(N. 366-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE MAGLIANO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1954

Comunicata alla Presidenza il 17 marzo 1954

Stato di previsione della spesa del Ministero di Grazia e Giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954 al 30 giugno 1955.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

ONOREVOLI SENATORI. — Nel presentarvi la relazione della 2ª Commissione permanente sullo stato di previsione della spesa del Ministero di Grazia e Giustizia per l'esercizio finanziario 1954-55, ritengo opportuno soffermarmi innanzitutto ad un esame, vorrei dire, panoramico di questo bilancio, per poi trattare quelle che appaiono le più urgenti necessità dell'Amministrazione della giustizia in Italia. Lo farò succintamente, anche perchè in gran parte esse furono già oggetto di ampio ed esauriente dibattito nei precedenti esercizi.

ESAME FINANZIARIO.

Il bilancio per l'esercizio 1954-55 prevede una spesa complessiva di lire 48.946.536.000 laddove quello per l'esercizio precedente era di lire 49.238.864.000. Pertanto si rileva una diminuzione nella spesa di lire 292.328.000. A prima vista, tale fatto potrebbe indurre ad errate critiche ed osservazioni, sovrattutto tenendo presenti le discussioni svoltesi nei due rami del Parlamento negli anni scorsi, le relazioni, e gli ordini del giorno, con i quali da ogni parte si chiedevano maggiori e più adeguati stanziamenti di fondi per l'Amministrazione della Giustizia nei vari suoi settori, che tutti abbisognano di più larghi mezzi.

Ma un esame accurato dello stato di previsione dimostra come la spesa del Ministero della Giustizia abbia invece subìto nelle previsioni un notevole incremento ed un ritmo più rispondente a quelle osservazioni ed alle riconosciute necessità di maggiori impegni finanziari.

Infatti, nello stato di previsione in esame sono da rilevare:

1) gli aumenti derivati dai nuovi e maggiori contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari, stabiliti dalla legge 1° dicembre 1952, n. 1980, nella cifra di lire 78.252.000;

2) l'indennità di profilassi antitubercolare stabilita dalla legge 9 aprile 1953, n. 310, in lire 24.300.000;

3) i maggiori oneri di personale ed altri rami di servizio per lire 1.346.480.000;

4) spese per le elezioni amministrative per lire 65.000.000;

5) maggiori spese straordinarie per lire 12.000.000;

In totale dunque un effettivo aumento di spese in lire 1.526.032.000.

Per contrario si rilevano rilevanti diminuzioni nella spesa prevista e principalmente:

1) per il debito vitalizio, per lire 500 milioni;

2) per gli Istituti di prevenzione e pena per lire 1.225.000.000;

3) altre spese varie per lire 93.360.000.

Complessivamente, una minore spesa di lire 1.818.360.000. Ne deriva quindi la diminuzione di lire 292 milioni e 328 mila.

Basta pertanto riflettere su queste cifre per dedurne che lo stato di previsione si presenta, nella sua impostazione ed all'esame delle singole voci, pienamente regolare e corretto sotto il profilo della legittimità, e rappresenta un notevole sforzo per rispondere in parte almeno alle maggiori richieste per le esigenze dell'Amministrazione giudiziaria, pur nei limiti sempre modesti della entrata ad essa attribuita nel bilancio generale dello Stato.

* * *

Venendo ad esaminare più da vicino il merito degli stanziamenti proposti, va osservato che la maggiore incidenza sulla spesa è determinata dagli stipendi, indennità e pensioni che costituiscono il 72,715 per cento della spesa totale, mentre il rimanente 27,285 per cento va ripartito per gli altri servizi.

Sono notevoli l'aumento di ben 528.550.000 lire per stipendi e paghe al personale, e di lire 24.300.000 per la profilassi antitubercolare che viene ad attuare una disposizione legislativa provvida ed ispirata ad un alto criterio di prevenzione sociale.

Viceversa è da notare la diminuzione di lire 500.000.000 al capitolo 24, dovuta alla effettiva situazione del personale pensionato. La rilevante diminuzione di lire un miliardo e 225 milioni sulle spese di mantenimento dei detenuti a qualcuno è apparsa troppo sensibile, ma va tenuto conto del diminuito numero dei detenuti e dell'effettiva spesa sostenuta nei precedenti esercizi che giustifica la previsione.

Tuttavia non è da dimenticare che la media dei presenti negli Istituti di prevenzione e di pena è quasi costante sui 45.000, donde la necessità, che senza dubbio purtroppo si verificherà nel corso dell'esercizio, di variazioni in aumento della spesa, perchè l'attuale flessione del numero dei detenuti sin dai primi mesi di questo anno tende già a ritornare al livello antecedente.

Va ricordato anche l'aumento di lire 300 milioni per il mantenimento dei minorenni nelle Case di rieducazione; quello di lire 100.000.000 per i servizi delle industrie e bonifica agraria, somme destinate nella maggior parte a nuovi investimenti per acquisto di più moderne attrezzature e macchine agricole; quello di lire 78.252.000 per i maggiori contributi ai Comuni per le spese dei locali giudiziari, il cui stanziamento viene così portato a ben lire 1.715.496.000; quello di lire 300.000.000 per maggiori spese di giustizia nei procedimenti penali e per il gratuito patrocinio nei giudizi civili, nonchè per maggiori indennità ai testimoni e giudici popolari e funzionari per le Corti d'assise; quello di lire 50.000.000 per maggior compenso di lavoro straordinario al personale degli Uffici provinciali per le elezioni amministrative; ed altri aumenti di minor rilievo che tutti dimostrano come lo stato di previsione abbia cercato di tener conto, per quanto era possibile, di ogni maggiore esigenza e dei voti del Parlamento. Ciò sta a significare il lavoro compiuto dal Guardasigilli onorevole Zoli, continuato dal suo successore onorevole Azara, con passione e fermezza delle quali va dato pieno riconoscimento.

Concludendo questa prima parte della mia relazione, ritengo che il Senato debba dare la sua approvazione al bilancio, come quello che meglio può rispondere nelle attuali condizioni al funzionamento dell'Amministrazione della giustizia.

Ciò non ci dispensa tuttavia dall'obbligo, che nasce dalla convinzione e dalla esperienza, di ripetere quanto costantemente si è detto negli anni precedenti, e cioè che l'Amministrazione della giustizia richiede una assai più larga disponibilità di mezzi, essendo a tutti noto che occorre provvedere con urgenza all'aumento del numero dei magistrati e del personale di cancelleria. Infatti ancora oggi sono molte le sedi vacanti o prive di personale adeguato. Occorre anche provvedere al miglioramento tecnico di molti servizi, ad una decorosa sistemazione dei locali in cui si esercita l'altissima funzione, troppo spesso in contrasto, talvolta persino umiliante, con lo scarso decoro dei locali, insufficienti e maltenuti.

A questo potrà in parte rimediarsi col disegno di legge n. 202, approvato recentemente in sede deliberante dalla nostra Commissione che autorizza i Comuni ad avvalersi in parte del contributo dello Stato per provvedere a nuove costruzioni, ampliamenti e restauri dei locali attuali.

Queste esigenze furono già ripetutamente e chiaramente espresse nell'ordine del giorno che questa Commissione ebbe a presentare, con unanime voto, nel giugno 1950 e del quale soltanto alcuni punti sono stati parzialmente messi in esecuzione, mentre per gli altri, pur così autorevolmente sorretti dal voto concorde del Senato, si attende ancora la necessaria e doverosa soluzione nella consapevolezza che l'Amministrazione della giustizia non può essere posposta ad alcun'altra funzione dello Stato.

RIFORME LEGISLATIVE.

La mia relazione sarebbe incompleta se fosse limitata a queste semplici osservazioni di carattere finanziario e tecnico.

Bisogna invece, come è nella tradizione e nella ragion d'essere di questi lavori parlamentari, anche indagare sui vari problemi che ne derivano, e indicarli al Senato, pur senza pretendere di trovarne la definitiva soluzione; il che esula dal compito del relatore e d'altra parte risulterà a suo tempo, per ciascun problema, dalla discussione più ampia e completa che sarà fatta dall'Assemblea.

Rifacendomi appunto a quello che in quell'ordine del giorno risultò essere il pensiero collettivo della Commissione intera, al di sopra di ogni differenza di partito e di ogni diversità ideologica, credo di poter affermare che ormai è giunto il momento in cui i problemi allora additati devono trovare la loro soluzione legislativa, sia pure con gradualità, non essendo più nè possibile nè legittimo ri-

tardare ancora quelle misure e quei provvedimenti, che già fin da quattro anni or sono, il relatore onorevole Bo riconosceva autorevolmente come reclamati da tutti per amministrare una giustizia intesa nel suo più alto significato politico e civile.

I MAGISTRATI.

Con lo sganciamento economico della Magistratura, quale ordine autonomo dello Stato dagli organismi della Pubblica Amministrazione, chiesto appunto in quella circostanza, certamente fu compiuto un primo e decisivo passo per dare concreta attuazione alla norma degli articoli 101, 104 e seguenti della Costituzione.

Ma oggi i motivi che hanno finora ritardata la nuova formazione del Consiglio Superiore della Magistratura non possono ancora essere invocati o giustificati dalla necessità di più ampie e ponderate riflessioni. Il problema così largamente dibattuto nel Parlamento, nei Congressi, nelle manifestazioni ufficiali dell'Ordine giudiziario, può dirsi completamente esaminato in ogni suo aspetto. Già nello schema predisposto dal Centro nazionale per la riforma giudiziaria, fu rilevato che non occorreva necessariamente attendere una completa riforma dell'ordinamento giudiziario, che è intimamente collegato a questo istituto, ma che l'autonomia e la indipendenza dei magistrati, riconosciute come uno dei più fondamentali precetti della nostra Costituzione, sono garanzie inderogabili di ogni libertà. Successivamente altri studi ed ulteriori discussioni, culminate in quelle svoltesi nel Congresso dei Magistrati a Bologna del dicembre 1953, hanno ancor meglio ribadito come le critiche ed i timori da varie parti affacciati non trovassero alcuna seria ragione di sussistere.

Il presunto contrasto tra le attribuzioni del Consiglio superiore e le funzioni del Ministro della Giustizia, ha trovato in quelle risoluzioni la sua esatta soluzione ispirata ad un largo senso di misura e di comprensione di ogni aspetto del problema.

E d'altra parte, nella sicura certezza che la indipendenza del magistrato troverà, come ha sempre trovato, il suo più grande baluardo non tanto in disposizioni legislative quanto nella retta coscienza del giudice e nel suo profondo senso di responsabilità e di rispetto del diritto e della legge, basta osservare che la norma costituzionale offre le più ampie garanzie e la più chiara definizione dei compiti e delle attribuzioni del Consiglio Superiore. Infatti quest'organo ha per suo Presidente il Capo dello Stato e deve avere un Vice-Presidente (che nella sua concreta attività ne sarà l'organo esecutivo) da scegliersi tra i membri nominati dal Parlamento: ed ha attribuzioni che si riferiscono tutte, e con precisa indicazione, alla indipendenza del Magistrato come persona fisica e morale. L'articolo 105 stabilisce invero che il Consiglio Superiore deve provvedere alla immissione dei Magistrati, alle loro assegnazioni e trasferimenti, alle promozioni ed alle sanzioni disciplinari, cioè tutti quei provvedimenti che dirigono e seguono la persona del Magistrato dal suo ingresso nell'ordine giudiziario sino al suo allontanamento, sottraendolo così del tutto ad ogni interferenza od influenza di Governo o di partito. Ma non si dimentichi che nell'esplicare queste sue alte prerogative il Consiglio Superiore deve (articolo 105) seguire le norme dettate dall'Ordinamento giudiziario, cioè da una legge emanata dal Parlamento.

È chiaro quindi che ogni timore di fare della Magistratura una casta chiusa, uno Stato nello Stato, come alcuni assai superficialmente osservano, non può avere alcun fondamento.

Ben diversa cosa invece è l'Amministrazione della giustizia, l'organizzazione, il funzionamento dei molteplici servizi, la distribuzione dei giudici, la esecuzione degli stessi deliberati del Consiglio superiore ecc. Sono questi i compiti del Ministro della Giustizia che ne risponde al Parlamento. E al Convegno di Bologna fu anche votata una risoluzione che conferisce al Capo dello Stato il potere di sciogliere il C.S.M. e l'attribuzione al Ministro del diritto, opportunamente regolato, di proposta di reclamo e di iniziativa e da ultimo anche il ricorso alla Corte Costituzionale in caso di conflitto con altri poteri dello Stato.

Non dunque contrasto o interferenza tra i due poteri, ma armonica collaborazione di ciascuno nella propria attività per convergere nella tutela generale degli interessi dello Stato e dei cittadini!

Intesa così la istituzione del nuovo Consiglio Superiore della Magistratura potrà con solle-

citudine essere fatta, nella obbedienza alla norma ed allo spirito della Costituzione, così come ha riconosciuto anche l'onorevole Presidente del Consiglio nel suo discorso programmatico.

È evidente che dovendosi seguire dal nuovo organo le norme dell'Ordinamento giudiziario, sarà egualmente necessario portare a termine rapidamente gli studi che da tempo sta compiendo l'apposita Commissione presso il Ministero di Grazia e Giustizia ed è anzi augurabile che questo provvedimento di riforma abbia la precedenza sull'altro. Ma se anche per varie ragioni ciò non potesse avvenire, il Consiglio Superiore potrà nel frattempo ugualmente cominciare a funzionare o seguendo le norme dell'Ordinamento giudiziario in vigore o separandosi lo stato giuridico dei magistrati dalle altre norme dell'Ordinamento giudiziario che non riguardano questo problema.

Onorevoli colleghi, è questa una delle più urgenti richieste non soltanto della Magistratura ma di tutto il Paese il quale giustamente vede in questa norma costituzionale la premessa e la base di un più efficiente, rapido ed illuminato esercizio della Giustizia.

* * *

Come già si è rilevato, appare necessario un aumento considerevole del personale della Magistratura e degli organi ausiliari della Giustizia.

Al 10 marzo 1954 la situazione complessiva era la seguente:

a) *Magistrati* dei vari gradi: posti in organico 5553 - posti occupati 4730 donde una vacanza di 823 posti, di cui 255 erano coperti da uditori in soprannumero e pertanto una vacanza effettiva di 568 magistrati. Alle quali soltanto per poco più di 250 potrà provvedersi con i risultati dei due concorsi a uditore giudiziario tuttora in espletamento. Va rilevato che le deficienze si riferiscono per la maggior parte ai gradi 6° e 7° (Giudici, Sostituti procuratori, Pretori e Aggiunti giudiziari) il che rende difficile principalmente la funzione delle Preture e dei Tribunali di minore importanza;

b) *Cancellieri e Segretari giudiziari - Aiutanti di Cancelleria*: posti in organico 6519 - posti occupati 5575, donde una vacanza di 944 posti ai quali si è provveduto in parte con 294 funzionari in soprannumero (legge 30 giugno 1949, n. 365). Donde una vacanza effettiva di 650 posti. Vi sono inoltre 380 funzionari di ruolo speciale transitorio e 152 avventizi;

c) *Ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari*: posti in organico 2528 - posti occupati 2417 - vacanze 111 posti;

d) *Uscieri*: organico 1300 - posti occupati 783 - vacanze 517 posti per i quali sono in servizio 130 giornalieri provvisori.

È evidente quindi che queste cifre rivelano una grave deficienza di personale non soltanto in relazione agli aumenti di organico per i quali occorrono nuovi maggiori stanziamenti, ma in rapporto agli stessi organici tuttora esistenti.

* * *

È doveroso riconoscere che il Ministero, sopratutto per l'opera attivissima del Guardasigilli onorevole Zoli, ha cercato di porre riparo per quanto era possibile al problema e di migliorare la situazione. Ma non bisogna dimenticare che le vacanze che si formano ogni anno ammontano a 120 o 130 in media, e che i concorsi hanno dato risultati non molto confortanti: nell'ultimo, per esempio, soltanto 169 candidati hanno superato la prova scritta, nonostante le Commissioni si siano ispirate a criteri non eccessivamente severi. La disposizione de noi approvata che riduceva ad un anno dalla conseguita laurea il periodo minimo per poter partecipare ai concorsi poteva giovare senza dubbio a richiamare altri giovani valorosi che non possono attendere due anni per iniziare la loro vita nelle difficoltà enormi delle nostre classi medie; ma non ha trovato la approvazione dell'altro ramo del Parlamento. Pertanto è doveroso non farsi illusioni sulla possibilità, non tanto economica quanto funzionale, di aumentare gli organici nelle condizioni attuali degli studi universitari e della vita moderna.

CONCILIATORI.

La giustizia minore richiederà anche essa una più attenta cura, sovratutto perchè interessa la povera gente, quella che più ha bisogno di una giustizia pronta e comprensiva. Oggi in moltissimi Comuni, specie nei piccoli

centri rurali, le conciliazioni o non funzionano o funzionano male. Si pensa da qualcuno ad assegnare una indennità ai giudici conciliatori per potere ottenere una maggiore e più efficiente attività.

CIRCOSCRIZIONI.

Da molti si è più volte affermato che una revisione delle circoscrizioni giudiziarie, con la soppressione di uffici che hanno scarsità di lavoro ed una più razionale loro distribuzione possa eliminare parecchi degli inconvenienti lamentati. Certamente sarà utile un riesame di questo grave problema, ma bisogna tener conto non soltanto del lavoro effettivo e delle maggiori possibilità fornite da uffici accentrati, ma anche, come alcuni colleghi hanno giustamente osservato, delle necessità delle popolazioni, specialmente di quelle rurali.

Là dove scarsità di mezzi di comunicazione, particolari situazioni locali, economia di spese per le parti e per l'Erario e sovrattutto il dovere di avvicinare la giustizia al popolo, appariranno elementi preponderanti di giudizio, non dovranno essere le statistiche a consigliare dannose soppressioni, ma invece le vere necessità sociali e civili dell'Amministrazione della giustizia a dover prevalere. Riesame dunque, ma con prudente e obbiettiva valutazione di tutti gli elementi e specialmente di quelli di ordine morale e sociale.

LA CLASSE FORENSE.

È innegabile che la classe forense, tanto benemerita se anche troppo spesso ingiustamente valutata, attraversa da anni una grave crisi, la quale non è soltanto economica (ciò che può in parte anche riportarsi per tutte le libere professioni) ma è sopratutto di carattere morale e si ripercuote anche sul funzionamento della Giustizia. Questo stato di disagio, che talvolta ha assunto proporzioni preoccupanti, creando agitazioni e proteste in ogni parte d'Italia, è stato universalmente riconosciuto dai giuristi, dai Congressi forensi, dalla stampa ed anche dalla stessa Magistratura nelle sue più alte espressioni.

La classe forense chiede con insistenza non già vantaggi materiali ma si agita per motivi ben più alti. Per i primi, a suo tempo lungamente chiese soltanto che anche ad essa fosse riconosciuta una forma di previdenza e di assistenza che fu poi attuata con la istituzione della Cassa di Previdenza, approvata dal Parlamento dopo ampi e ponderati lavori di studio e di preparazione, ai quali tanta autorevole parte e decisiva dette il nostro illustre collega senatore De Nicola.

La Cassa ha cominciato a funzionare con risultati superiori alle stesse speranze dei promotori, e qui mi consentirete ricordare l'opera instancabile ed appassionata del senatore Italia, così immaturamente scomparso, il quale al nuovo ente dedicò tutte le sue energie e tutta la sua competenza.

Occorreranno dei ritocchi e delle modificazioni per perfezionare la legge, specie nei riguardi dei vecchi professionisti pensionati, ma sarà prudente, in materia così delicata e complessa, attendere i risultati concreti di un più lungo periodo di esercizio della Cassa.

Gli avvocati invece si agitano per dare alla amministrazione della giustizia ed alla loro professione un più largo prestigio, un più alto senso di dignità ed una rispondenza più pronta ed efficace alle esigenze funzionali della Giustizia. Essi invocano quindi con ragione una riforma della struttura legislativa affinchè il loro ministerio possa svolgersi non soltanto con decoro ma con maggiore rispondenza alle sue responsabilità.

Le riforme urgenti che lo stesso Presidente del Consiglio nel suo discorso ha dichiarato essere di assoluta necessità, non abbisognano di ulteriori e lunghi studi dottrinali o pratici, essendo ormai su di esse pressochè concorde il pensiero dei giuristi, degli avvocati e dei magistrati.

LA RIFORMA DEI CODICI.

Si pone innanzitutto il problema della riforma dei Codici di procedura tanto di quella civile che di quella penale.

* * *

Per la *procedura civile,* tutti riconoscono ormai che il codice attuale, pure essendo il frutto di un dotto e vasto sistema dottrinario, nella sua pratica attuazione si è mostrato

di pregiudizio per la tutela dei legittimi interessi delle parti e di ancora più grave ostacolo ad una rapida ed efficiente soluzione del processo civile.

Non è qui il caso di ricordare quali siano i difetti e su quali norme occorra provvedere con urgenza: si vedrà dal Parlamento se convenga ritornare al passato o trovare invece nuove e più adatte forme procedurali, ma è opportuno che il Senato riconfermi in questa occasione l'urgenza di apprestare efficaci provvedimenti legislativi senza attendere la lunga e ponderata formazione di un nuovo codice di rito civile. Potrebbe essere infatti efficace rimedio alle attuali difficoltà il ritorno al procedimento sommario, con qualche modifica, nonchè altri provvedimenti che avrebbero anche il vantaggio della economia di spese e di tempo oggi inutilmente sottratto al più utile e responsabile lavoro di tanti giudici e consiglieri istruttori ridotti a fare semplice atto di presenza!

Una parola qui va detta anche per un altro problema che agita la categoria degli avvocati e che incide fortemente sul costo della Giustizia, la quale in Italia appare ormai quasi un lusso per i meno abbienti, inducendo molti a rinunziare alla tutela anche di legittimi loro interessi. Voglio cioè parlare dell'inasprimento delle tasse di bollo per gli atti giudiziari, e con compiacimento posso riferire che il Presidente della nostra Commissione, interprete competente e sicuro dell'interesse ad un tempo dell'Erario e di quello dei cittadini, si accinge a presentare un opportuno disegno di legge, nel quale accogliendo i voti espressi da ogni parte e senza incidere in nessun modo sul gettito delle tasse di bollo, le modifica con un criterio di gradualità e con diverso sistema tale da consentire una spesa proporzionale a seconda del valore delle liti. È tuttavia necessario che sulla altissima funzione sociale della Giustizia non gravi una mentalità fiscale come si verifica allorchè la stessa sentenza non può avere esecuzione se non venga pagata la tassa di registro o un documento decisivo non possa esibirsi per l'eccessivo costo della sua registrazione. Non bisogna, in altri termini, consentire che ragioni fiscali dividano il cittadino che chiede giustizia dai suoi giudici. Ciò vale specialmente per le vertenze di lavoro, il cui processo deve svolgersi con maggiore rapidità. Basterebbe consentire a tutti i prestatori d'opera il gratuito patrocinio e abbreviare i termini almeno alla metà. Altri inconvenienti riguardano gli arbitrati, nei quali si dovrebbero porre limiti alle spettanze degli arbitri spesso esorbitanti, mentre le nomine dovrebbero venir fatte secondo le specifiche competenze e non date a persone avulse dalla sfera economica dei rapporti che devono giudicare.

Sono questi dei quesiti che io sottopongo all'attento esame del Guardasigilli e del Senato.

* * *

Per la *procedura penale,* può dirsi poi ancora più completo e maturo lo studio della riforma invocata da tutti. La esigenza di apportare urgenti modifiche all'attuale procedimento penale fu affermata molte volte nel Parlamento ed ampiamente discussa in numerose occasioni, e trovò il suo più completo svolgimento nei convegni tenuti a Bellagio ed a Milano nel novembre 1953, nei quali, sotto la Presidenza del senatore De Nicola e con l'intervento fra gli altri anche dell'attuale Ministro della Giustizia, furono prese decisive risoluzioni per la formazione legislativa di un procedimento penale più rapido, specie nel periodo istruttorio, ma che rispetti soprattutto la personalità dell'imputato e la presunzione della sua innocenza così come prescrive la Costituzione.

Troppi casi dolorosi che impressionarono grandemente la pubblica opinione e che tutti ricordano, rivelarono la necessità di una maggiore garanzia di questo principio che è una conquista del pensiero giuridico moderno, e sovratutto italiano, ed è il fondamento etico e civile del diritto che la società ha di punire il colpevole.

I voti di queste discussioni furono concretati in un disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati dal Guardasigilli onorevole Zoli ed in un altro di iniziativa parlamentare degli onorevoli deputati Leone ed altri. La Commissione terza della Camera, in sede deliberante, nella seduta del 25 marzo 1953 approvò un testo concordato che armonizzava i due disegni di legge, modificando parecchi ar-

ticoli del codice attuale, e il disegno fu rimesso al Senato.

Ma lo scioglimento del Parlamento fece decadere il disegno di legge e pertanto esso è stato recentemente ripresentato alla Camera dai suoi promotori. Potranno esservi apportati utilmente anche notevoli miglioramenti suggeriti appunto dai risultati dei convegni di Milano, di Bellagio, di quello internazionale di Diritto penale tenutosi in Roma nel settembre-ottobre 1953 e di quello della Società di medicina legale che si svolse anche in Roma nel novembre 1953.

Mi limito ad indicare i principali aspetti di questo così detto stralcio della riforma del codice di procedura penale. Essi riguardano sovrattutto la persona dell'imputato e le indagini su di essa, la sua libertà, (fermo, custodia preventiva, libertà provvisoria, mandati, ecc.) la presunzione della sua innocenza, l'intervento del difensore e molti atti istruttori, nonchè le attribuzioni della polizia giudiziaria, le notificazioni, le nullità, le impugnazioni.

* * *

Le riforme del procedimento civile e penale varranno senza dubbio ad accogliere molte delle richieste che la classe forense e la Magistratura hanno indicato al Parlamento.

Ma appare anche necessario affrontare il problema dell'ordinamento della classe forense, la quale per l'eccessivo numero degli iscritti, per la facile ammissione di numerose altre categorie di laureati in giurisprudenza, per l'aumentato numero degli enti autorizzati ad avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, oggi reclama una più sicura e decorosa possibilità di vita e di svolgimento della propria alta missione. Mi limito anche qui ad indicare i punti su cui il Parlamento dovrà portare il suo ponderato esame e cioè se mantenere gli albi professionali aperti o invece chiuderli, il modo col quale ad essi debbano accedere i nuovi iscritti, la divisione o meno tra le due professioni di avvocato e di procuratore, oggi spesso confuse ed interferenti tra loro, ed in conseguenza l'opportunità di ripristinare le due distinte rappresentanze, ed altre minori.

Alla riforma dei codici di rito si collegano gli studi già avanzati e in corso del nuovo Codice Penale, al quale nel frattempo si potrebbero recare utili ritocchi parziali più rispondenti ai bisogni ed alle nuove concezioni democratiche e sociali.

L'esame dello stato di previsione pone così dinanzi a noi un vasto e ponderoso lavoro al quale sono sicuro che il Parlamento e il Governo daranno con alto senso di dovere e di responsabilità il loro prezioso contributo, portando a pronta ed efficiente soluzione queste riforme della struttura legislativa che sono richieste da ogni parte e che si impongono ormai alla rinnovata coscienza del Paese.

ALTRE RIFORME.

Ma il discorso deve essere completato anche con un esame sia pure rapido di quella che è la parte dirò così amministrativa ed esecutiva dell'amministrazione giudiziaria.

Già fu rilevato, e con molta maggiore autorità, che la litigiosità in Italia è ancora troppo alta. Le statistiche (1) ci mostrano che in realtà essa non è aumentata, ma gli inconvenienti lamentati della lunga procedura, l'urto contrastante degli interessi delle parti che spesso le spinge a giudizi puramente dilatori o temerari, la particolare situazione del problema delle abitazioni e dei fitti, le vertenze di carattere sindacale ed agrario, l'aumentato disagio economico, tutto contribuisce a rendere pesante, lenta e talvolta addirittura bloccata la macchina giudiziaria.

Molto potranno giovare all'invocato sveltimento la riforma dei codici, l'aumentato numero dei Magistrati e dei Cancellieri, la maggiore attrezzatura dei locali: ma non sarà possibile una vera trasformazione se non con la modifica del costume giudiziario e soprat-

---

	1° sem. 1951	1° sem. 1952	1° sem. 1953
(1) Procedimenti iniziati . .	271.189	286.772	265.683
Sentenze	103.281	121.344	122.084
Sep. personali	4.319	4.089	3.971

Viceversa, indice grave del disagio economico, sono aumentati:

	1951	1952	1953
Decreti di ingiunzione . .	105.557	119.844	136.423
Pignoramenti	98.190	124.084	128.354
Vendite mobiliari . . .	3.594	4.862	7.248

tutto di quelle condizioni economiche e sociali che favoriscono la litigiosità.

* * *

Diverso invece è il cammino nel campo della criminalità. Anche qui le statistiche dicono che essa, per quanto se ne dica, è in costante diminuzione, il che è motivo di conforto e di compiacimento (1).

Ma l'aumento dei delitti contro la persona, alcune forme di deliquenza particolarmente gravi, alcuni crimini di orrenda esecuzione, hanno senza dubbio scosso il senso di giustizia e la fiducia del popolo che vuol lavorare in onesta e tranquilla pace. Fenomeni ancora ricorrenti di banditismo, di vendette, di rapine, di omicidi ed altri che tutti deploriamo, denotano che nella struttura sociale vi sono ancora zone e individui su cui la giustizia deve prevedere e prevenire.

Non è un fenomeno soltanto italiano, ma nel nostro paese assume caratteri e forme che giustamente devono preoccupare il Governo ed il Parlamento.

Particolarmente è da porre attenzione alla *delinquenza minorile* (2) la quale richiede un più profondo esame da parte degli organi responsabili. A questo proposito va ricordato che occorre, come rilevava lo scorso anno il relatore onorevole Spallino, un miglior selezionamento del personale delle case di rieducazione, composto, per la maggior parte da graduati del corpo agenti di custodia, i quali non sono nè preparati nè consapevoli della psicologia di un minore traviato da ricuperare alla società.

Ed a questo punto due altri problemi non meno gravi si pongono alla vostra attenzione: la polizia giudiziaria e la amministrazione carceraria.

* * *

La polizia giudiziaria, della quale tanto si discute, è certamente inadeguata alle delicate funzioni a cui deve essere preposta. Anche se la sua opera sarà limitata all'esclusivo immediato accertamento delle prime indagini del reato, senza che essa possa procedere ad interrogatori ed accertamenti istruttori che sono di esclusiva competenza del magistrato e che richiedono sicure garanzie, ed a quanto è stabilito nel disegno di legge stralcio di cui ho fatto dianzi cenno, specialmente nel porla alla diretta dipendenza del Magistrato, si deve riconoscere che la polizia giudiziaria nei suoi metodi, nella sua organizzazione e sovratutto nella necessità di elementi idonei e preparati al loro compito, ha bisogno di radicali riforme.

Troppo spesso indagini indiziarie incomplete o frutto di impressioni anzichè di quel sagace intuito che dev'essere una delle doti precipue di chi compie le prime e talvolta decisive indagini, hanno deviato o reso vano il successivo cammino della giustizia. Troppo spesso delitti gravissimi restano impuniti e non si riesce a scoprire il colpevole mentre la Polizia si attarda a perseguire presunti rei! La presunzione di innocenza non dev'essere mai dimenticata, ma neppure si può consentire che dietro di essa trovino riparo la astuzia del colpevole e la sua impunità per la incapacità o negligenza di chi compie le prime indagini.

E qui è anche opportuno ricordare l'intervento della stampa, la quale molte volte riesce di prezioso ausilio alla ricerca della verità, quando, per amore di scandalo o per altri motivi, non dimentichi la importanza e la nobiltà della sua funzione e del suo diritto di libertà. Noi siamo convinti, dopo recenti esperienze, che il senso di responsabilità e di misurata valutazione dei diritti della cronaca che ha sempre ispirato il sano e glorioso giornalismo italiano saprà trovare in sè stesso freno a troppe pubblicazioni destinate non tanto alla ricerca della verità quanto a compiacere la morbosa curiosità dei lettori.

	1951	1952	1° sem. 1953
(1) Delitti contro il patrim. .	175.265	162.544	147.354
Rapine	1.810	1.374	2.189
Delitti contro la persona	91.281	92.350	93.684
Omicidi	1.011	900	928
Altri delitti	43.474	43.445	42.702
Totale . . .	310.020	298.339	283.705
Contravvenzioni	331.086	367.361	366.323

(2) Reati denunziati nel 1952: 25.859; nel 1° semestre del 1953: 16.482 di cui condannati 1.355.

Presenze nelle Case di rieducazione - Carceri - Riformatori ecc.: maschi 6.523 - femmine 2.209 - Totale 8.722.

Ciò è ancora più importante per quanto si attiene alla gioventù, onde è da augurarsi che il disegno di legge già a suo tempo presentato e non discusso sulle pubblicazioni destinate ai minorenni venga riesaminato in modo da garentire il rispetto della libertà di stampa ma anche le fondamentali esigenze della educazione e della moralità delle giovani generazioni, così come il cinema per i minori per il quale anche un disegno di legge è rimasto indiscusso.

* * *

L'amministrazione carceraria anche essa richiede tutta l'attenzione del legislatore. Bisogna riconoscere, e compiacersene, che alcune sagge provvidenze hanno apportato sensibili migliorie al regime carcerario, specialmente nel riguardo dei locali, degli impianti igienici, del regime di vita dei detenuti, dell'istruzione e di altri servizi. Ma ancora più larghe modifiche occorrono in questo campo così importante e delicato. Anche qui recenti avvenimenti, come clamorose evasioni, scioperi e rivolte di detenuti, anche minorenni, e persino delitti commessi in case di pena, stanno a segnalare errori e deficienze a cui è doveroso porre l'immediato riparo. Una circolare recente dell'attuale Guardasigilli opportunamente ha richiamato su questi punti l'attenzione di coloro che sono preposti alla custodia dei detenuti e sul carattere della pena; ma chi per ragioni professionali è esperto di questi stabilimenti sa bene che le cause nel fenomeno vanno più oltre e che bisogna disporre la riforma carceraria sulla base degli studi già ampiamente svolti dalla Commissione Parlamentare di indagini che presentò la sua relazione al Senato il 22 dicembre 1950.

In questa elaborata relazione, l'ordinamento amministrativo, l'edilizia carceraria, il mantenimento, il lavoro e la istruzione dei detenuti, fattori principali della emenda del reo, hanno trovato completo sviluppo fornendo al Governo ed al Parlamento tutti gli elementi per una soluzione umana e socialmente efficace.

Particolarmente la Commissione raccomandava: la riforma del Codice penale; il perdono giudiziario esteso ai minori di 25 anni; sei miliardi per l'edilizia carceraria; miglioramenti tecnici e nel vitto; scuole e lavoro artigiano e agricolo.

* * *

Onorevoli Colleghi,

ho creduto di riassumervi in una esposizione sintetica e quindi per necessità soltanto indicativa, le più impellenti necessità a cui il Governo e il Parlamento devono e possono provvedere nel corso di questo esercizio finanziario e nei successivi onde assicurare al popolo italiano una amministrazione della giustizia quanto più sollecita e vicina alle reali esigenze dei singoli e della collettività nazionale e che dia a tutti la certezza del diritto, della tranquillità sociale, del rispetto alla personalità umana.

La vostra Commissione esponendovi queste esigenze e indicando la via per risolverle, crede di aver compiuto il suo dovere e confida nella saggezza del Ministro e del Parlamento perchè ad esse venga data ponderata ma pronta soluzione legislativa.

Approvando lo stato di previsione della spesa dell'esercizio 1954-55, così come la Commissione propone, il Senato affermerà ancora una volta che una giustizia pronta, veramente uguale per tutti ed a tutti garantita, è la migliore difesa della libertà e della vita democratica della Nazione.

MAGLIANO, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Il Governo è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954 al 30 giugno 1955, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge (tabella *A*).

Art. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954 al 30 giugno 1955 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (tabella *B* e *C*).

Art. 3.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1954– al 30 giugno 1955 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (tabella *D* e *E*).

Art. 4.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per gli agenti medesimi, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio 1954–55, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.