(N. 92 e 92 bis-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 15 ottobre 1953 (V. *Stampato N.* **73**)

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 16 OTTOBRE 1953

Comunicata alla Presidenza il 19 ottobre 1953

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1953 al 30 giugno 1954

ONOREVOLI SENATORI. — È anzitutto doveroso rilevare che, dal 1948 ad oggi, gli stati di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia hanno avuto un progressivo aumento, chiaramente indicativo dello sforzo perseguito da tutti i Guardasigilli succedutisi, all'unico fine di assicurare le disponibilità economiche indispensabili per una buona amministrazione della Giustizia.

In vero per l'esercizio finanziario 1948-49 si ebbe uno stanziamento di lire 22.274.440.000; per l'esercizio 1949-50 di lire 30.794.948.000; per l'esercizio 1950-51 di lire 36.411.820.000; per l'esercizio 1951-52 di lire 39.404.080.000; per l'esercizio 1952-53 di lire 43.351.430.000.

Lo stanziamento disposto per l'esercizio in corso ammonta a lire 49.238.864.000.

La misura, pressochè costante, della percentuale di aumento di tali stanziamenti è stata del 2 per cento, ed è per l'esercizio 1953-1954 esattamente del 2,3 per cento rispetto alla spesa complessiva dello Stato, che è di lire 2.135 miliardi.

La spesa globale di lire 49.238.864.000 comporta un aumento di lire 5.886.934.000 nei confronti della spesa autorizzata per l'esercizio 1952-53.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

La nota preliminare allo stato di previsione specifica le determinanti dell'aumento e precisa le necessità d'economia che hanno suggerito le riduzioni apportate.

In particolare, nell'aumento di spesa sono da considerare i 40 milioni stanziati per provvedere al rinnovo dell'impianto del casellario giudiziale; i 75 milioni stanziati per potenziare i servizi industriali e agricoli degli istituti di pena e prevenzione; e i 25 milioni stanziati per l'acquisto di autovetture da porre al servizio dei Tribunali e delle Procure della Repubblica.

La prova della buona volontà è manifesta: essa malgrado, gli stanziamenti restano purtroppo inadeguati.

In un vecchio, pregevole libro di Leopoldo Galeotti (*La prima Legislatura del Regno d'Italia*, Le Monnier ed., Firenze 1866) si legge che nell'anno 1864 la spesa prevista per il bilancio del Ministero di grazia e giustizia assommava a lire 29.475.504,64; e nel 1865 a lire 29.355.598,67. È di tutta evidenza la sproporzione tra gli stanziamenti di allora, ad unità d'Italia ancora incompiuta, e gli stanziamenti odierni. E analoga sproporzione salta agli occhi se si raffrontano con gli odierni lo stanziamento del 1919-20 che fu di lire 81 milioni 664.921,18 e quello del 1922-23 che fu di lire 174 milioni 779.760,73.

LITIGIOSITÀ E DELINQUENZA.

Più che l'esame analitico delle voci del bilancio, la Commissione ritiene conveniente ed opportuno esporre il proprio avviso su quanto è stato fatto e su quanto ancora è da farsi in ordine al funzionamento della Giustizia. Scriveva il senatore Bo nella relazione al bilancio della Giustizia per l'annata 1950-51, che « attorno ai complessi e delicati problemi della ricostruzione della Giustizia e del suo adeguamento alle necessità di un regime moderno e democratico non vi è ormai quasi più nulla da dire, ma quasi tutto da fare ». Meno pessimisticamente, nella relazione dell'esercizio successivo, il senatore De Pietro scriveva che nel campo dell'attività legislativa molto si era fatto, e che il bilancio non era più statico come l'aveva definito il senatore Bertini in una relazione ad un precedente bilancio.

Infine, nella relazione al bilancio 1952-53, il senatore Boeri dava atto che ogni giorno più le distanze tra la aspirazione di avere un bilancio che consentisse maggiori possibilità per una buona amministrazione della Giustizia e la realtà di un bilancio insufficiente ed avaro diminuivano.

Effettivamente tali distanze si accorciano, ma i bisogni dell'Amministrazione della Giustizia permangono imponenti.

Le statistiche, nel campo civile, danno questi dati:

PRETURA.

	1951	1952
Procedimenti iniziati .	224.528	228.526
ed in appello	9.162	8.152
Procedimenti esauriti .	206.093	225.828
ed in appello	7.629	225.828

TRIBUNALE.

	1951	1952
Procedimenti iniziati .	127.013	139.436
ed in appello	17.788	19.658
Procedimenti esauriti .	107.410	118.905
ed in appello	14.800	17.215

CORTE D'APPELLO.

	1951	1952
Procedimenti iniziati .	1.843	2.444
ed in appello	15.113	18.145
Procedimenti esauriti .	1.841	2.074
ed in appello	13.283	15.540

CORTE DI CASSAZIONE.

	1951	1952
Procedimenti iniziati .	4.310	5.073
» esauriti .	3.999	4.149

Qualche diminuzione si è notata nel 1° semestre del 1953 per quanto attiene ai procedimenti iniziati mentre può ritenersi aumentato il numero dei procedimenti esauriti, con un inizio di miglioramento della situazione.

Nel campo penale la situazione riferita dalle statistiche è la seguente:

a) Procedimenti esauriti anteriormente al giudizio:

	1951	1952
Pretura	1.405.569	1.569.759
Procura	522.681	523.106
Procura per i tribunali dei minorenni . . .	29.160	31.144
Ufficio istruzione . .	250.380	234.235
Sezione istruttoria . .	4.205	303

b) Procedimenti di 1° grado esauriti:

	1951	1952
Pretura	271.685	281.727
Tribunali	79.505	76.581
Tribunale dei minori .	12.596	14.901
Corte di assise . . .	3.267	2.076

c) Procedimenti di appello esauriti:

	1951	1952
Tribunale	27.955	32.375
Corte d'appello . . .	22.298	21.432
Sezione Corte d'appello dei minori	411.385	385
Corte d'assise di appello	380	1.981

La voce del carico delle Preture non deve apparire sproporzionata ed impressionante, dal momento che trattasi, per grandissima parte dei procedimenti esauriti prima del giudizio, di procedimenti contravvenzionali.

Le violazioni alle sole disposizioni del Codice penale sono state 626.091 nel 1950, 610.600 nel 1951, 583.698 nel 1952.

Al proposito si nota quindi una netta tendenza alla diminuzione, mentre aumentano gli omicidi colposi; i quali, da 3.778 nel 1951, sono saliti a 4.477 nel 1952.

I delitti attribuiti ad ignoti sono stati: 240.220 nel 1950, 226.103 nel 1951, 219.888 nel 1952; nel numero di questi ultimi si contano 468 omicidi volontari, pari al 25 per cento degli omicidi denunziati, e 1.534 rapine, estorsioni o sequestri di persona, pari al 50 per cento delle denunzie relative a delitti di questa specie.

L'ORGANICO DEL PERSONALE.

Le cifre esposte rivelano appieno di quale gravità e delicatezza sia il lavoro incombente ogni anno ai magistrati e ai loro ausiliari.

L'organico della Magistratura è di 5.553 posti, 64 dei quali sono occupati dai Presidenti di Sezione, dall'Avvocato generale presso la Suprema Corte, dai Presidenti e dai Procuratori generali presso le Corti d'Appello, 289 dai magistrati della Corte di cassazione, 1.360 dai magistrati delle Corti di appello, 3.493 dai magistrati dei Tribunali e 950 dagli uditori.

L'organico del personale di Cancelleria e Segreteria è di 6.086 posti, di cui 46 di grado 6°, 627 di grado 7°, 897 di grado 8°, 1.709 di grado 9°, 2.807 di grado 10°. L'organico degli Ufficiali giudiziari è di 1.478 posti, due dei quali presso la Corte di cassazione, 44 presso le Corti di appello, 258 presso i Tribunali, 1.178 presso le Preture. Infine sono 1.300 i posti di Uscieri giudiziari di cui 100 Uscieri capi e 1.200 Uscieri semplici.

Ma, ci si perdoni l'insistenza nel confronto, quando l'Italia aveva poco più della metà della popolazione attuale, l'organico del personale era il seguente:

Magistrati di Corte di cassazione	n.	77
» di Corte di appello .	»	487
» presso i Tribunali di 1ª istanza	»	1.044
» presso gli Uffici di mandamento	»	1.686

Inoltre vi erano 586 magistrati addetti agli Uffici del Pubblico ministero; 6.052 erano i cancellieri e i segretari, 779 gli uscieri.

Il confronto si commenta da sè ma deve tenersi anche conto che non esistevano allora gli uffici di conciliazione.

Nell'apprezzare l'entità dell'organico attuale bisogna per giunta tener conto delle vacanze che, quanto ai magistrati, al 1° luglio 1953 investono circa 600 posti. Lodevolmente il Ministero, per coprire questi vuoti aveva provveduto ad indire tre concorsi, ciascuno di 200 posti di uditore (decreti ministeriali 9 maggio 1952, 2 agosto 1952, 10 gennaio 1953). A tali concorsi, prossimi a soluzione, si sono

affiancati quello per 200 posti di cancelliere e segretario, che si espleterà nel novembre prossimo; e quello per 190 posti di usciere giudiziario che è in corso con la partecipazione di 6.766 concorrenti.

Al proposito del concorso la Commissione ritiene di formulare due rilievi.

Il primo concerne l'opportunità di tornare, dopo che con un ritmo accelerato di concorsi si sono coperte le vacanze eccezionali, al bando annuale, che ha, dalla sua, il pregio di sollevare gli uffici dal lavoro di iterazione degli annunzi e degli spogli, di dar maggior prestigio e dignità alla gara, di assicurare agli esaminandi ponderatezza nella scelta del concorso e tranquillità nella preparazione.

Il secondo rilievo vuole che sia abolito il criterio preferenziale attualmente usato per i concorrenti provenienti da altre amministrazioni, i quali non sono tenuti al rispetto dei limiti di età prescritti per gli altri aspiranti: con che irragionevolezza non è chi non veda.

La riforma dei Codici.

Le lamentele intorno al funzionamento della Giustizia, che secondo alcuni soffrirebbe per l'esiguità dell'organico del personale e secondo altri per la cattiva distribuzione del personale medesimo, investono anche la struttura e la funzionalità dei Codici di diritto sostanziale e processuale.

Che un giorno si arrivi alla ordinata riforma di tutti e quattro i Codici vigenti, tale da adeguare le vecchie leggi alla Costituzione e alle esigenze della attuale situazione sociale è, riteniamo, un voto antico e unanime del Senato.

In materia civile, purtroppo, non vi è segno di sorta. Dopo l'entrata in vigore del Codice di procedura civile nell'aprile 1942, l'unico tentativo di porre rimedio ai molti danni cui i litiganti andavano incontro per effetto di quel regime, fu operato con il decreto-legge 5 maggio 1948, n. 483, contenente modificazioni e aggiunte al Codice di procedura civile, ratificato con la legge 14 luglio 1950, n. 581, e completato con il decreto del Presidente della Repubblica 17 ottobre 1950, n. 857, contenente le disposizioni di coordinamento e di attuazione della legge n. 581. Degna di rilievo è pure la modifica dell'articolo 72 del Codice di procedura civile che consente al Pubblico ministero di proporre gravame nelle cause matrimoniali.

Le lamentele per altro permangono giustificate dal fatto che, specie presso i Tribunali minori, il Giudice istruttore ha un carico eccessivo di cause, a tutto danno di quella speditezza che i compilatori del Codice di procedura civile avevano confidato di raggiungere con il principio della oralità.

Un tal carico pone ovviamente il Giudice nella frequente impossibilità di esaminare le ragioni del contendere: e di ciò si avvale il convenuto che ha tutto l'interesse di trascinare la lite sia di cognizione che di esecuzione alle calende.

Il dover, per giunta, il Giudice provvedere, oltre che alle controversie civili, alle penali e alle istanze di volontaria giurisdizione spiega il lungo lasso di tempo che, nella quasi generalità, separa le udienze tra loro — quando pure incarichi aggiunti non distolgono il Giudice proprio dal tenere quell'udienza fissata da mesi e per mesi attesa dalle parti, o quando l'impreparazione dei difensori o la mancata comparizione di un teste impongono il rinvio della trattazione.

Pienamente giustificate appaiono le doglianze che investono il rinvio della causa dal giudice al Collegio per la discussione, dal momento che la discussione effettiva della lite dinnanzi all'organo collegiale è un evento assolutamente straordinario e raro nelle nostre aule giudiziarie.

Molti sono gli avvocati che, insoddisfatti dell'attuale stato di cose, pensano opportuno il ritorno al procedimento sommario del 1901, pur con le modifiche suggerite dai princìpi riconosciuti validi e dall'esperienza intervenuta: un tale rimedio sarebbe forse peggiore del male.

Tra le doglianze di maggior momento non si può lasciare di rilevare quella attuale relativa all'alto costo della Giustizia.

La Giustizia deve andare verso il popolo. Senonchè oggi il cittadino non abbiente, il quale intende affermare un suo diritto attraverso il Sindacato degli organi giudiziari è tenuto sovente perplesso dalle lungaggini

del rito, dalle alte tariffe professionali, dal costo della carta bollata, aumentato di recente forse non nelle proporzioni aritmetiche con cui aumentarono i prezzi di altre materie, ma certo in misura piuttosto notevole. Nè si vede perchè il costo di un giudizio civile in Tribunale debba essere uguale, quanto alla tassa di bollo, sia che il valore dell'oggetto della controversia non superi le lire 101.000 sia che ammonti a un miliardo. La Commissione è a conoscenza che per ovviare a questo inconveniente, componenti insigni della Assemblea stanno predisponendo apposito disegno di legge. Ma in attesa della approvazione di tale disegno e comunque nel frattempo, la Commissione raccomanda al Ministro di diramare istruzioni per un più largo uso della concessione del gratuito patrocinio.

Anche la legge relativa a questo istituto andrebbe adeguata alla odierna situazione sociale: ma intanto si può consentire alle parti meno abbienti, e con maggior larghezza di quella sin qui usata, il beneficio della esenzione provvisoria dalle spese del giudizio, ogni qualvolta la lite che essi intendono proporre si appalesi rispondente a un principio di giustizia.

Infine, e questo riguarda sia la giustizia civile che quella penale, unanime è la deplorazione per lo stato insoddisfacente dei locali adibiti a sede degli Uffici giudiziari. La spesa relativa spetta ai Comuni ai quali lo Stato ha dato e dà un notevole contributo in virtù della legge sulla finanza locale; e le istanze si rivolgono quindi ai Sindaci, che pur sappiamo assillati da tanti altri e non meno urgenti problemi.

In materia penale, l'esigenza di dare agli italiani un Codice consono alla coscienza democratica del Paese e ai precetti della Costituzione, era sì profondamente sentita che nel 1949-1950 fu nominata una Commissione per lo studio della riforma.

I lavori di essa portarono alla redazione di un progetto preliminare di nuovo Codice penale, che rimase tale. Da allora ad oggi l'agitazione è passata dalla sfera teorica alla sede pratica e quotidiana, appoggiandosi a taluni casi clamorosi di revisione di processi e di errori polizieschi. Una agitazione di tale intensità e passione che persino un giurista di chiara fama, quale il Calamandrei, ebbe a scrivere più di un articolo sulla « disgrazia dell'essere innocenti ».

Il commovimento degli animi se, a parere della Commissione ha travisato le proporzioni dei rari errori veramente gravi in cui è umano che si possa essere caduti, ha confermato la insufficienza della prima parziale riforma del Codice penale attuata con il decreto-legge 14 settembre 1944, n. 288 e con la legge 11 gennaio 1947, n. 317, e la inadeguatezza della parzialissima riforma del Codice di procedura penale attuata con il decreto-legge 20 gennaio 1944, n. 45.

Di questo stato di cose si rese conto l'ex Guardasigilli onorevole Zoli, attuale Presidente della 2ª Commissione permanente, il quale presentò al Senato nel maggio 1952 un disegno di legge concernente modificazioni al Codice penale, e nell'aprile 1953 altro disegno di legge concernente modificazioni agli articoli 6, 19, 33, 34, 36, 37, 58, 60, 63, 68, 69, 93, 97, 108, 112, 130, 131, 136, 148, 151, 153, 169, 170, 171 e 172 del Codice di procedura penale. Purtroppo tutte queste modificazioni sono rimaste allo stato di proposta.

D'altro canto, il buon seme gettato con queste iniziative sta per dare i suoi frutti, perchè gli onorevoli deputati Leone, Riccio e Amatucci hanno riproposto alla nuova Camera, il 25 luglio 1953, il disegno di legge intitolato « Modificazioni al Codice di procedura penale » che, approvato il 25 marzo 1953 dalla III Commissione della Camera, rappresentava la fusione della proposta di legge presentata da loro e dall'onorevole Bellavista, con il disegno di legge presentato dall'onorevole Zoli.

La Commissione formula l'augurio che codesto disegno venga prontamente approvato dalla Camera dei deputati onde poter venire immediatamente approvato anche dal Senato.

L'esame delle singole modifiche proposte, appare in questa sede prematuro. Si richiama tuttavia l'attenzione del Senato sull'articolo 238 del Codice di procedura civile che è fonte di contrasto e produrrà, se approvato, effetti notevoli nello svolgimento delle istruttorie penali a qualsiasi rito improntate. La norma concerne il fermo di polizia nei confronti delle persone indiziate di reato. *Vexata*

quaestio, codesta, perchè è innegabile il contrasto tra il principio dettato dall'articolo 13 della Costituzione e la continua esecuzione dell'istituto del fermo in ispregio al principio costituzionale.

La questione è strettamente concomitante con l'altra relativa ai limiti di applicazione dell'articolo 219 del Codice di procedura penale attinente le funzioni della Polizia giudiziaria, e con quella relativa all'articolo 109 della Costituzione, che vuole la Polizia giudiziaria *a diretta* disposizione dell'Autorità giudiziaria.

Di non minore interesse ed importanza stima la Commissione le proposte relative all'intervento del difensore nel periodo istruttorio e all'abolizione dell'articolo 16 del Codice di procedura penale.

Circa la prima la disputa è vivacissima, tanto che se ne occuparono giuristi dell'autorità dell'onorevole De Nicola, che presiedette recentemente a Bellagio un convegno di studiosi, di magistrati e di Parlamentari, tra i quali era il Vice Presidente onorevole De Pietro, e della competenza dell'onorevole Persico il quale presiedette a sua volta, qualche settimana fa, a Roma, altro convegno del genere, con l'intervento di autorevoli personalità straniere. Se l'attuale formulazione dell'articolo 238 del Codice di procedura penale suggerisce da qualche parte riserve circa la sua adeguatezza pratica all'intento legislativo e al precetto costituzionale, non v'è dubbio che il problema va risolto al più presto, pur con quella cautela che deve contemperare l'esigenza della difesa della società, attraverso la pronta affermazione della legge, con quella del rispetto della persona umana. La quale legge, per riuscire veramente la *communis reipublicae sponsio,* deve trovare nel legislatore, giusta la espressione del Vico, l'interprete più sensibile e sicuro delle necessità scaturenti dalle contingenze del tempo e dell'ambiente.

Forse anche questo è un problema di uomini, oltre che di norme chiare e inequivoche.

Dagli uomini si esige una reale collaborazione e la dedizione alla giustizia e alla sua affermazione. Ragion per cui i Procuratori della Repubblica non debbono concedere proroghe dei fermi di polizia se non per motivate e provate ragioni, e debbono invece chiedere assolutamente che, dopo le prime necessarie indagini, gli arrestati vengano messi a disposizione della Magistratura, gli interrogatori avvengano nei locali delle Carceri o della Procura, il verbale di denunzia sia redatto e presentato al magistrato al più presto insieme agli atti formali e al materiale sequestrato.

Altrettanto dicasi della Polizia giudiziaria. Consigliare una modifica dell'attuale ordinamento gerarchico e amministrativo non sembra opportuno; ma poichè devesi anche adempiere il precetto costituzionale, utile parrebbe l'istituzione presso le singole Procure di piccoli nuclei specializzati di polizia giudiziaria, alle dirette dipendenze dei magistrati.

La Commissione raccomanda questo parere all'attenzione del Guardasigilli: il quale sa anche che quello della Polizia giudiziaria è un problema, oltre che di collaborazione, di iniziativa a proposito del quale non possono non essere tenute presenti le cifre di delitti già oggi rimasti impuniti, per mancata scoperta degli autori di essi.

Quanto agli uomini opina la Commissione che al « Penale » debbano chiamarsi i giudici dotati di più squisita sensibilità umana oltre che giuridica; perchè dal loro senso di responsabilità, dalla loro passione e dalla loro preparazione dipende il corso della vita di innumerevoli cittadini.

Senza tornare al vecchio concetto del Pubblico ministero, magistrato dipendente esclusivamente dal potere esecutivo, è certo che a quell'alto ufficio vanno assegnati magistrati specializzati; così come all'ufficio di Giudice istruttore vanno designati magistrati colti, scrupolosi, lavoratori e appassionati all'esercizio della funzione del Giudice penale.

Sul Pubblico ministero e sul Giudice istruttore gravano responsabilità eccezionali, e la loro vita di sacrificio deve, a giudizio della Commissione, compensarsi possibilmente con disposizioni di favore per la carriera e le promozioni.

Ad essi poi vanno dati i mezzi necessari al sollecito espletamento delle loro funzioni.

Già nel corso della discussione del bilancio dello scorso anno fu presentato dai senatori Zelioli, Varaldo e Spallino, un ordine del giorno nel quale « ritenuto che ai fini di una rapida e retta giustizia è estremamente necessario fornire ai Procuratori della Repubblica mezzi celeri in occasione di delitti necessitanti

di sopraluoghi ed indagini immediate » si facevano voti perchè fosse consentito l'impiego di tali mezzi. L'ordine del giorno non venne approvato, per timore di abusi; ma il Ministro in carica dichiarò che avrebbe aumentato le indennità di trasferta in misura tale da consentire ai magistrati la possibilità di impiegare tali strumenti senza ricorrere, come avveniva e come avviene, alla cortesia dei Questori e dei Direttori delle carceri.

Oggi lo stanziamento di 25 milioni dà agli Uffici più importanti la possibilità di fruire di siffatti mezzi.

Altro istituto da rivedere, nella sua struttura e nelle norme di applicazione, è, secondo la Commissione, quello della liberazione condizionale.

Nella seduta del 2 marzo 1951 il Senato aveva approvato una proposta di legge degli onorevoli Varriale e Musolino, a tenore della quale il condannato a pena detentiva superiore a un anno avrebbe potuto fruire della liberazione condizionale se avesse già scontato metà della pena, dando prova di ravvedimento, e il restante periodo di detenzione non avesse superato i cinque anni. Competente a decidere sulla concessione sarebbe stata la Corte d'appello del Distretto in cui la sentenza di condanna era stata pronunziata.

L'oggetto della proposta di legge, decaduta per non aver potuto portarsi all'esame della Camera in tempo utile, merita attento e sollecito riesame sia pure per essere in talune parti mitigata e corretta.

In Paesi di alto livello di civiltà, qual'è la Svezia ad esempio, l'istituto della liberazione condizionale trova larga applicazione onde evitare la frattura tra la società ed il singolo, al punto che la liberazione è obbligatoriamente disposta dopo che il colpevole ha scontato i 5/6 della pena, mentre è facoltativa, nel senso che è concessa dietro richiesta del detenuto, dopo che questi ha scontato i 2/3 della pena.

La giustizia minorile.

Ma la giustizia penale non riguarda soltanto gli adulti; essa riguarda anche e, sotto il delicatissimo profilo della prevenzione e della rieducazione, soprattutto i minori degli anni 18.

La delinquenza minorile è una triste piaga del dopoguerra, che sa dovvero di lacrime e di sangue.

Le statistiche dànno i seguenti ragguagli: nell'annata 1951 sono stati denunziati 25.877 minorenni, e giudicati 25.081, dei quali 9.262 dai soli Tribunali dei minorenni.

Nell'annata 1952 sono stati denunziati 25.859 minorenni, e giudicati 24.098, dei quali 9.245 dai soli Tribunali dei minorenni.

La Commissione non raccomanderà mai sufficientemente al Ministro la massima comprensione per i bisogni dei Tribunali dei minori, applicando a questi organi, magistrati che siano apostoli, perchè la loro funzione è di rieducatori più che di giudici.

Occorrono magistrati atti al delicato incarico, e organici sempre pienamente efficienti, mezzi e strumenti adeguati all'espletamento della missione. Si tratta di un'opera di bonifica sociale che non va assolutamente trascurata. Le cifre riferite stanno ad ammonire che, se vi è un regresso nella delinquenza minorile, il numero dei minori che delinque è indiscutibilmente eccessivo: grave monito per il senso di responsabilità che deve animare l'intero Paese in ordine all'educazione del fanciullo.

D'altro canto, lo scopo del completo ricupero, da parte della società, del minore traviato, è sovente frustrato dalla scarsa e mancante qualificazione del personale addetto agli istituti di rieducazione.

Il regio decreto 2 aprile 1939, n. 61, al fine di migliorare la preesistente situazione, istituì un ruolo di educazione (gruppo *B*) per complessive 160 unità e un ruolo di sorveglianza (gruppo *C*) per complessiva 250 unità, ampliando di 101 unità di ruolo preesistente.

Ma l'innovazione non ha sortito effetto, perchè un terzo di tali posti compete a sottufficiali e graduati del corpo degli agenti di custodia, e a mutilati di guerra: i quali, il più spesso, non sono nè preparati nè predisposti al trattamento della complessa personalità dei minori traviati.

Anche questa legge andrebbe emendata attraverso l'inserimento di specialisti in un unico ruolo di gruppo *B*.

L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO.

A questo punto occorre dire brevemente dell'ordinamento giudiziario con preciso riguardo alla Costituzione.

Superate le polemiche in ordine alla Corte Costituzionale, oggi esistente, permane tuttavia la mancanza delle leggi di applicazione che la Costituzione ha espressamente previsto.

Si tratta dell'attuazione delle norme di cui agli articoli 104 e 107 della Costituzione, concernenti la istituzione del Consiglio superiore della Magistratura, la traduzione in realtà della legge sull'ordinamento giudiziario, di cui all'articolo 108, ed infine l'esecuzione della norma transitoria dettata dall'articolo 6, a tenore della quale, entro cinque anni dalla entrata in vigore della Carta costituzionale si doveva procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione eccezion fatta per il Consiglio di Stato, la Corte dei conti ed il Tribunale militare.

Vanamente l'attuazione del Consiglio superiore della Magistratura fu reclamata dai senatori Bo e Boeri, nelle loro pregevoli relazioni ai precedenti bilanci della giustizia.

Vanamente una proposta di legge in materia fu espressamente presentata al Senato nell'ottobre del 1952 dagli onorevoli Conti, Mastino, Oggiano e Bo.

I cinque anni sono trascorsi senza che sia apparso alcun segno di intrapresa della revisione; e non è prova di prestigio e di coscienza politica lasciare inattuata la Costituzione.

Sono parole dell'onorevole Meuccio Ruini (*Il Parlamento e la sua riforma*, Milano, Giuffrè Ed., 1952) che oggi ancora debbono suonare a monito alto e significativo per tutti. Indubbiamente giustificate sono le perplessità e le preoccupazioni espresse anche pubblicamente da valorosi magistrati: ma in un senso e nell'altro è tempo che si decida, bandendosi ogni timore per la costituzione di caste chiuse: perchè se l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati è guarentigia di tutte le libertà civili, spetta al Ministro l'organizzazione del funzionamento dei servizi relativi alla amministrazione della giustizia.

Resta il problema della responsabilità dell'andamento della giustizia di fronte al Parlamento ed al Paese, ma a tal fine il problema è di coordinamento di poteri, perfettamente risolubile nello spirito della Costituzione.

La quale deve essere applicata anche per quanto concerne la revisione e la riforma dell'ordinamento giudiziario.

La molteplicità delle giurisdizioni provoca la confusione delle funzioni nello stesso campo delle attuali giurisdizioni speciali. Basti pensare, ad esempio, che in materia di imposte dirette ed indirette giudicano la Commissione distrettuale, poi la provinciale, poi la centrale; in materia di contravvenzioni finanziarie l'Intendenza di finanza e poi il Ministro; in materia di finanza locale la commissione comunale e poi la centrale; in materia doganale il Ministro delle finanze; in materia di usi civici il Commissario regionale; in materia catastale la Commissione censuaria; e via di seguito.

Procedere alla revisione di tutto questo sistema importa senza dubbio un lavoro di mole e difficoltà sensibili: ma è pregio dell'opera l'affrontarlo.

La divisione dei poteri è garanzia di libertà e di giustizia; e non è lecito, per evitarla, fare ulteriore ricorso alla norma transitoria settima della Costituzione, che conserva vigore alle norme dell'ordinamento attuale sino a quando non sarà promulgata la nuova legge di revisione.

Nell'àmbito di questa opera deve essere tenuta in evidenza anche la revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Nella relazione al bilancio 1952, tacitianamente il senatore De Pietro scriveva: « È opinione generale che sarebbe desiderabile una revisioni delle circoscrizioni giudiziarie: è convinzione altrettanto generale che si tratta di un compito oltremodo difficile ed ingrato.

Ma la difficoltà del compito non giustifica l'inerzia ».

Troppe cose sono mutate in Italia dal 1923 ad oggi: entità della popolazione, ubicazione degli agglomerati sociali, viabilità e aumento di mezzi di comunicazione e velocità di essi, intensità e natura dei rapporti industriali, sociali ed economici. A questi mutamenti deve adeguarsi anche il sistema delle circoscrizioni giudiziarie, agli effetti stessi della migliore distribuzione dei magistrati e del lavoro.

Per raggiungere tale scopo, sarà necessario una delega legislativa?

Se necessario, la si chieda, ma non si lasci oltre di affrontare e risolvere il problema.

GLI ISTITUTI DI PREVENZIONE E DI PENA.

È noto che in Italia i detenuti sono 50.000 in media, mentre la capienza delle Carceri è di 60.000.

Di questa media, 30.000 persone sono ospitate in espiazione di pena e 20.000 in attesa di giudizio. Più esattamente, 31.000 si trovano in espiazione di condanna e 17.500 a disposizione dell'Autorità giudiziaria in attesa del giudizio.

Questo riscontro col raffronto di quella che era la situazione capovolta di qualche anno fa attesta la sollecitudine della Magistratura al delicato problema della detenzione preventiva, sollecitudine altamente encomiabile.

Dal canto suo, la Camera dei deputati all'unanimità aveva approvato, nella seduta del 28 ottobre 1948 un ordine del giorno invitante il Governo a nominare una Commissione al fine di indagare e riferire sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari; analogo voto ebbe a fare il Senato nella seduta del 30 novembre 1948 dietro proposta del senatore Persico. Con decreto 10 dicembre 1948 il Presidente della Repubblica costituì la Commissione che, composta di cinque senatori e di cinque deputati, e presieduta dal senatore Persico, il 22 dicembre 1950 potè consegnare al Presidente del Senato una completa ed esauriente relazione sul tema.

Raccomandava la Commissione la riforma del Codice penale attraverso uno studio approfondito delle norme relative alla individualizzazione giudiziaria, e al perdono giudiziale per i giovani minori di 25 anni. Al di là della riforma legislativa, la Commissione si preoccupava poi della opportunità che la funzione di giudice di sorveglianza venisse affidata a magistrati di zelo particolare, che un fondo di almeno 6 miliardi di lire venisse stanziato dal Ministero, per un decennio, a favore dell'edilizia carceraria, che l'organizzazione del lavoro venisse potenziata ed un nuovo regolamento, predisposto.

Non tutte le raccomandazioni della Commissione potevano materialmente, ed in effetti hanno potuto, avere concreta attuazione; ma attraverso l'opera volenterosa e straordinaria dell'alto magistrato — S. E. Luigi Ferrari — dedicatosi per anni con passione al problema, le Carceri hanno cessato di costituire i luoghi di abbrutimento e scuole del delitto, per trasformarsi in case di espiazione e di emenda. Il miglioramento generale si è avvertito nelle condizioni igieniche; per le madri si è attuata la possibilità di tenere con sè i piccoli sino a due anni. L'alimentazione è migliorata, rispetto al 1938, di 200 calorie per gli adulti sani, di 300 per i minorati, per i quali si giunge sino a 2692 calorie, mentre per i tubercolotici si arriva alle 3126.

Si è provveduto a separare i minorati fisici da quelli psichici; si sono costituiti 17 centri chirurgici, 7 laringoiatrici, 12 oculistici. La lotta contro le malattie veneree e contro la tubercolosi è intensa ed incessante.

Tutti i detenuti vengono sottoposti ad esami radiologici. Pianosa ricovera i detenuti affetti da tbc.

È stato soppresso pressochè generalmente il sistema dei cortiletti, destinati alla passeggiata dei detenuti, sono state soppresse le bocche di lupo.

Per il risanamento morale dei detenuti si è provveduto a dare loro scuole di insegnamento, lavoro e ricreazione. Negli stabilimenti vi sono 330 scuole, delle quali 157 riservate agli uomini, 41 alle donne e le restanti ai minori. L'insegnamento è dato da maestri designati dal Ministero della P. I. I partecipanti adulti a questi corsi, superano i 5136, con a percentuale del 70 per cento analfabeti (dati dell'anno scolastico 1951-1952).

Vi sono 45 stabilimenti dotati di impianto cinematografico; il 40 per cento delle case sono forniti di radio. Le biblioteche contano complessivamente poco meno di 200.000 volumi.

56 falegnamerie; 54 officine fabbro-meccaniche; 63 sartorie; 75 calzolerie e 12 telerie dànno lavoro a poco meno di 20.000 detenuti.

Parimenti notevole è l'attività agricola esercitata ad Alghero ed a Castadias e in una casa di pena all'aperto alla Malpensa, presso Milano.

Non si può, d'altra parte, lasciare di rilevare che tutte queste opere di rieducazione sociale del reo, sono destinate a soffrire grave pregiudizio, se non si potenzieranno i centri di assistenza dei carcerati, una volta dimessi.

Si è dato più di un caso di detenuti che, una volta rimessi in libertà, hanno procurato di ritornare tra le mura del carcere, non trovando nè un tetto, nè un tozzo di pane nel consorzio dei liberi cittadini.

L'onorevole Paratore ebbe a proporre che i proventi del lavoro carcerario venissero destinati all'assistenza dei dimessi dal carcere. È una proposta che la Commissione raccomanda al Ministro della giustizia e a quello del tesoro di attuare sollecitamente, dal momento che la sua attuazione offrirebbe la possibilità di disporre di 300 milioni circa.

Quanto al personale addetto agli istituti di prevenzione e di pena — composto di 941 unità appartenenti al ruolo amministrativo, tecnico, alienistico, ispettivo, industriale ed agricolo, di ragioneria, di educazione e di sorveglianza, e completato da 12.560 agenti di custodia — la Commissione fa voti perchè vengano soddisfatte le legittime aspettative degli agenti, davvero benemeriti, i quali attendono ancora oggi la corresponsione degli arretrati relativi alla razione viveri in natura o in contanti, prevista dall'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 1° marzo 1950, n. 105.

Parimenti benemeriti sono i Cappellani, che portano in ogni carcere una parola di conforto, di speranza e di elevazione spirituale: anche al loro ordinamento giuridico, sino ad oggi inesistente, converrà sollecitamente provvedere.

La Commissione non ritiene di occuparsi dei problemi della amnistia e delle locazioni, già all'ordine del giorno presso le Camere, nè della Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli avvocati, siccome regolata dalla legge 8 gennaio 1952, n. 6, tanto valorosamente caldeggiata e sorretta dal senatore Italia. Al proposito converrà studiare provvidenze per i professionisti più giovani, ma questo studio non rientra nella competenza al presente attribuita alla Commissione.

Dei Consigli forensi, questa raccomanda che essi tornino a rinnovare anno per anno i loro organi direttivi, essendo giusto ritenere che la proroga concessa con la legge 11 marzo 1953 ebbe natura eccezionale, e che l'esperienza fatta sconsigli la ripetizione.

Nella fondata speranza che al bilancio della Giustizia saranno nel futuro assicurati, in necessaria contemperanza con le altre esigenze economiche dello Stato, maggiori stanziamenti, la Commissione propone al Senato di approvare lo stato di previsione.

SPALLINO, *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 1953 al 30 giugno 1954, 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 1953 al 30 giugno 1954 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle *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 1953 al 30 giugno 1954 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle *D* ed *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 1953-54, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.