per lire 9.165.100.000.

Per ultimo, il bilancio previsto per l'anno 1965 della Cassa delle ammende pareggia fra entrate e spese per la somma complessiva di lire 166.500.000.

Onorevoli colleghi, l'attività giudiziaria dà luogo a nuovi problemi e, attraverso le sue continue vicende, sempre si riafferma il diritto, che è ordine connesso con l'amore e nel quale riposa la nostra speranza di pace duratura.

A voi l'autorevole dibattito ed i preziosi suggerimenti in ordine ai detti problemi ed alle diverse proposte di riforma della amministrazione della giustizia, per renderla più efficiente, funzionale e spedita, al fine di rinsaldare la difesa stessa dei cittadini e la tutela del loro bene supremo: la libertà!

M O R V I D I . Desidero rivolgere innanzitutto i miei più sinceri complimenti al senatore Berlingieri per il panorama completo e chiaro che ci ha fornito di quelle che sono le attuali esigenze della amministrazione della giustizia.

Gradirei, però, che mi spiegasse a quale scopo sono stati accantonati 250 milioni presso il Ministero del tesoro.

B E R L I N G I E R I , relatore. Ritengo che l'onorevole Ministro possa dare chiarimenti maggiori di quanto possa darle io.

R E A L E , Ministro di grazia e giustizia. Praticamente questi accantonamenti sono necessari per le spese correnti che ancora non sono iscritte in bilancio. Mi riservo comunque di esserle più preciso la prossima volta.

M O R V I D I . Desidererei inoltre domandare all'onorevole relatore se non ritenga sia il caso, nel riferire sul bilancio della Giustizia, di considerare tale bilancio non come un compartimento stagno, ma in relazione ai bilanci di tutti gli altri Dicasteri, in modo che si possa vedere come le entrate e quindi le spese dello Stato vengono ripartite fra di essi.

B E R L I N G I E R I , relatore. Questo appunto è il sistema che si segue attualmente.

R E A L E , Ministro di grazia e giustizia. Il sistema ora adottato per l'esame del bilancio dello Stato segna un passo avanti rispetto alla procedura seguita l'anno scorso e seguita quest'anno alla Camera dei deputati, dove la relativa discussione si è svolta dinanzi alla Commissione dei 75. Attualmente cioè, viene fatto nelle singole Commissioni un approfondito studio specifico dei problemi che interessano i vari Dicasteri, il quale viene poi riportato in sede di discussione generale alla Commissione finanze e tesoro. Ritengo, pertanto, che la sede per un confronto e per una eventuale protesta sia proprio quella della 5ª Commissione, che

istituzionalmente deve considerare nel loro insieme le spese e le entrate dello Stato.

MORVIDI. Una volta che si è discusso in sede di Commissione competente il parere, sarebbe bene che anche noi considerassimo come il bilancio del Ministero della giustizia si presenta nei confronti degli altri.

BERLINGIERI, *relatore*. Tale confronto risulta dagli stampati, già distribuiti, del disegno di legge che comprende il bilancio unico di tutti i Ministeri. Diro di più: mentre per gli altri Dicasteri alla Camera dei deputati sono state apportate delle variazioni, per il bilancio del Ministero di grazia e giustizia non è stata apportata alcuna variazione. Questo è il motivo per il quale nel mio parere ho taciuto su tale punto.

MORVIDI. Ringrazio l'onorevole Ministro e l'onorevole relatore per i chiarimenti che mi hanno dato, ma devo dichiarare di non essere completamente soddisfatto.

MAGLIANO. A proposito di quanto ha rilevato il senatore Berlingieri — al quale devo esprimere tutta la mia ammirazione per la sua precisa, concreta, sia pure sintetica, esposizione — circa il sistema penitenziario, desidero richiamare l'attenzione dell'onorevole Commissione sul fatto che la soluzione di tale problema evidentemente è basata sulla necessità di costruire nuovi edifici, laboratori, officine e così via. Il Ministero della giustizia, invece, prevede nel suo bilancio un fondo soltanto per la manutenzione di tali edifici, ma non un fondo per la costruzione, la quale è delegata al Ministero dei lavori pubblici.

Mi domando, pertanto, se non sia possibile porre in qualche forma la questione alla Commissione lavori pubblici perchè nell'esaminare quel bilancio tenga conto anche di questo importantissimo settore.

MONNI. Per quanto riguarda le riforme, già ormai da tanto tempo annunciate e rese urgenti, dei Codici penale e di procedu-

ra penale — in particolare però del Codice penale — vorrei segnalare all'onorevole Ministro l'urgenza di un piccolo stralcio: ritengo cioè che alcune riforme veramente attese da troppo tempo dovrebbero essere stralciate dalla grande riforma totale, che è ancora di là da venire.

Non vi è ragione infatti, essendo ormai i magistrati, gli avvocati, la dottrina d'accordo sulla riforma delle norme relative alla responsabilità oggettiva, al criterio della preterintenzionalità e così via, che non si faccia uno stralcio, che non sarà certamente in contraddizione poi con la riforma generale.

È a conoscenza dei colleghi che numerosi detenuti scontano ancora in Italia pene per condanne relative alla applicazione dell'articolo 116 del Codice penale relativo alla responsabilità oggettiva, quando tutte le varie Commissioni di studio che si sono interessate al problema, nessuna esclusa, hanno sempre concluso col dire che era assolutamente necessario riformare tale norma. Gli stessi magistrati — come d'altra parte è giusto che facciano — sono legati all'applicazione della norma, per cui — e potrei citare un'infinità di casi — parecchi detenuti che avrebbero potuto, se quella norma fosse stata modificata, avere erogati 10 anni di pena, ne hanno viceversa avuti erogati 20 e più e, quindi, scontano ancora una pena che oggettivamente non è giusta in attesa che si attui la riforma in questione.

PRESIDENTE. In apertura di seduta ho fatto presente che la discussione sul parere esposto dal senatore Berlingieri si sarebbe svolta nella prossima riunione.

MONNI. Mi riservo allora di intervenire in quella occasione.

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

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,40.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 GENNAIO 1965**Presidenza del Presidente LAMI STARNUTI***La seduta è aperta alle ore 10,20.*

Sono presenti i senatori: Azara, Berlingieri, Caroli, Gramegna, Gullo, Lami Starnuti, Kuntze, Magliano Giuseppe, Maris, Morvidi, Nicoletti, Pace, Pafundi e Schietroma.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Picchiotti è sostituito dal senatore Tomassini.

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

Come gli onorevoli colleghi ricordano, nella precedente seduta il senatore Berlingieri espone alla Commissione lo schema di parere da lui predisposto. Nel passare ora alla discussione su tale schema di parere, già stampato in bozze e distribuito ai membri della Commissione, desidero invitare gli onorevoli colleghi a presentare il più sollecitamente possibile gli ordini del giorno che intendessero proporre. Tali ordini del giorno saranno esaminati nella seduta che si terrà la prossima settimana.

K U N T Z E . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, dichiaro, in linea di massima, di concordare largamente con le osservazioni fatte dal senatore Berlingieri nella sua vasta e dettagliata esposizione.

Passando poi ad esaminare in particolare i vari punti toccati da tale relazione, desidero rilevare che giustamente, a mio avviso, al primo punto è stato affermato il principio secondo cui la giustizia non deve essere riguardata dal punto di vista economico produttivo: sembra, però, purtroppo, che l'indirizzo dei vari Governi che si sono succeduti finora, se non a parole, certo nei fatti, vada proprio lungo questa strada!

Ed una prova recente di questo ci è stata offerta, appunto, dal deprecatissimo aumento dei valori bollati, aumento non trascurabile (si tratta, infatti, di un aumento nella misura del 100 per cento) che ha provocato — come è noto — una vivacissima reazione da parte della classe forense.

È noto — e ricordo questo a me stesso perchè ritengo che tutti gli onorevoli colleghi, alcuni dei quali più anziani di me, lo ricorderanno sicuramente — come nei vari discorsi pronunciati dai Ministri della giustizia in occasione della discussione dei precedenti bilanci si sia sempre esaltata la funzione sociale della giustizia e si sia sempre affermato che era necessario lavorare per questo ideale rendendola gratuita ed accessibile a tutti. Senonchè — ripeto — nonostante tanti buoni propositi (si dice anche che la strada per l'Inferno è lastricata di buone intenzioni!) il Governo, purtroppo, è andato sempre nella direzione opposta: comprendo perfettamente l'esistenza di esigenze di carattere finanziario alle quali bisogna far fronte, ma non riesco a rendermi conto — ed ho sempre reagito in Parlamento contro tale sistema — del perchè, ogni qualvolta sia necessario chiudere qualche falla nella navicella del bilancio dello Stato, la topa relativa — per così dire — debba essere ricercata nel bilancio della giustizia; tale bilancio peraltro — per quanto sappiamo — non solo è autosufficiente, ma ha entrate superiori alle uscite, il che consentirebbe veramente alla giustizia di trovare con i suoi mezzi la possibilità di rammodernarsi e di attuare quelle riforme, la cui necessità è certamente sentita da tutta l'opinione pubblica, anche se non vi sono consensi e accordi unanimi circa il sistema da seguire per la loro attuazione.

Se fosse, quindi, possibile rivedere lo schema di parere già predisposto, preghe- rei il senatore Berlingieri perchè si facesse interprete di questo sentimento, che ritengo sia unanimemente avvertito da tutti al di sopra di qualsiasi divisione di parte politica. E necessario, infatti, a mio giudizio, dare la sensazione che questo aumento dei valori bollati non giova al prestigio della giustizia e tanto meno costituisce uno di quei

rimedi con i quali si vuole risolvere o tentare di risolvere quella che si può chiamare la « crisi » della giustizia; esso aggrava anzi quella particolare situazione di disagio in cui le classi meno abbienti vengono a trovarsi, per cui la giustizia, se non finisce addirittura per diventare privilegio dei ricchi, non è certo comunque quella giustizia accessibile a tutti che è voluta dalla nostra Costituzione.

Al secondo punto dello schema di parere il senatore Berlingieri rileva poi che nella successione dei bilanci si realizza effettivamente una linea progressiva: questo indubbiamente è vero; però, se noi andiamo ad esaminare le cifre, possiamo vedere che gli aumenti degli stanziamenti del Ministero di cui ci stiamo occupando si riferiscono se non nella totalità, certo in misura notevole a spese di carattere obbligatorio per il personale e non rappresentano, quindi, di per sé un progresso nell'amministrazione della giustizia. La « crisi » della giustizia indubbiamente esiste; si potrà forse discutere sulla opportunità della parola (vi è qualcuno, infatti, che si ribella a sentire la parola « crisi » perchè in Italia esistono ancora certi feticci che non si possono nominare se non con un rispetto ossequiante, per cui sembrerebbe che parlare di crisi della giustizia costituisca quasi vilipendio all'amministrazione della giustizia stessa), ma non si può non ammettere che tale crisi esista! Essa anzi viene denunciata proprio da coloro che hanno a cuore il retto andamento dell'amministrazione della giustizia e solo chi sia completamente cieco e fuori della realtà può negare che si sia determinata attualmente in questo campo una situazione veramente grave e preoccupante. Sarebbe sufficiente ricordare l'ultimo discorso pronunciato dal Procuratore generale della Corte di cassazione, ed i voti formulati dall'Associazione nazionale dei magistrati, per rendersi conto del fatto che oggi i magistrati di tale crisi non solo parlano, ma se ne preoccupano e cercano di additarne i rimedi.

Concordo pure in gran parte con il senatore Berlingieri, per quanto riguarda le cause che egli addita come determinanti nella crisi dell'amministrazione della giustizia ed

in particolare con la diagnosi secondo cui si tratta di difetti e di attrezzature e di mezzi. A questo proposito si potrebbero ricordare fra l'altro le difficoltà che incontrano il pubblico ministero ed il giudice istruttore per accedere sollecitamente ai posti in cui sono avvenuti i più gravi delitti (molto spesso, infatti, il giudice istruttore o il pubblico ministero deve ricorrere alla cortesia della polizia perchè questa gli metta a disposizione i mezzi necessari, il che è chiaramente umiliante) come pure le deficienze insite nell'edilizia giudiziaria. Senza arrivare alle preture o ai piccoli tribunali, è sufficiente che io richiami alla vostra attenzione lo stesso Palazzo di giustizia di Roma il quale, nonostante la sua apparente mole solenne, è un edificio che non risponde più alle moderne esigenze, mentre il nuovo Palazzo di giustizia, che avrebbe dovuto sorgere alle falde di Monte Mario, è ancora di là da venire. Se si va poi verso il Mezzogiorno si può vedere la giustizia allogata, come per esempio a Napoli, in vecchi castelli o in ex conventi, in locali quasi di emergenza privi anche di un mobilio decoroso, sia pure modesto. Indubbiamente il problema dell'edilizia giudiziaria non rientra esclusivamente nel bilancio del Ministero della giustizia, vorrei dire anzi che non vi rientra affatto trattandosi di un compito proprio del Ministero dei lavori pubblici; è certo però che in questa sede tali deficienze noi dobbiamo segnalarle perchè il Ministro della giustizia se ne renda interprete presso il collega dei lavori pubblici in modo che possa essere predisposto al più presto — così come io auspicavo già molti anni orsono — un piano per l'edilizia giudiziaria e per l'edilizia carceraria, che, sia pure in un certo numero di anni, permetta di arrivare ad una soddisfacente soluzione di questo aspetto del problema.

Fra tutte le cause della crisi della giustizia che diligentemente ci sono state indicate dal nostro relatore, io ritengo che la principale sia l'arretratezza della legislazione e la sua non corrispondenza alla Costituzione: e questo è sfato lamentato proprio dal Procuratore generale Poggi nel suo recente discorso quando ha affermato che oggi i magistrati sono costretti ancora ad usare degli strumen-

ti, i quali si riferiscono ad un'epoca passata, superata e ad una concezione della vita che è stata ripudiata dalla nostra Costituzione. Non mi occuperò comunque più a lungo di tale argomento poichè ne abbiamo fatto oggetto di un ordine del giorno che ci riserveremo di illustrare.

Ritengo inoltre che debba essere data piena approvazione a quanto è detto nel quinto punto del parere relativamente alla riforma — che da noi è stata più volte invocata — non soltanto del Codice penale, ma anche delle norme che regolano l'esecuzione della pena e quindi della legislazione penitenziaria, alla quale fa riferimento quell'ordine del giorno da noi presentato cui in precedenza ho fatto cenno.

Se dovessimo soffermarci ancora sul parere, come al solito molto diligente, del senatore Berlingieri, non potremmo fare a meno di fissare la nostra attenzione sull'aspetto relativo alla delinquenza minorile. Credo sia necessario porre a noi stessi il seguente quesito: perchè la delinquenza minorile è in continuo, progressivo aumento? Si tratta di un difetto della legislazione repressiva, per così dire, o di un difetto nei mezzi di prevenzione? Sono cioè veramente adeguati, onorevoli colleghi, quei mezzi di prevenzione costituiti dagli istituti di rieducazione che non si chiamano più « riformatori », ma che in effetti hanno mutato soltanto il nome e non la sostanza dei metodi, per poter far fronte alle imponenti necessità del settore? Le cause della delinquenza minorile, come quelle della delinquenza in genere, non si possono condensare — è noto — in una sola, in quanto sono molteplici (intervengono, infatti, fattori costituzionali, fattori ambientali e fattori anche di altra natura), ma è evidente che un legislatore serio che si proponesse, se non di risolvere il problema — perchè forse la soluzione non può avvenire in una sola volta, ma deve essere frutto di esperienze — ma almeno di avviarlo a soluzione, prima di tutto dovrebbe adeguare la sua legislazione, e poi dovrebbe anche adeguare i mezzi alla legislazione stessa: e sono appunto i mezzi che mancano!

La verità, infatti, è che noi abbiamo nei tribunali minorili degli ottimi magistrati —

forse i migliori magistrati sono proprio nei tribunali minorili — i quali dedicano veramente tutto sè stesso a questa che si può chiamare una vera e propria missione, ma non possono fare nulla di fronte alla inadeguatezza dei mezzi che hanno a disposizione. Se si considera l'attuale legislazione, questa forse alle volte può sembrare avanzata ed adeguata alle moderne esigenze pur con certi limiti e deficienze, ma purtroppo spesso alla norma legislativa non corrispondono strumenti adeguati, per cui quando il magistrato adotta dei provvedimenti, questi hanno una esecuzione diversa da quella che dovrebbero avere e secondo l'intenzione del legislatore e secondo l'intenzione del magistrato che quei provvedimenti ha adottato.

Sono necessari, quindi, maggiori mezzi, il riammodernamento degli edifici, una maggiore specializzazione del personale di custodia: certo questo è scritto, ma la verità è che a ciò che è scritto non corrisponde la realtà delle cose e degli uomini.

È necessaria una maggiore specializzazione soprattutto per il personale direttivo, che deve finalmente comprendere come il delinquente minore debba essere trattato diversamente da quello di maggiore età; e come la diversità di trattamento non debba consistere solo nel tenere il minore in un carcere diverso da quello in cui è detenuto il maggiorenne, ma debba essere costituita da un complesso di cure tali da influire veramente, dove è possibile — e nella maggior parte dei casi è possibile — sull'educazione del minore stesso.

Signor Presidente, io non mi occuperò di tutto quanto riguarda la riforma dei Codici. Abbiamo presentato in proposito un ordine del giorno e sarà nostro compito illustrarlo doverosamente in sede opportuna. Un solo rilievo vorrei avanzare, ed è un rilievo che non vuole suonare come un rimprovero al Ministro, ma vuole anche essere affermazione di un principio che noi già enunciammo all'inizio di questa legislatura, quando si disse che entro quattro anni tutta la riforma dei Codici avrebbe dovuto essere compiuta. Allora noi rivendicammo al Parlamento il diritto ed il dovere di compiere questa riforma, e ci fu risposto che se noi avessimo

impelagato il Parlamento stesso, sia pure attraverso Commissioni speciali, in tale compito, esso non ne sarebbe più uscito.

Mi dispiace ora che non sia presente il senatore Picchiotti, il quale avrebbe potuto rifoderare qui tutti gli argomenti portati a suo tempo e ricordare tutti i vari progetti che si sono susseguiti, tutte le varie Commissioni che si sono costituite senza che a questa riforma si sia mai messo mano; tutt'al più si è giunti ad apportare ai Codici qualche piccolo ritocco, non sempre felice — come mi sembra osservi il nostro relatore, al quale chiedo venia per non aver potuto approfondire lo studio della sua pregevole relazione — e che certo non risponde alle finalità di una riforma globale. E mi duole molto dover constatare che allorquando qualcuno di noi, a qualsiasi parte politica appartenga, si assume l'onere di proporre delle modificazioni, anche parziali, che però inciderebbero su problemi ormai maturi e dei quali è urgente la soluzione, si senta rispondere dall'onorevole Ministro che, siccome è in corso uno studio di riforme globali dei Codici, è bene rinviare tale soluzione alla riforma generale; ragione per cui tutte le nostre proposte vengono accantonate per essere meglio studiate e approfondite in quella sede; ciò significa che tutta l'iniziativa parlamentare viene ad essere paralizzata e mortificata.

Ora vorrei che venisse ascoltata questa nostra voce, la quale non è solo voce di protesta nei confronti di un Governo nei riguardi del quale noi siamo all'opposizione, ma ritengo costituisca l'eco della più vasta opinione pubblica, la quale richiede che questa opera legislativa sia avviata a compimento. Il tempo degli studi — diceva bene il senatore Picchiotti — dovrebbe essere terminato. Per il resto, se vi sono questioni ancora da rivedere teniamone conto; ma non corriamo il rischio che la Commissione costituita in questa legislatura venga poi ad essere sostituita da un'altra Commissione nella prossima legislatura (dato che nell'attuale sembra chiaro che non si risolverà niente), per cui la riforma da tutti richiesta, sia pure con linee scientifiche e teoriche diverse, non potrà mai effettivamente avere luogo, e si an-

drà avanti con qualche piccolo disegno di legge per riforme particolari le quali in genere hanno finora fatto più male che bene.

Un altro problema profondamente sentito da una categoria di cittadini, e a cui bene ha fatto il nostro relatore a riferirsi, è quello della riforma della legislazione forense. Ricordo che nella passata legislatura ce ne occupammo lungamente nella Commissione di giustizia della Camera; ed io feci parte di una Sottocommissione che predispose il testo, il quale non fu però poi portato in Commissione perchè vi fu la richiesta di discutere in Aula il relativo provvedimento, che era stato in un primo tempo assegnato in sede deliberante alla Commissione. Ciò significò naturalmente non farne più nulla, ragione per cui oggi bisogna ricominciare da capo.

Non starò ora a dire come la nostra legislazione forense sia arretrata, come lo stesso progetto di riforma presenti gravi inconvenienti, come vi siano cose che non possono essere accettate e che la maggior parte degli ordini forensi ha rifiutato. Ciò che è indubbio è che questa riforma deve essere affrontata.

Da ultimo, signor Presidente, vi è il problema dell'ordinamento giudiziario, che è veramente urgente. Quando affrontammo la piccola riforma sull'avanzamento dei magistrati, nello scorcio della passata legislatura, l'allora Ministro guardasigilli senatore Bosco riconobbe l'insufficienza e la limitatezza del provvedimento, però ci invitò ad approvarlo dichiarando che esso costituiva un primo passo verso una più generale riforma dell'ordinamento giudiziario con la quale tutti i problemi della magistratura avrebbero potuto essere affrontati e risolti; e noi votammo a favore di quel provvedimento, anche se con degli elementi che credo lo abbiano migliorato e chiarito. È tuttavia rimasto lo stato di insoddisfazione che tale provvedimento lasciava nella magistratura, proprio per l'assicurazione dell'onorevole Bosco che entro un anno sarebbe stato approntato il nuovo ordinamento giudiziario. E infatti noto come il vecchio ordinamento sia sorpassato e non risponda più, anche per ragioni di

adeguamento alla Costituzione, alle esigenze di una giustizia moderna.

È questo il motivo per il quale chiediamo che i componenti della Commissione costituita per la riforma dell'ordinamento giudiziario cerchino di sollecitarne la conclusione, superando gli ostacoli che sono sempre opposti dalla burocrazia ministeriale: cosa, del resto, naturale poichè quando si tratta di modificare una legge le categorie più restie a tale modificazione sono proprio quelle interessate, pur riconoscendone la necessità; e non parlo, in questo caso, della categoria nel suo insieme, bensì di quella parte di essa che, attraverso i vari uffici del Ministero, ha il potere direttivo nell'Amministrazione.

Chiedo scusa ai colleghi per la mia affrettatissima esposizione e, soprattutto, rinnovo l'espressione del mio rincrescimento al relatore per non aver avuto il tempo di condurre uno studio approfondito sul suo schema di parere. Credo che queste nostre osservazioni, signor Presidente compendino la nostra insoddisfazione nei confronti dello stato di previsione in esame; molte di esse non sono nuove, poichè purtroppo debbono rinnovarsi ogni anno; vorremmo però augurarci che discutendo l'anno venturo il medesimo bilancio almeno qualcuna di queste osservazioni non fosse più necessaria.

T O M A S S I N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, in realtà prima di esaminare lo stato di previsione del Ministero della giustizia e lo schema di parere veramente pregevole del senatore Berlingieri occorre fare il consuntivo di questo dicastero. L'attuale legislatura ha avuto infatti inizio da circa due anni e noi ci troviamo di fronte agli stessi, identici problemi allora esistenti; problemi, anzi, in un certo senso maggiormente aggravatisi.

I colleghi ricorderanno che l'allora ministro Bosco ebbe ad assicurare, in sede di Commissione ed in pubblica seduta del Senato, che entro quattro anni dall'inizio della legislatura stessa sarebbe stata portata a termine la riforma del Codice di procedura penale e di quello penale; ma a me consta

che, fino ad oggi, esiste a tal fine solo un disegno di legge delega alla Camera dei deputati, il quale non è stato per altro ancora discusso.

I problemi oggi enunciati nello schema di parere del collega Berlingieri sono problemi tanto vitali da poterci trovare, in linea di massima, più che concordi. La denuncia fatta dal collega Berlingieri, nel suo parere, circa i difetti dell'attuale legislazione, la denuncia fatta anche recentissimamente dal Procuratore generale della Corte di cassazione, e da quelli di Corte d'appello giustificano le nostre perplessità, e ci confermano come in due anni il Governo, ed in particolare il Ministero di grazia e giustizia, non abbia fatto nulla. Non vale cambiare il nome di un istituto per dire che esso è riformato; occorre affondare il bisturi nel fondo, là dove è il male, non chiudere gli occhi. Non serve a nulla dire che il Governo è impegnato nelle crisi, politiche e non politiche: bisogna risolvere i problemi più urgenti, che finora sono rimasti insoluti.

A proposito dell'aumento della carta bollata, gli avvocati di tutta Italia hanno colto l'occasione per denunciare i gravissimi difetti della nostra legislazione e la crisi della giustizia; e recentemente l'Associazione dei magistrati ha inviato un ordine del giorno a tutti i parlamentari, in cui si ribadiscono queste denunce. Ma allora, che cosa si sta facendo? Mancano tre anni alla fine della legislatura e non si è ancora iniziata l'opera di riforma nè per quanto concerne l'edilizia nè per quanto riguarda gli organici nè per quanto riguarda gli istituti giuridici; tutto è rimasto al punto di prima. Ora discuteremo ancora su questo, faremo le nostre osservazioni al parere del senatore Berlingieri, faremo notare altre manchevolezze ed altri difetti esistenti nell'amministrazione della giustizia... Ma quello che vorremmo è che il Governo si mettesse veramente all'opera, perchè la giustizia deve essere particolarmente curata.

Tornando all'aumento della carta bollata, ricordo che rivolsi immediatamente dopo la votazione di quella legge, un'interpellanza al Ministro delle finanze. Egli infatti aveva fatto proprio un ordine del giorno, pre-

sentato dalla maggioranza, con cui si impegnava il Governo a rendere proporzionale il bollo in relazione all'entità delle liti, ragione per cui gli chiedevo entro quanto tempo e con quali mezzi intendeva realizzare questa proporzionalità. Nessuna risposta mi è pervenuta, ragione per cui anche da questa Aula rivolgo un invito ed una sollecitazione al ministro Tremelloni perchè risponda in merito, dato che negli ambienti interessati l'ordine del giorno ha fatto nascere delle speranze che non debbono risolversi in una turlupinatura.

Da ultimo, poichè è inutile diffondersi in questa sede in critiche che ci riserviamo di avanzare in Aula, mi limito ad un rilievo. Mi pare che il collega Berlingieri non abbia, nel suo parere, posto l'accento sull'articolo 24 della Carta costituzionale, il quale recita: « Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari ».

Ora, poichè l'unica legge in materia è quella del 1923, sul gratuito patrocinio, e poichè null'altro si è fatto per attuare il citato articolo della Costituzione, mi riservo di presentare un ordine del giorno sull'argomento, che ritengo debba costituire oggetto di una delle profonde e radicali riforme da apportare alla giustizia italiana.

N I C O L E T T I. Signor Presidente, non posso non condividere largamente quanto l'onorevole relatore ha esposto nel suo pregevolissimo schema di parere, e per quanto riguarda i vari mali che vanno sotto il nome di « crisi della giustizia », e per quanto riguarda i rimedi da apportare. La verità è che tutti i Gruppi parlamentari presentano una sostanziale identità di vedute, sia sulla diagnosi sia sulla terapia, e che si vanno ripetendo da anni le stesse cose, con una monotonia davvero esasperante, senza che si trovi il modo di risolvere questi gravissimi problemi.

Al di sopra delle manifestazioni verbali di ossequio e di riconoscimento per quello che rappresenta in un Paese civile l'amministrazione della giustizia, bisogna dire che in realtà si è fatto ben poco.

È soprattutto un problema di mezzi: il bilancio di questa Amministrazione è cioè sempre troppo esiguo. È vero che vi è una progressione in aumento; ma questa sembra vi sia anche per tutti gli altri dicasteri. D'altra parte, come è già stato giustamente rilevato, questi aumenti in gran parte, sono dovuti al miglioramento del trattamento economico del personale. Per provvedere alle esigenze della giustizia occorrerebbero invece stanziamenti di ben altra mole.

Si è già accennato alla necessità di fornire locali decorosi — non diciamo lussuosi — per i tribunali, le preture, gli uffici; è infatti noto a tutti coloro che esercitano l'attività forense, come a tutti coloro che per necessità sono costretti a recarsi negli uffici giudiziari, lo stato miserando in cui questi si trovano. Nella mia provincia, ad Avellino, sono posti in un palazzo quasi cadente; a Sant'Angelo de' Lombardi l'aula giudiziaria sembra una stalla, per non parlare del caso di Napoli. Mi sembra quindi sia un'esigenza fondamentale quella di provvedere al decoro della giustizia che è anche quello dello Stato.

Occorre quindi — credo che in questo caso i piani vadano bene — un piano organico per la costruzione di edifici per l'amministrazione della giustizia: sono fioriti peraltro più o meno recentemente — e non so con quale utilità — tutta una serie di uffici anche lussuosi per enti di nuova creazione, per cui il cittadino è portato a fare il raffronto e non giudica certo bene l'attività svolta in questo campo dal Governo. Occorre inoltre una attrezzatura moderna, che renda più agevole e meno penoso il lavoro negli uffici giudiziari.

È stato ormai ripetuto da anni da più parti che una delle cause, certo molteplici e concorrenti, della crisi che travaglia la giustizia è da ricercarsi nella insufficienza numerica dei magistrati, ma non si è ancora provveduto in maniera precisa e definitiva alla soluzione di questo delicato problema:

l'aumento dei magistrati e dei cancellieri, infatti, viene effettuato per così dire con il contagocce e risulta sempre insufficiente, per cui si manifesta la necessità assoluta di predisporre senza indugio un organico veramente adeguato al fabbisogno della giustizia, nonché la riforma dell'ordinamento giudiziario. A tale proposito desidero rilevare che è stato da noi presentato un apposito ordine del giorno che auspica un adeguamento dell'ordinamento della Magistratura, che naturalmente è connesso alla riforma dei Codici di procedura ed alle attuali esigenze della giustizia.

E fuori dubbio però che il Governo si deve impegnare ad affrontare con rapidità e decisione tutti i gravi e delicati problemi inerenti all'amministrazione della giustizia, se si ritiene che questa sia una attività fondamentale per la vita di uno Stato democratico, che attiene al progresso, alla civiltà e alla libertà di un popolo. Concordo quindi pienamente con la frase conclusiva, veramente conferente e decisa, dell'ordine del giorno presentato dal senatore Pafundi in cui è affermato che la civiltà di un popolo si misura appunto dal modo come viene amministrata la giustizia: è interesse generale, pertanto, che questi problemi siano finalmente affrontati e risolti con spirito di decisione e con la massima rapidità possibile senza continuare ad aggirarsi in un circolo vizioso e senza rimandare oltre l'assunzione dei rimedi indispensabili al fine di evitare, cose si suol dire, che mentre si studiano i rimedi il malato muoia!

Bene ha detto poi il senatore Berlingieri quando ha affermato che il bilancio della giustizia dovrebbe prescindere dai criteri puramente economici o peggio ancora fiscali: bisognerebbe, infatti, sforzarsi di rendere la giustizia veramente gratuita in modo da dare la possibilità anche a chi è sprovvisto di mezzi di ottenere comunque giustizia — ed a questo proposito, opportunamente è stato citato dal senatore Tomassini l'articolo 24 della Costituzione — tanto più se si considera che la situazione finanziaria del Ministero è tale che quello che si ottiene dall'amministrazione della giustizia sarebbe sufficiente a coprire le spese necessarie.

Mi dichiaro, inoltre, d'accordo con le osservazioni fatte dal senatore Tomassini, sul problema dell'aumento della carta bollata: con tale provvedimento, infatti, si può dire che sia stato realizzato in Italia quel vecchio detto cinese secondo cui le porte dei tribunali sono largamente aperte, ma chi ha ragione senza danaro non vi entra. Tale aumento è ormai un fatto compiuto — noi abbiamo combattuto infatti una battaglia vana ed inutile —; io sono, però, dell'avviso che sarebbe necessario stabilire almeno un criterio di proporzionalità tra le tasse di bollo ed il valore delle singole cause ed i gradi di giurisdizione, poichè quel provvedimento così come è in effetti rappresenta una vera e propria aberrazione.

Onorevole Presidente, mi riservo di intervenire in seguito per illustrare più ampiamente gli ordini del giorno che abbiamo presentato, ma vorrei comunque che Ella, come è stato auspicato da più parti, si rendesse interprete di queste esigenze riconosciute da tutti noi, che devono essere assolutamente soddisfatte al più presto, relative alla necessità di far funzionare quella Commissione cui è stato fatto riferimento, di aumentare il numero dei magistrati in misura adeguata, di provvedere alla costruzione di edifici giudiziari e di fornire tutti gli uffici relativi di una attrezzatura tecnica moderna e di tutti quegli altri strumenti di cui si sente il bisogno.

Desidero infine rilevare che la dimostrazione del fatto che l'impostazione del bilancio risponde proprio a criteri economici è data dallo stanziamento per l'assistenza ai detenuti che hanno scontato la pena e alle loro famiglie, stanziamento che è assolutamente inadeguato allo scopo. È molto doloroso dover lamentare ancora una volta che quando si presenta la necessità di fare delle economie, queste vengono sempre realizzate proprio su quei bilanci che al contrario dovrebbero vedere aumentati i propri stanziamenti: da una parte cioè si proclama che è necessario stanziare somme maggiori per risolvere tutti i vari problemi che gravano da tempo sull'amministrazione della giustizia, mentre dall'altra purtroppo si agisce in senso del tutto contrario!

Lo stanziamento di 300 milioni previsto dal bilancio del Ministero di grazia e giustizia per l'assistenza ai detenuti che hanno scontato la pena ed alle loro famiglie è veramente irrisorio per risolvere un problema tanto angoscioso sotto il profilo morale e sotto il profilo sociale, soprattutto ove si consideri che cosa significa in un nucleo familiare la mancanza del capo: lo Stato, pertanto, deve intervenire con sollecitudine, con prontezza e con larghezza di mezzi per impedire che le famiglie franino e che la prostituzione e la delinquenza vengano ad acquistare nuove reclute!

Ho detto tutto questo per esprimere la mia solidarietà a quanti ritengono che il problema della giustizia sia fondamentale per la libertà ed il progresso civile e per sottolineare la grande importanza e l'urgenza di provvedere infine alla sua soluzione senza ulteriori rinvii: noi ci auguriamo — ripeto — che Ella, onorevole Presidente, nella sua grande sensibilità si vorrà rendere interprete di questo sentimento, che mi pare unanime, della Commissione, presso il Governo affinché provveda in proposito nel miglior modo possibile e nel minor tempo possibile!

GULLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento di stamane sarà molto breve, perchè mi auguro di potermi intrattenere sui problemi in discussione con un discorso più ampio e meglio articolato quando discuteremo il bilancio in Aula.

Per quanto attiene al parere del senatore Berlingieri, bisogna senza dubbio dare atto al relatore della compiutezza con cui ci ha segnalato alcuni problemi per i quali ha anche prospettato delle soluzioni che, per quanto discutibili, debbono essere, comunque, prese in considerazione. In altri termini, io penso che la relazione del collega Berlingieri non sia criticabile per quello che dice, ma che piuttosto possa offrire una buona base di discussione per la parte dei problemi del mondo della giustizia che in essa viene del tutto ignorata.

Per quanto concerne gli argomenti che sono stati trattati dal relatore, desidero cogliere l'occasione per segnalare alla Commissione

che in tema di riforme parziali ed urgenti io ho presentato il 14 dicembre un disegno di legge, che investe alcuni interessanti aspetti dell'istruzione sommaria del processo penale e per il quale ho avuto il piacere di ricevere numerose adesioni ed espressioni di compiacimento da parte di illustri uomini del mondo processualistico e penalistico italiano, con l'augurio che il provvedimento possa avere successo dinanzi al Parlamento italiano.

Non è questo, comunque, il tema principale che ci interessa. In sostanza, caro collega Berlingieri, è inutile continuare a ripetere, come si fa da anni, le stesse cose sulla « crisi della giustizia », mentre nulla viene fatto per risolverla.

Ciò che mi ha colpito maggiormente in questi giorni è quanto è emerso dai discorsi che sono stati pronunciati dal Procuratore generale della Cassazione e da parte dei Procuratori delle varie Corti di appello d'Italia. Intendiamoci: non è che questi discorsi denuncino che la Magistratura italiana ha abbandonato alcune sue posizioni nettamente conservatrici; ma contengono indubbiamente delle affermazioni che qualche anno fa non ci era dato di poter ascoltare. Oggi si è parlato più apertamente e decisamente di « crisi della giustizia »; però — ecco il punto debole e il limite di certe affermazioni —, se voi rileggete il discorso del Procuratore generale della Cassazione e quelli pronunciati dai Procuratori delle varie Corti di appello, noterete che essi, pure denunciando la crisi della giustizia, rotano tutti intorno ad un perno; nel senso cioè che questa crisi dovrebbe essere risolta nell'ambito dell'attuale sistema giudiziario italiano.

Si è parlato, giustamente, anche della carenza di mezzi, della mancanza di stanze per i giudici istruttori, del numero insufficiente di cancellieri e perfino di legislazione a volte farraginosa, contraddittoria e non bene articolata. Non c'è dubbio che tutti questi problemi esistano realmente; ma a mio avviso la crisi della giustizia si risolve essenzialmente nel fatto che la vigente legislazione e gli attuali schemi di organizzazione sono inad-

guati a contenere la nuova realtà sociale e storica che si va via via formando nel nostro Paese. Porto il più banale degli esempi: non era concepibile 40-50 anni fa che gli umili contadini della Calabria fossero così consapevoli dei loro diritti e così forti della loro consapevolezza da adire il Magistrato con coraggio e competenza; è evidente che allora essi non potevano assolutamente pensare di ricorrere al giudizio civile per lo stato di soggezione e per le particolari condizioni sociali in cui vivevano!

Ieri un noto processualista mi diceva che a suo giudizio bisogna scegliere: o agire nell'ambito di questo Codice di procedura penale, che secondo lui è ottimo dal punto di vista tecnico, oppure affrontare le situazioni con metodi rivoluzionari. Ora, mi pare che l'amico processualista abbia un concetto alquanto strano della rivoluzione che lui identifica, evidentemente, con quello di eversione più o meno totale di un certo stato delle cose. In sostanza, invece non si tratta di affrontare la riforma del Codice di procedura penale con criteri rivoluzionari, ma di affrontarla tenendo presente la nuova realtà che oggi si agita nel mondo del processo penale.

È inutile che ci sforziamo a parlare di carenza di stanze, di cancellieri insufficienti o di numero inadeguato di magistrati; non basta neppure, per risolvere il problema, l'affermazione che feci l'anno scorso circa la necessità di costituzionalizzare il vecchio mondo legislativo alla luce della nostra Carta costituzionale. Certo, costituzionalizzare le leggi è un imperativo al quale dobbiamo obbedire: ma ciò non è tutto, ancora. Occorre, innanzitutto, se riconosciamo di essere uomini di progresso, creare con la nuova legislazione una nuova organizzazione giudiziaria, cioè, strutturare diversamente tutto il mondo della giustizia in modo che esso possa essere idoneo a contenere la nuova realtà sociale e storica del nostro Paese con tutte le sue istanze e le sue affermazioni. Ecco, dunque, che il problema a mio avviso è decisamente di natura politica e costituisce uno dei più importanti banchi di prova di una autentica volontà innovatrice dell'attuale compagine governativa.

M O R V I D I . Dopo l'esposizione del senatore Berlingieri, ampia, elaborata e precisa, cui si è aggiunto adesso l'intervento, completo anche se succinto, del collega Kuntze, mi resta ben poco da dire sullo stato di previsione che è sottoposto al nostro esame.

Debbo innanzitutto ricordare una domanda, che rivolsi espressamente al Ministro di grazia e giustizia, circa l'accantonamento di 250 milioni — che nel bilancio precedente erano 150 milioni —, alla quale lo stesso Ministro confessò di non essere in grado di dare una risposta precisa.

N I C O L E T T I . Mi pare che l'onorevole Ministro abbia dato una risposta quando ha detto che questo fondo sarebbe servito per fronteggiare alcuni spostamenti a seguito di promozioni, assunzioni e via dicendo.

P A F U N D I . L'onorevole Ministro disse, però, che non era del tutto sicuro!

M O R V I D I . Comprendete bene, quindi, che non posso discutere su una risposta sulla quale lo stesso Ministro ha ammesso onestamente di dover fare delle riserve.

Si è molto insistito qui e altrove sulla questione della « crisi della giustizia ». Alcuni parlano addirittura di « paralisi della giustizia »; la relazione, comunque, che a questo problema si è ampiamente riferita, dice ad un certo momento che si tratta essenzialmente di una crisi di fiducia del cittadino per le forme, i modi e i tempi con i quali viene amministrata la giustizia. Questo è giusto, ma penso che sia un vero e proprio eufemismo e che in realtà bisogna parlare di un senso di sostanziale sfiducia che si agita nella coscienza dei cittadini. È qui la tragedia — parlo soprattutto della giustizia penale —, perchè non si ha il coraggio di porre una remora alla violazione che si fa dello stesso Codice di procedura penale del 1930-31. In sostanza, quando un cittadino viene sottoposto al procedimento penale, deve raccomandarsi l'anima a Dio, perchè solo in Lui può trovare conforto!

P A F U N D I . Forse è un po' esagerato!

MORVIDI. Lei sa bene che al pubblico dibattimento si arriva attraverso una preparazione istruttoria nella quale il giudice è l'ultimo ad intervenire, perchè in realtà essa viene affidata agli agenti e agli ufficiali di polizia giudiziaria che, però, solo eccezionalmente dovrebbero partecipare all'interrogatorio dell'imputato che viene colto in flagranza. Intendiamoci: si tratta di gente rispettabile in gran parte, ma non preparata adeguatamente e che, naturalmente, fa di tutto perchè ci sia l'accertamento del reato. Si è verificato perfino il caso di un Ministro dell'interno che in periodo istruttorio si è congratulato con la polizia giudiziaria perchè questa aveva accertato la presunta responsabilità dell'autore del reato.

Ecco, pertanto, dove sta la crisi sostanziale della giustizia penale: quando si trovano davanti al giudice, i testimoni rischiano di essere sottoposti a procedimento penale se, sotto il vincolo del giuramento, si azzardano a fare una dichiarazione diversa da quella che hanno fatto alla polizia giudiziaria, per cui sono costretti ad adeguarsi a quanto hanno detto precedentemente. Mi pare di avere accertato, soprattutto attraverso il discorso di uno dei procuratori generali, un tentativo palese di incidere sulla libertà dei magistrati: perchè la libertà non deve essere solo del giudice ma deve essere anche del magistrato che è preposto all'Ufficio di pubblico ministero. Ora, quando si sente un procuratore generale di Corte d'appello reclamare una più assidua vigilanza, da parte sua, sui diversi procuratori della circoscrizione, nonchè sulle sentenze, evidentemente ciò significa scantonare da quello che è il compito del procuratore generale ed assumere un atteggiamento assolutista.

Io non entro adesso nei particolari di quel discorso, che è tra l'altro un discorso eminentemente autodifensivo. Bisogna però rendersi conto come sia necessario evitare che accada tutto questo; e credo che tale materia interessi squisitamente il bilancio della giustizia, ragione per cui mi riservo di intervenire in merito anche in Aula.

Il collega Tomassini ha giustamente sollevato la questione della carta bollata, che co-

stituisce un aggravamento delle spese della giustizia; ma un aggravamento delle spese della giustizia è rappresentato anche dall'abolizione di tante preture, operata col pretesto dell'attuale facilità e rapidità delle comunicazioni, per cui le distanze sarebbero accorciate. Oltretutto, una giustizia che non sia facilmente accessibile non è più una giustizia efficiente e tale da poter corrispondere alle esigenze dei cittadini, da rispecchiare la fiducia che tutti debbono riporre in essa.

Queste sono le osservazioni che desideravo fare e che credo di avere esposto abbastanza succintamente, riservandomi di ritornarvi in un secondo tempo.

CAROLI. Sento anch'io il dovere di congratularmi con il collega Berlingieri per la sua esposizione, così chiara, dettagliata e approfondita. Debbo aggiungere che le osservazioni e le insoddisfazioni manifestate da molte parti, nella nostra Commissione, hanno il loro fondamento; ed anch'io non posso che dichiararmi insoddisfatto di certe involuzioni. Però tutti noi dobbiamo considerare le enormi difficoltà che si oppongono ad un cammino spedito su una certa strada. Difficoltà delle quali è stata data una prova dal collega Gullo, che ha posto in evidenza alcuni aspetti di una realtà definita insopprimibile, e che riconosco come una realtà che non si può ignorare.

Dobbiamo però dire che, se è pur vero che in fatto di riforma dei Codici vi è stata una sosta non del tutto giustificata, in altri campi questo arresto non vi è stato. Ad esempio, nel campo dell'edilizia, per quanto riguarda i tribunali e gli istituti per la rieducazione dei minori; o in quello delle strutture sociali. Ricordiamo la recente legge sugli assistenti sociali, che è stata veramente salutare ed efficace, e della quale si vedono già i benefici effetti. Non vi è stato arresto neanche per quanto riguarda l'aumento del numero dei magistrati; aumento forse non adeguato alle esigenze, ma che costituisce un buon avvio per una soddisfacente soluzione.

Vorrei allora che tutti i colleghi ascoltassero questo mio appello. Non è il caso di muovere una critica aspra al Governo, il quale ha fatto quello che ha potuto; ma non

dobbiamo però omettere di fare nuove sollecitazioni, a nuovi appelli al Governo stesso, e soprattutto, dobbiamo offrire la nostra sincera collaborazione, che deve estrinsecarsi attraverso un'assidua e viva partecipazione, nelle diverse Commissioni predisposte per la riforma dei Codici. In tal modo, e con un po' più di fiducia da parte nostra, forse le cose andranno molto meglio.

P A F U N D I . Mentre si parla del bilancio della giustizia, si fa in certo modo il processo alla giustizia stessa; ragione per cui desidero parlare in sua difesa.

Non è vero che tutto vada male; non è vero — e su questo vorrei richiamare l'attenzione del collega Morvidi — che il magistrato si adagi sull'opera degli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria. Egli se ne avvale, perchè non potrebbe fare diversamente, ma controllando e valutando. Noi non dobbiamo guardare ai casi patologici, ma a quella che è la fisiologia del fenomeno.

Non voglio disconoscere la ristrettezza dei mezzi della giustizia, e mi riservo di presentare in proposito un ordine del giorno, con il quale chiedo che il nostro bilancio venga aumentato in modo congruo, se si vuol fare qualcosa di serio per gli organici, per i locali, per gli istituti di prevenzione e per l'efficienza della funzione giudiziaria. I giudici sono schiacciati dalla mole dei processi, tanto civili che penali, e conducono una vita spesso eroica; possono testimoniare tutti coloro che sono in contatto con la vita giudiziaria.

Vorrei poi dire qualcosa anche in difesa di quel procuratore generale al quale qualche collega attribuisce un inedito diritto di vigilanza; tale diritto deriva da una legge non abrogata. Egli non ha inteso violare la libertà di coscienza del magistrato, ma solo operare un'azione di controllo che rientra nei suoi compiti istituzionali.

Ricordiamo che abbiamo una tradizione di rispetto della libertà di convincimento che ci onora veramente e che non possiamo ignorare.

Ora, tornando al bilancio del Ministero della giustizia, ho presentato un ordine del giorno che mi riservo di illustrare successi-

vamente, con cui chiederò che vengano istituiti corsi di addestramento per i giudici, così come esistevano un tempo onde ovviare a quanto ha lamentato giustamente il Procuratore generale della Cassazione sulla tecnica delle sentenze, per la quale attualmente non esiste alcun insegnamento. Direi, poi di fare una distinzione tra i magistrati di merito, quali sono i conciliatori, i pretori, i giudici di Tribunali e di Corti di appello, e magistrati di legittimità, in modo da porre rimedio all'inconveniente del carrierismo e utilizzare le attitudini dei magistrati stessi mentre per la Cassazione dovrebbe rimanere il concorso per titoli.

Per quanto concerne la riforma dei Codici, mi permetto di fare osservare che il Codice di procedura civile è eccellente, perchè è stato fatto da maestri di diritto che erano anche valenti avvocati; occorre soltanto apprestare i mezzi adeguati.

Per concludere, vorrei pregare i colleghi di considerare che la « crisi della giustizia » non è una crisi della spiritualità della giustizia, non è una crisi degli uomini addetti alla giustizia, ma è soprattutto una crisi di mezzi e di strutture. Abbiamo una Magistratura che onora il Paese; è l'unico baluardo, rimasto intatto, a difesa della nostra società, meritevole, quindi, di tutta la nostra fiducia.

P R E S I D E N T E . Osservo, anzitutto, che esistono problemi che dipendono dai mezzi, i quali in un certo senso riguardano più il Ministero del tesoro che quello della giustizia; per risolverli, naturalmente, occorreranno ingenti fondi, anni di lavoro se non decenni. Esistono, poi, altri problemi, che sono proprio quelli fondamentali della giustizia, che dipendono invece dalla volontà. Se tutti coloro ai quali spetta provvedere avessero avuto una volontà più decisa, molti di questi problemi sarebbero stati già risolti!

Si è accennato alla riforma dei Codici, alla richiesta di delega fatta dal Governo per questa riforma, al relativo disegno di legge. Debbo rilevare con molto dispiacere che a distanza di oltre un anno non è stata neppure iniziata, la discussione del disegno di legge. Questo rilievo non vuole essere una censura, ma è una semplice constatazione di fatto.

KUNTZE. Il disegno di legge non è stato ritirato?

PRESIDENTE. Non è stato mai ritirato. Il Ministro disse che avrebbe meglio specificato i criteri fondamentali cui si ispirava la delega. Si sarebbe forse potuto intanto cominciare la discussione generale.

Vorrei poi dire al senatore Pafundi che mi dispiace di non condividere la sua opinione sul Codice di procedura civile. Non giudico il valore teorico del Codice; mi riferisco al suo valore pratico e debbo dire che ritengo questo Codice, ispirato a una visione prevalentemente dottrinarica, uno dei fattori della crisi dell'Amministrazione della giustizia in quanto richiede per la sua applicazione una dovizia di mezzi e di persone che noi non avevamo al momento della sua entrata in vigore e che non abbiamo neppure oggi, a venti anni di distanza.

Con il vecchio Codice di procedura civile, ad esempio, il rinvio di 200 cause davanti al Tribunale veniva effettuato in un'ora alla udienza presidenziale (e non era nemmeno necessario l'intervento del Presidente, bastava un giudice che di solito era il giudice anziano, coadiuvato da un cancelliere), mentre con il Codice attuale lo stesso lavoro richiede una intera mattina, una ventina di giudici e la buona volontà degli avvocati per sostituire i cancellieri che mancano!

È evidente che riforme legislative di questa natura rappresentano soprattutto problemi di buona volontà: se noi avessimo quindi il coraggio di affrontare per modificarli alcuni punti della legge processuale civile indipendentemente dalla riforma totale del Codice migliorerebbero in modo veramente notevole il funzionamento della giustizia.

Amare riflessioni di altra natura possono farsi egualmente per il processo penale, in specie riferendoci ad alcuni episodi giudiziari i quali hanno turbato, anche di recente, la coscienza civile dei cittadini. La causa di ciò risale non a deficienza di magistrati ma a norme processuali che, applicate, generano i gravi inconvenienti lamentati.

Ritengo che anche il Codice di procedura penale, soprattutto il Codice di procedura penale esiga, in attesa della totale riforma che richiederà qualche anno ancora di lavoro, la modificazione di alcune norme dell'istruttoria, modificazione che valga a meglio disciplinare sia la facoltà di scelta tra l'istruttoria sommaria e l'istruttoria formale, sia i poteri dell'accusa in modo da impedire ogni frustrazione delle ragioni fondamentali che suggerirono la riforma 18 giugno 1955, e in modo da introdurre nell'istruttoria fin dai primi atti la persona e l'opera del difensore, a garanzia dei diritti dell'imputato e di una migliore giustizia.

Il senatore Gullo ha accennato alla presentazione di un suo disegno di legge sulla istruttoria sommaria e sull'istruttoria formale; anche il senatore Schietroma ha presentato sullo stesso argomento un altro disegno di legge; e se non sbaglio si tratta di due soluzioni differenti dello stesso problema.

Assicuro i colleghi che, appena terminate le sedute riservate al bilancio, se non sorgessero motivi di ritardo, porterò alla discussione le due proposte di legge che ho testè menzionate; e ritengo che se la Commissione vorrà compiere questa prima riforma farà opera saggia e altamente benefica.

BERLINGIERI, *relatore*. Onorevole Presidente, ho anzitutto un debito da assolvere, quello cioè di esprimere la mia fervida gratitudine per le lusinghiere parole che la bontà generosa degli onorevoli colleghi ha creduto di rivolgermi.

Ho avuto la particolare diligenza di annotare le varie osservazioni fatte dai diversi Commissari che sono intervenuti nella discussione, osservazioni senza dubbio acute e rispondenti effettivamente ad esigenze da più parti avvertite, di carattere particolare e generale, sulle quali potrei concordare almeno per il 90 per cento; e poichè ritengo che non sia il caso di farlo ora, dal momento che la mia risposta in questo momento potrebbe essere intempestiva ed incompleta, mi riservo di rispondere in Aula, che è la

sede più competente, alle osservazioni e rilievi fatti oggi in questa sede sui problemi generali che investono l'Amministrazione della giustizia, rispondendo nel contempo anche alle osservazioni particolari attinenti più specificatamente ai vari ordini del giorno che saranno esaminati nella prossima seduta.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, resta inteso che la Commissione affida al senatore Berlingieri il mandato di redigere il parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1965, da trasmettere alla Commissione finanze e tesoro.

Resta altresì inteso che in una prossima seduta, con la presenza del rappresentante del Governo, verranno esaminati i vari ordini del giorno presentati sullo stato di previsione.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 12,10.

SEDUTA DI MARTEDI' 19 GENNAIO 1965

Presidenza del Presidente LAMI STARNUTI

La seduta è aperta alle ore 16,15.

Sono presenti i senatori: Ajroldi, Angelini Armando, Azara, Berlingieri, Caroli, Kuntze, Lami Starnuti, Magliano Giuseppe, Maris, Morvidi, Nicoletti, Pace, Pafundi, Poët, Schietroma e Tessitori.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Reale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1965 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia », già approvato dalla Camera dei deputati.

Come i colleghi ricordano, nelle sedute precedenti si sono svolti gli interventi dei vari oratori, alcuni dei quali hanno anche preannunciato gli ordini del giorno che intendevano presentare. Ora io darò lettura degli ordini del giorno stessi, sui quali

l'onorevole Ministro esprimerà di volta in volta l'avviso del Governo.

Il primo ordine del giorno è il seguente, presentato dai senatori Alcidi Boccacci Rezza Lea e Nicoletti:

Il Senato,

considerato che la riforma dei Codici, per adeguarne gli istituti e le norme ai precetti della Costituzione ed alle nuove esigenze derivanti dallo sviluppo economico-sociale della comunità nazionale, ha carattere di assoluta, inderogabile urgenza,

invita il Governo a compiere quanto necessario perchè tale riforma venga realizzata nel più breve tempo possibile.

REALE, Ministro di grazia e giustizia. Prima di passare all'esame degli ordini del giorno desidero fare una premessa.

Mi ero ripromesso, pensando che il dibattito sarebbe stato di una certa ampiezza, di profittare dell'occasione per chiarire alcuni punti in merito a quella che viene chiamata « crisi della giustizia »; soprattutto in riferimento a tante dichiarazioni che abbiamo sentito in questi giorni fare dai vari procuratori generali. Senonchè, da una parte l'assicurazione della Segreteria del Senato sul fatto che in questo ramo del Parlamento, diversamente da quello che avviene alla Camera, può svolgersi una discussione anche in Aula; dall'altra il fatto che oggi possiamo disporre di un tempo limitato dovendo partecipare ai lavori dell'Assemblea, mi inducono ad accettare senz'altro l'invito dell'onorevole Presidente e ad occuparmi solo degli ordini del giorno, esaminando i quali potrò d'altronde accennare anche a qualcuno di quegli argomenti che avrei desiderato trattare.

Non voglio però rinunciare al piacere di ringraziare gli onorevoli senatori intervenuti nella discussione e, soprattutto, il relatore, il quale ha fatto un'esposizione così ampia ed approfondita. Egli ha, per la verità, posto problemi troppo vasti per essere affrontati in sede di bilancio; comunque essi verranno posti quanto prima allo studio.

Circa il fondo di riserva di 250 milioni, di cui era stata chiesta una notizia più dettagliata, posso oggi rispondere che esso si

riferisce alla spesa per i provvedimenti in corso di approvazione: 200 milioni sono cioè destinati all'aumento delle indennità spettanti a testimoni, periti, consulenti, tecnici, interpreti, traduttori, eccetera, previsto da un disegno di legge da parecchio tempo pendente presso il Parlamento; 50 milioni sono invece destinati a coprire le spese delle Commissioni incaricate di studiare la riforma dei Codici.

Vengo ora all'ordine del giorno di cui l'onorevole Presidente ha dato lettura. Dal punto di vista formale posso subito dichiarare che lo accetto come raccomandazione, e ciò per i motivi che ho già varie volte illustrati e che desidero ripetere ancora una volta.

Circa il disegno di legge per la revisione dei quattro Codici la convinzione di chi vi parla — credo quanto meno condivisa dal Presidente del Consiglio con cui ho avuto occasione di affrontare l'argomento, corroborata dalle opinioni raccolte alla Camera ed al Senato — è quella che non è possibile una discussione generale su una delega basata su principi così sfumati quali sono contenuti nel disegno di legge a suo tempo presentato al Parlamento. Io, da Ministro responsabile della giustizia, non accetterei infatti mai una delega così imprecisa, perchè essa non farebbe che aggravare le mie responsabilità; e sono sicuro che il Parlamento, da parte sua, non approverebbe una delega in bianco, così ampia, senza aver prima fissato con un certo rigore i principi cui debbono obbedire le riforme dei singoli Codici.

In questo ordine di idee abbiamo considerato come avente diritto di precedenza — diritto già sottolineato, del resto, da molti membri della Commissione — il Codice di procedura penale, i problemi relativi al quale sono della massima urgenza. Naturalmente ognuno di noi immagina una riforma che dovrà andare in una direzione diversa da quella immaginata dagli altri; tanto che, mi sia consentita una breve parentesi, quando sento parlare di unanimità delle voci levatesi in questi giorni nel settore giudiziario, a proposito delle famose relazioni, vi invito a meditare sul fatto

che molto spesso queste voci sono state invece contrastanti.

Come ho detto, alcuni vorrebbero una riforma in un senso, altri nel senso opposto.

Comunque, chiudendo la parentesi, abbiamo considerato che più urgente fosse la riforma del Codice di procedura penale. Nella discussione del bilancio svoltasi alla Camera, tanto in Commissione che in Aula, mi sono rifiutato, poichè non sarebbe stato serio da parte mia, di assumere un termine preciso per la presentazione del disegno di legge delega per la riforma del Codice di procedura penale, contenente i principi su cui il Parlamento deve decidere per non lasciare esclusivamente alla Commissione ed al Ministero il concretamento della riforma stessa; ho però dichiarato, e lo confermo adesso, che ritengo tale presentazione abbastanza prossima, e che potremo quindi fare, nella sede che verrà stabilita — al Senato o alla Camera: dipenderà dalla distribuzione del lavoro — una discussione approfondita in merito alla delega medesima. Questa dovrà però, ripeto, contenere dei principi fondamentali, soprattutto per quanto riguarda il problema dell'istruttoria, che è il più scottante, e quindi consentire al Parlamento di fare le sue scelte e dare i suoi indirizzi precisi.

Per quanto riguarda il Codice civile, avevo già dichiarato l'anno scorso, sempre in occasione della discussione del bilancio, che avremmo visto se poteva considerarsi imminente la possibilità di affrontare la riforma totale del Codice; e, nel caso che questa imminenza non fosse stata nel campo delle possibilità, avremmo invece aderito ad un esame di quegli istituti che reclamano, almeno nell'opinione comune dei parlamentari, una riforma più urgente: cioè di alcuni degli istituti della famiglia. Ho avuto occasione di precisare, nella discussione alla Camera del bilancio in esame, come io ritenga che i tempi delle riforme legislative siano così lunghi, in Italia, per colpa di nessuno o di tutti o di qualcuno, che appare opportuno anticipare alcune riforme dell'istituto della famiglia nel suo insieme.

Desidero precisare che io parlo come Ministro di un Governo di coalizione che può assumere solo certe responsabilità. Le riforme di cui si tratta non possono estendersi a tutti quegli istituti che sono stati posti in discussione in questi ultimi tempi, perchè non vi è la possibilità di un accordo di forze politiche — faccio solo una constatazione — che permetta di giungere a ciò. Alcuni istituti possono effettivamente essere riformati con una sufficiente adesione di tutte le parti politiche; come, ad esempio, quelli riferentisi al regime patrimoniale e, anche se forse con maggiore difficoltà, quelli riferentisi all'esercizio della patria potestà ed all'affiliazione.

Quindi, per concludere, precedenza alla legge delega per la riforma del Codice di procedura penale e preparazione in corso nei prossimi mesi della riforma di alcuni istituti del Codice civile.

Per quanto riguarda la riforma del Codice di procedura civile, sono giunto alla conclusione che essa è la meno matura e la più difficile, non essendosi ancora determinata una almeno sufficiente unità di indirizzo. Credo che se io invitassi uno qualsiasi di voi a procedere alla riforma stessa, egli si troverebbe in gravi difficoltà. Non vi è infatti un'opinione precisa su quello che è stato il funzionamento dell'attuale Codice: chi sostiene che esso è inadeguato, e chi sostiene che esso non ha potuto funzionare per difetto di organizzazione giudiziaria e di mezzi. Vi è anche chi vorrebbe ritornare all'antico, addirittura al procedimento formale, che rappresenta la rinuncia alla conquista moderna dell'oralità e della concentrazione; cioè alla presenza vigile del giudice nello svolgimento del processo.

P R E S I D E N T E . Io non ho mai visto il giudice concentrare e dirigere il processo.

P A F U N D I . Perchè i giudici sono pochi.

P R E S I D E N T E . Quei pochi non lo fanno.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Dovremo quindi giungere al più presto a una sufficiente unificazione dell'indirizzo della riforma del processo. Complessivamente ho voluto esporre in forma discorsiva ed amichevole, direi estemporanea, che prego la Commissione di voler scusare, queste considerazioni suggerite dall'ordine del giorno dei senatori Alcidi Boccacci Rezza Lea e Nicoletti; ordine del giorno che, come ho già dichiarato, non posso accettare che come raccomandazione, appunto per i suddetti motivi.

K U N T Z E . L'onorevole Ministro ha parlato di tutti i Codici, ma non del Codice penale: gli sarei pertanto molto grato se potesse dirci qualcosa in merito.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Anche in questo caso credo che per ora saremo costretti ad andare per riforme parziali, che però rappresentino in definitiva anticipazioni da raccogliere poi nella riforma generale.

A mio avviso il Codice di procedura penale è il più maturo: io ho già una opinione (che voi mi potrete anche bocciare) circa le linee della riforma. Ritengo che sia un sistema da seguire quello di presentare contemporaneamente il disegno di legge delega ed un paio di provvedimenti paralleli, cioè conformi, coerenti con i principi contenuti nel disegno di legge delega, in modo che questi ultimi possano marciare di pari passo in sede legislativa, ma entrare in vigore prima della legge delegata, perchè — come è noto — anche dopo l'approvazione della delega occorre del tempo per l'elaborazione dei Codici stessi.

P R E S I D E N T E . È stato poi presentato sempre dai senatori Alcidi Boccacci Rezza Lea e Nicoletti un altro ordine del giorno del seguente tenore:

Il Senato,

considerato che per quanto disposto dalla Costituzione le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di

umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato;

ritenuto che tali principi attendono ancora di essere realizzati nell'ordinamento penitenziario vigente;

ricordato che il disegno di legge presentato dal Governo nella passata legislatura per la modifica di tale regolamento è decaduto per non aver completato l'iter legislativo prima dello scadere della legislatura,

invita il Governo a farsi sollecitamente promotore delle iniziative necessarie per rendere il regolamento penitenziario più aderente ai principi della Costituzione.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Devo ripetere a questo proposito la notizia che ho già dato in precedenza, che cioè il nuovo Regolamento penitenziario è già pronto sul mio tavolo e che fra breve spero di poterlo presentare al Consiglio dei ministri, in modo che possa essere inviato all'esame del Parlamento il più presto possibile. I precedenti di tale Regolamento sono già noti agli onorevoli commissari, per cui ritengo inutile ricordarli: desidero solo accennare al fatto che esso è stato elaborato recentissimamente da una Commissione che ha terminato i suoi lavori da poco tempo; se sarà approvato l'Italia avrà il più moderno ordinamento penitenziario del mondo in quanto sono stati utilizzati per la sua elaborazione tutti gli studi, le esperienze e gli approfondimenti che sono stati fatti anche in altre Nazioni oltre che in Italia. Posso dichiarare pertanto di accettare questo ordine del giorno come raccomandazione.

P R E S I D E N T E. I senatori Alcidi Boccacci Rezza Lea e Nicoletti hanno inoltre presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerato che in uno Stato democratico basato sulla divisione dei poteri l'indipendenza della Magistratura si pone come elemento indispensabile nel sistema delle garanzie dell'ordinamento giuridico e dei diritti individuali;

rilevato che la legge 24 marzo 1958, numero 195, sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura non ha attuato nel migliore dei modi l'autonomia dell'ordine giudiziario ponendolo al riparo da ogni possibile interferenza tanto che è generalmente sentita l'esigenza che la suindicata legge venga modificata in senso più conforme ai precetti contenuti nella Costituzione;

invita il Governo a rendersi interprete di una tale esigenza e a compiere quanto necessario per giungere sollecitamente alla soluzione del problema.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Per quanto si riferisce a tale ordine del giorno, che concerne la riforma del Consiglio superiore della Magistratura, devo osservare che il problema è stato oggetto di profondissime discussioni anche in precedenza ed involge principî molto rilevanti, e cioè che nelle premesse si parla di « poteri » dello Stato mentre è noto che nella Costituzione si fa riferimento non ad un potere, ma ad un ordine.

Non mi tratterò ad esaminare nè le premesse di questo ordine del giorno, nè quelle dell'ordine del giorno successivo che tratta della stessa materia, in quanto ritengo inutile discutere su quello che non accetto di tali premesse. Desidero però ripetere alla Commissione quanto ho già avuto modo di dire in altre occasioni e cioè che essendo innanzi al Parlamento alcuni disegni di legge relativi alla riforma della struttura del Consiglio superiore della Magistratura — devo però rilevare che la questione preesisteva alla presentazione di tali provvedimenti — subito si è posto al Governo il problema se presentare esso un suo disegno di legge al riguardo o fare una scelta tra i vari provvedimenti che sono stati già presentati. Abbiamo ritenuto nostro dovere quasi formale, prescritto dalla legge sul Consiglio superiore della Magistratura, chiedere il parere al Consiglio stesso; tale parere è stato richiesto — se non erro — nel giugno o nel luglio scorso. Purtroppo, anche a causa delle non liete circostanze legate alla malattia del Presiden-

te della Repubblica, Presidente anche del Consiglio superiore della Magistratura, il parere di cui trattasi tarda a venire: mi è stato promesso però che ci perverrà al più presto. Quando il Governo, pertanto, ne sarà in possesso potrà stabilire — come ho detto — se fare una scelta fra i vari disegni di legge presentati, oppure farsi esso presentatore di un apposito disegno di legge, nel quale potrà esprimere la sua opinione in proposito. Su tale provvedimento o su quello che il Governo avesse scelto tra i vari disegni di legge presentati sarà evidentemente libera la discussione e la decisione del Parlamento.

Il Governo, pertanto, dichiara di essere pronto non appena avrà il parere del Consiglio superiore della Magistratura ad affrontare il problema e, quindi, accetta l'ordine del giorno come raccomandazione, avendo precisato lo stato della questione.

P R E S I D E N T E . È stato presentato dal senatore Pöet il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerata la necessità e l'urgenza, ormai condivise dalla stragrande maggioranza della Magistratura associata e dalla più autorevole dottrina, di procedere, indipendentemente dalla riforma del sistema processuale, alla piena attuazione dell'autogoverno della Magistratura ed alla abolizione della struttura gerarchica dell'ordine giudiziario;

ritenuto che per conseguire tali finalità, conformi al dettato della Costituzione, occorre senza ulteriori indugi modificare il sistema di elezione dei membri del Consiglio superiore della Magistratura e dei Consigli giudiziari, per adeguarlo al criterio basilare del suffragio universale diretto, al di fuori di ogni distinzione di categoria, e riformare l'ordinamento giudiziario per realizzare la parità delle funzioni giudiziarie, con esclusione di ogni elemento di carriera,

impegna il Governo a predisporre e favorire atti e provvedimenti intesi alla sollecita realizzazione delle riforme sopra prospettate.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Vale per questo ordine del giorno quanto ho già avuto modo di dire a proposito del precedente che tratta la stessa materia. Accetto quindi anche questo ordine del giorno come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . Il senatore Pichiotti ha presentato un ordine del giorno di cui do lettura:

Il Senato,

invita il Governo a fare senza indugio la riforma dei Codici dopo un'attesa vana che dura ormai da quindici anni avvalendosi del materiale esistente e più che sufficiente elaborato dalle Commissioni istituite, onde presentare in brevissimo tempo Codici degni della nostra tradizione giuridica,

invita altresì il Governo a riformare la legge di Pubblica Sicurezza che contiene norme dichiarate incostituzionali perchè in contrasto con la Costituzione.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Rinvio gli onorevoli commissari per il primo argomento alle osservazioni che ho già svolte a proposito del primo ordine del giorno presentato dai senatori Alcidi Boccacci Rezza Lea e Nicoletti. Desidero aggiungere, per quanto si riferisce alla riforma della legge di Pubblica sicurezza considerata nel secondo punto, anche se la materia non è di specifica competenza del Ministero di grazia e giustizia, che i lavori sono già in uno stato abbastanza avanzato: vi è, infatti, un disegno di legge quasi pronto, che è in via di discussione preliminare dinanzi ai Ministri.

Con queste spiegazioni accetto, quindi, l'ordine del giorno in questione come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . Il senatore Tomassini ha presentato un ordine del giorno del seguente tenore:

Il Senato,

rilevato che la Costituzione all'articolo 24 prescrive: « sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione »;

ritenuto che l'unica legge in materia, il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282, sul gratuito patrocinio, non è adeguata al fine e non risponde al trattato costituzionale;

constatato che, in contrario, si è verificato sempre più difficoltoso ed oneroso l'accesso alla giustizia per i meno abbienti, costretti talvolta a rinunciare alla tutela dei propri diritti e dei propri interessi,

impegna il Governo ad attuare, con estrema sollecitudine, il precetto dell'articolo 24 della Costituzione.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* La legge sul gratuito patrocinio, indubbiamente, funziona e non funziona: allo stato, però, i rimedi sono di difficilissima attuazione. Infatti, in quale direzione si potrebbe marciare? Varie sono le proposte: si potrebbe cioè estendere l'ammissione del beneficio a favore di alcune categorie di cittadini con la presunzione di indigenza da non provare volta per volta, ma questo non sposterebbe la sostanza del problema che sta appunto nella efficacia o non efficacia della difesa assicurata mediante gratuito patrocinio. Si potrebbe creare una Cassa di anticipazione legale; si potrebbe istituire addirittura a carico dello Stato una speciale Avvocatura della Repubblica per la difesa in questo tipo di giudizio; si potrebbe — aggiungo io immaginando astrattamente altre soluzioni — creare una specie di Cassa di compensazione fra gli avvocati allo scopo di consentire che coloro che esercitano la difesa con gratuito patrocinio abbiano un compenso. La sostanza del problema, infatti, è proprio quella di utilizzare l'opera di un avvocato senza retribuzione. Desidero anzi ricordare a questo proposito che vi è stato perfino un ricorso alla Corte costituzionale: poichè la Costituzione garantisce la retribuzione del lavoro, si è ritenuto infatti che chiedere ad un avvocato di difendere gratuitamente una persona costituisca una violazione della Costituzione stessa. Ora, anche se è difficile vedere in questo una vera violazione della Costituzione, il problema comunque consiste nel fatto che quando si chiede ad un avvocato di difendere senza compenso, questi assai spesso si rimette alla giustizia dell'eccellentissimo Tribuna-

le, per cui la difesa praticamente finisce col non esistere.

A proposito dell'ordine del giorno in esame, pur avendo sottolineato le difficoltà del problema, annuncio tuttavia che ho già incaricato i miei Uffici di prospettarmi delle proposte concrete per la sua soluzione: ritengo quindi di poterlo accettare come raccomandazione di studio.

M O R V I D I . La inadeguatezza della legge sul gratuito patrocinio dipende anche, a mio avviso, dalla lentezza con la quale le Commissioni relative esercitano il loro ufficio.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* La quale lentezza a sua volta dipende non soltanto dal fatto che in generale in Italia tutto va lentamente, ma anche dal fatto che è richiesto preliminarmente quel famoso giudizio sul *fumus boni iuris*, che richiede sempre qualche mese di tempo chiamando in causa avvocati che sono già impegnati nelle loro occupazioni.

P R E S I D E N T E . Informo la Commissione che è stato presentato dai senatori Gramigna, Maris, Morvidi e Kuntze, il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

constatata l'arretratezza dell'ordinamento giudiziario in vigore, che non risponde ai principî dettati dall'articolo 27 della Costituzione,

impegna il Governo a presentare, nel più breve termine, e non oltre il 31 marzo 1965, il disegno di legge di riforma della legislazione penitenziaria che ottemperi al precetto costituzionale sopra ricordato, e che si ispiri ai voti formulati nella materia nei recenti, numerosi convegni e congressi giudiziari.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Per quanto riguarda questo ordine del giorno, dichiaro che non posso accettare la data che in esso è indicata.

K U N T Z E . Come primo firmatario di questo ordine del giorno figura il senatore Gramegna; ma poichè sono stato io, in effetti, a redigerlo, per questa ragione intendo assumerne la responsabilità.

È stato indicato un termine preciso per la presentazione del disegno di legge di riforma della legislazione penitenziaria come stimolo al Governo per una sollecita presentazione del disegno di legge stesso ed anche perchè si riteneva che, essendo stato proposto nella precedente legislatura un progetto di legge con lo stesso oggetto, non fosse eccessivamente difficile riprendere la materia, aggiornarla e presentarla nuovamente.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Ho dichiarato di non poter accettare un termine preciso, tuttavia è molto probabile che possiamo anche rispettarlo, quanto meno per la presentazione del disegno di legge al Consiglio dei ministri.

Il disegno di legge a cui il senatore Kuntze si è riferito e che fu presentato nella passata legislatura, è stato utilizzato interamente; inoltre abbiamo anche attinto ai rilievi che in merito furono fatti nel corso della discussione, aggiungendovi quei dati di esperienze e quegli approfondimenti scientifici necessari per pervenire ad un testo veramente completo. Ho ricostituito, infatti, quella Commissione che si era occupata della formulazione del testo (sostituendone e aggiungendovi alcuni componenti) e questa ha già provveduto a preparare alcuni aggiornamenti che sono ora in mio possesso.

K U N T Z E . Comunque, a parte l'indicazione del termine, lei accetta l'ordine del giorno?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Lo accetto come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . È stato presentato dal senatore Magliano il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

invita il Governo a predisporre nel bilancio del 1966 un adeguato fondo per la co-

struzione e rinnovazione degli edifici carcerari e istituti di prevenzione e di pena.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Con una legge del 1959 si stanziò un fondo (ora in via di esaurimento) di 12 miliardi per la costruzione e rinnovazione degli edifici carcerari. Abbiamo provveduto a rimodernare alcuni di questi edifici e perfino a dare inizio ad alcune di queste costruzioni. Per completare queste opere, decise dal precedente Governo, occorrono ora, secondo i nostri calcoli, ancora otto miliardi.

Nell'ordine del giorno Magliano è detto: « si invita il Governo a predisporre nel bilancio del 1966 un adeguato fondo... ». A tale proposito desidero ricordare che, in sede di discussione, siamo riusciti a far comprendere nel piano quinquennale di sviluppo anche la spesa relativa all'edilizia giudiziaria e all'edilizia carceraria.

Quindi, indipendentemente dallo strumento tecnico (bilancio 1966) accetto l'ordine del giorno Magliano come raccomandazione.

Colgo l'occasione per ricordare a tutti voi, che siete continuamente in contatto con i sindaci delle varie città, che esiste la legge Zoli che viene scarsissimamente applicata.

La legge Zoli consente di permutare gli edifici carcerari, che spesso hanno un valore di area inestimabile per essere diventati centrali, con altri edifici di nuova costruzione. Su iniziativa del Comune, quindi, un istituto può costruire un carcere secondo il progetto che noi diamo, date le particolari esigenze di queste costruzioni, e ottenere in permuta il vecchio carcere che ha — ripeto — un valore spesso inestimabile come area. È opportuno, pertanto, che con la vostra autorità raccomandiate ai Comuni il massimo uso possibile di questo strumento fornito dalla legge Zoli.

P R E S I D E N T E . I senatori Maris, Morvidi e Gramegna, hanno presentato un ordine del giorno del seguente tenore:

Il Senato,

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

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

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

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

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Per quanto riguarda la riforma dei Codici ho già esposto la mia opinione in occasione di precedenti ordini del giorno concernenti lo stesso oggetto.

In merito alla riforma dell'ordinamento giudiziario ricordo quanto ho più volte avuto occasione di dichiarare anche alla Camera dei deputati, e cioè che quando ho assunto il Ministero ho trovato già una Commissione incaricata di preparare uno schema di disegno di legge su questa materia. Detta Commissione di fatto non ha funzionato anche perchè, fra l'altro, vi è stata una defezione di una parte dei suoi componenti.

Mi sono preoccupato di cercare di portare i magistrati delle due associazioni su un piano di convivenza e quindi ho ricostituito tale Commissione ubbidendo a questi principi. Poichè ero convinto che fosse una utopia pensare che questa Commissione potesse pervenire ad una formulazione del disegno di legge tale da raccogliere all'unanimità le diverse opinioni dei suoi componenti, feci presente che se non riuscivano a raggiungere un accordo, avrebbero dovuto formulare le diverse soluzioni, poichè era compito del Governo decidere circa la proposta

e del Parlamento, nella sua sovranità, sulla stesura definitiva della legge.

Dopo alcuni mesi di attesa, in seguito ad alcuni contrasti nell'ambito delle diverse associazioni dei magistrati, dichiarai che avrei ammesso nella Commissione altri elementi che per partecipare ai lavori non dovevano avere bisogno del permesso dell'Associazione. La Commissione, quindi, è stata integrata, e sta ora lavorando: ha nominato un Comitato di lavoro ed entro il 31 luglio 1965 dovrà presentare le sue conclusioni.

Con queste precisazioni dichiaro di non accettare l'ordine del giorno presentato dai senatori Maris, Morvidi e Gramegna.

P R E S I D E N T E. È stato presentato dal senatore Pafundi il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

al fine di rendere efficiente la funzione della Giustizia nel ramo penale e in quello civile,

impegna il Governo a corrispondere alle seguenti prorogabili esigenze:

1) ripristinare i corsi di addestramento per gli uditori giudiziari da tenersi in Roma, con carattere teorico-pratico, e della durata non inferiore a 6 mesi;

2) dividere i magistrati in giudici con funzioni di merito (conciliatori, uditori giudiziari, giudici aggiunti, pretori, giudici di tribunale, e giudici di appello) e giudici con funzione di legittimità (magistrati di Cassazione e magistrati di Cassazione con funzioni direttive).

La durata del servizio in Pretura non deve essere inferiore ai 5 anni e in Tribunale a 10 anni;

per l'assunzione delle funzioni di appello sarà necessaria una deliberazione di idoneità da parte del Consiglio giudiziario del distretto della Corte d'appello.

3) disporre gli aumenti degli organici dei magistrati, dei cancellieri e degli ausiliari in relazione all'aumento della litigiosità e della criminalità;

4) sollecitare la riforma dei Codici di procedura civile e procedura penale, attuando il più possibile i principi di oralità e di concentrazione delle attività in udienza; quindi per soddisfare in modo organico e razionale le esigenze della giustizia e quelle relative alla rieducazione dei condannati occorre aumentare in modo congruo il bilancio della giustizia che ha avuto dotazioni insufficienti.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Sarebbe stato certamente interessante per tutti esaminare uno per uno tutti i punti contenuti nell'ordine del giorno del senatore Pafundi; tuttavia, data l'ora, mi limito a dichiarare che lo accetto come raccomandazione.

P A F U N D I. Per quanto riguarda i corsi di addestramento?

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Sono passati sotto la giurisdizione del Consiglio superiore della magistratura. Comunque, già esistono presso ogni Corte di appello.

P A F U N D I. Data l'ora tarda non insisto. Ne ripareremo in Aula.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Resta quindi inteso che accetto il suo ordine del giorno come raccomandazione e che nella discussione in Aula darò maggiori chiarimenti in merito.

P R E S I D E N T E. I senatori Pace e Pinna hanno presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerato l'indugio che si frappone all'approvazione delle nuove tariffe per avvo-

cati e procuratori deliberate dal Consiglio nazionale forense fin dal 13 dicembre 1963;

tenuto presente che l'aumento del costo della vita esige, in giustizia, l'adeguamento sollecito di tali tariffe,

impegna l'onorevole Ministro di grazia e giustizia per la dovuta approvazione e la emanazione del decreto relativo.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Tra le tariffe professionali quelle fissate dal Consiglio nazionale forense per la verità, sono state predisposte da molto tempo, dal 13 dicembre 1963; ma vi confesso che non mi sono molto affrettato in proposito poichè in un periodo di congiuntura ho cercato di rallentare questi aumenti. Però, con la presentazione di quelle tariffe, sono stati sollevati notevoli problemi, non trattandosi solo di aumento percentuale o in cifra assoluta delle voci, ma di modificazioni strutturali che qualche volta incidono anche sul Codice di procedura civile; dal che è nata una discussione, che penso si concluderà in queste settimane.

Dichiaro quindi di accettare l'ordine del giorno come raccomandazione.

P R E S I D E N T E. È così esaurito l'esame degli ordini del giorno. Ringrazio l'onorevole Ministro per le sue dichiarazioni e, confermando al senatore Berlingieri l'incarico di redigere il parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1965, dichiaro concluso — non facendosi altre osservazioni — l'esame sullo stato di previsione stesso.

La seduta termina alle ore 17,05.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari