SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 126-A)

RELAZIONE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE ANGELINI Armando)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 settembre 1963
(V. *Stampato n.* **130**)

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 13 settembre 1963

Comunicata alla Presidenza il 28 settembre 1963

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1800)

SOMMARIO

PREMESSA . . . . . *Pag.* 3

PERSONALE . . . . . » 5

a) Spesa personale in servizio e in pensione . . . . . » 5

b) Stipendi ed altri assegni al personale . . . . . » 7

LA CRISI DELLA GIUSTIZIA . . . . . » 8

a) Considerazioni generali . . . . . » 8

b) I Magistrati . . . . . » 10

c) Organico del personale della Magistratura . . . . . » 11

d) Numero affari civili e penali sopravvenuti e relative sentenze . » 12

e) Gli Uffici giudiziari . . . . . » 14

LA LEGISLAZIONE . . . . . » 16

a) Gli uffici legislativi . . . . . » 16

b) La riforma dei codici . . . . . » 17

c) La figura dell'imputato e dei testimoni . . . . . » 20

d) Autorizzazione a procedere e immunità parlamentare . . . . » 22

IL SETTORE PENITENZIARIO . . . . . » 24

a) Gli Istituti di prevenzione e pena . . . . . » 24

b) La giustizia minorile . . . . . » 26

ORDINI PROFESSIONALI . . . . . » 27

CONCLUSIONE . . . . . » 28

DISEGNO DI LEGGE . . . . . » 30

ONOREVOLI SENATORI. — L'importanza, nella vita sociale moderna, della funzione della giustizia in difesa della legge e della libertà di tutti i cittadini, uguali nei diritti e nei doveri verso lo Stato, ci impone un esame quanto più ampio possibile dei molteplici problemi che travagliano il settore.

Si è sempre affermato che il grado di progresso civile di un popolo si misura dal grado di perfezione delle leggi che ne regolano l'esistenza, dal rigore con cui esse vengono osservate, dalla imparzialità e dalla sollecitudine con cui vengono colpiti coloro che tali leggi eludono.

Ebbene, nel nostro Paese, paladino del diritto, culla invidiata di tutta una tradizione che affonda nei secoli le sue origini, gli eventi hanno in parte infranto l'equilibrio esistente tra popolazione e amministratori della giustizia, un equilibrio numerico, ben inteso, ma che può degenerare anche in sfiducia del cittadino verso la legge e i suoi tutori più autorevoli.

Anche l'amministrazione della giustizia, in definitiva, si è trovata a dover superare difficoltà tecniche come le amministrazioni degli altri settori in cui si articola l'attività operosa dello Stato.

Ancor più doveroso, dunque, da parte nostra, l'esame dettagliato del settore. Ed è quanto ci accingiamo a fare con la precisa consapevolezza che solo la serena, scrupolosa ma realistica visione dei problemi risolti e da risolvere, ci potrà aiutare nella ricerca di un ordine di priorità e di programmazione, che venga a dare alla giustizia i mezzi necessari per il suo adeguamento al clima dinamico e spesso confuso dei nostri giorni.

* * *

Lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1963-64 presenta un carico complessivo di spese effettive di lire 95 miliardi 301.100.000, di cui 94.284.600.000 di spese ordinarie e 1.016.500.000 di spese straordinarie, con un amento, rispetto alle previsioni dello scorso esercizio, di lire 10.037.000.000.

Si deve, però, considerare che in base a provvedimenti legislativi di competenza del Ministero, ancora in corso all'atto di presentazione dello stato di previsione, erano stati accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro altri 860 milioni e 500 mila lire per cui il totale delle spese di competenza del Ministero di grazia e giustizia deve essere considerato ammontante, in effetti, a 96.161.600.000, con un aumento, quindi, rispetto alle previsioni dell'esercizio 1962-63, di quasi 11 miliardi.

Delle spese effettive, 94.001.100.000 di lire sono assorbite dagli oneri di carattere generale per il funzionamento dei vari servizi dell'Amministrazione della giustizia. Nello scorso esercizio tale cifra era di lire 83 miliardi 963.300.000. L'incidenza, su tale voce, delle spese per il personale in attività di servizio è del 61,6 per cento circa e cioè lire 57.982.700.000 di cui lire 22.520.000.000 per stipendi ed assegni fissi ai magistrati e lire 12.200.000.000 per stipendi ed assegni fissi al personale del Corpo degli agenti di custodia.

	Oneri di carattere generale per il funzionamento dei vari servizi		Spese diverse	TOTALI
	Spese per il personale	Spese per i servizi		
	(milioni di lire)			
Spese effettive ordinarie .	73.169	20.815,6	300	94.284,6
Spese effett. straordinarie		16,5	1.000	1.016,5
	73.169	20.832,1	1.300	95.301,1

A proposito dell'aumento previsto nelle spese, rispetto allo scorso esercizio, aumento dovuto nella misura di lire 10.698.900.000 all'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi e all'incidenza di leggi preesistenti che si esamineranno in apposito paragrafo, e, nella misura di lire 661.100.000 alle variazioni apportate in relazione all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione — sarà opportuno considerare che esso rappresenta, in una valutazione comparativa con le variazioni previste negli altri esercizi, la punta massima registrata finora in un decennio, come si rileva dal seguente quadro:

Esercizio	Spesa ordinaria e straordinaria	Confronto rispetto all'esercizio precedente	
1953-54	49.238.864.000	+	5.886.934.000
1954-55	48.946.536.000	—	292.328.000
1955-56	50.475.600.000	+	1.429.064.000
1956-57	53.173.420.000	+	2.697.820.000
1957-58	61.101.633.000	+	7.928.213.000
1958-59	63.727.533.000	+	2.625.900.000
1959-60	66.610.757.000	+	2.883.224.000
1960-61	75.663.835.000	+	9.053.078.000
1961-62	78.689.755.000	+	3.025.920.000
1962-63	85.263.324.000	+	6.573.569.000
1963-64	95.301.100.000	+	10.037.776.000

PERSONALE

Per quanto attiene alle spese del personale lo stato di previsione è corredato da un prospetto dettagliato circa l'andamento subito da questa importante voce del bilancio negli ultimi anni. Per l'ultimo quinquennio, infatti, si parla di un aumento del 52 per cento circa, aumento che è da attribuirsi — si dice in un'apposita nota — in parte all'aumento numerico delle unità in servizio e in parte a specifici provvedimenti economici intervenuti. Ma evidentemente l'incidenza dei provvedimenti economici è stata maggiore di quella numerica. Un esame particolare, un confronto tra le cifre relative all'esercizio finanziario 1963-64 e 1962-63 denuncia infatti che, nonostante una sia pur lieve contrazione della consistenza numerica, il totale della spesa è aumentato sensibilmente raggiungendo gli 8 miliardi e 644 milioni di lire.

Spesa personale in servizio e in pensione

Esercizio finanziario	Personale in servizio (unità)	Spesa personale in servizio	Pensioni e similari	TOTALI
		(in milioni di lire)		
1961-62 . . .	30.744	45.344,2	13.238	58.582,2
				(+) (1.379,8)
1962-63 . . .	30.929	50.604,1	13.920,7	64.524,8
				(+) (5.942,6)
1963-64 . . .	30.806	57.982,7	15.186,3	73.169
				(+) (8.644,2)

(+) Aumento del totale rispetto a quello dell'esercizio precedente.

Considerando il peso determinante che le spese relative al personale rappresentano nell'aumento totale delle spese previste per l'esercizio 1963-64 sarà opportuno soffermarsi sulle maggiori, singole voci.

Le maggiori incidenze sono rappresentate:

da un aumento di lire 950.000.000 per le pensioni ordinarie ed altri assegni fissi — aumento derivante dall'applicazione della legge 16 dicembre 1961, n. 1308, riguardante modifiche alla legge 29 dicembre 1956, numero 1433, concernente il trattamento economico della magistratura, dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, della Giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato, nonchè da quello proposto in relazione al decreto del Ministro del tesoro 30 marzo 1962, che stabilisce, in applicazione della legge 27 marzo 1959, n. 324, la misura dell'indennità integrativa speciale —;

da un aumento di lire 309.015.000 derivante dall'applicazione della legge 12 agosto 1962, n. 1353, concernente la riforma del trattamento di quiescenza della Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari, modifiche all'ordinamento della Cassa stessa e miglioramenti ai pensionati nonchè derivante dall'applicazione della legge 11 giugno 1962, n. 546, concernente modifiche del vigente ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari;

da un aumento di lire 2.700.000.000 derivante dall'applicazione della legge 4 gen-

naio 1963, n. 1, riflettente disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni.

da un aumento di lire 2.527.000.000 derivante dall'applicazione della legge 16 luglio 1962, n. 922, riguardante la revisione degli organici delle cancellerie e segreterie giudiziarie e norme sulla ripartizione dei proventi di cancelleria;

da un aumento di lire 1.215.000.000 derivante dall'applicazione della legge 24 aprile 1962, n. 193, riguardante l'adeguamento dell'indennità militare dei sottufficiali delle Forze Armate e delle analoghe indennità dei sottufficiali di truppa dei Corpi di polizia e dei sottufficiali, vigili scelti e vigili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

da un aumento di lire 571.000.000 derivante dall'applicazione della legge 19 aprile 1962, n. 177, riguardante la concessione di un assegno mensile per talune categorie d'impiegati civili del Ministero di grazia e giustizia;

da un aumento di lire 568.000.000 derivante dall'applicazione della legge 24 aprile 1962, n. 193, riguardante l'adeguamento dell'indennità di alloggio per il personale degli agenti di custodia;

da un aumento di lire 362.000.000 derivante dall'applicazione della legge 16 luglio 1962, n. 1085, concernente l'ordinamento degli uffici del servizio sociale e l'istituzione dei ruoli del personale del predetto servizio.

Queste le voci di maggior rilievo. Ma vagliando voce per voce, tutte le variazioni che si propongono nello stato di previsione del nuovo esercizio finanziario, non si può fare a meno di soffermarsi attentamente anche sulle variazioni non derivanti dall'applicazione di provvedimenti legislativi, spesso addirittura di carattere generale, bensì *proposte in relazione all'occorrenza*, soprattutto per quanto attiene a spese di carattere strettamente amministrativo.

E questo non tanto perchè gli importi siano notevoli, quanto per la misura percentuale della variazione proposta che è assai spesso più che sensibile *e che può far sollevare qualche obiettiva riserva in merito.*

Ma tornando ad esaminare, nelle linee generali, il quadro delle spese che si debbono sostenere per il personale, è opportuno tracciare una sintesi completa, un raffronto diretto tra le varie voci principali dello stato di previsione per l'esercizio 1962-63 e per quello 1963-64.

* * *

Stipendi ed altri assegni al personale

RUOLO	Totale esercizio 1962-63	Totale esercizio 1963-64	Differenza tra i due esercizi
Personale di ruolo Amministrazione C.le (magistrati - ufficio traduttori - personale subalterno e comandato)	430.000.000	500.000.00	+ 70.000.000 (16,2 %)
Magistratura ordinaria . . . . . (Cassazione - Appello - Tribunale)	20.050.000.000	22.100.000.000	+ 2.050.000.000 (10,2 %)
Personale cancellerie e segreterie giudiziarie . . . . . (carriera direttiva - di concetto ed esecutiva)	8.689.296.515	10.114.912.960	+ 1.425.616.445 (16 %)
Personale cancellerie e segreterie giudiziarie . . . . . (personale ausiliario)	10.400.000.000	12.600.000.000	+ 2.200.000.000 (21 %)
Personale non di ruolo	28.000.000	17.000.000	— 11.000.000 (64,9 %)
Personale civile di ruolo - Istituti prevenzione e pena . . . . . (carriere direttive esecutive - concetto ruoli aggiunti)	1.098.553.115	1.248.922.110	+ 150.368.995 (14 %)
Corpo agenti di custodia	10.600.000.000	12.600.000.000	+ 2.600.000.000

Ma non vi è dubbio alcuno che, se si confrontano le spese preventivate per il personale e quelle fissate per l'attuazione pratica della giustizia nel nostro Paese — da un lato per quanto attiene alla manutenzione ed alla così sentita necessità di ammodernamento degli uffici giudiziari e dall'altro per quanto attiene al vasto capitolo dell'attività degli istituti di prevenzione e pena, sia come costruzione di nuovi e moderni Istituti, sia come intensificazione e diffusione della funzione stessa di rieducazione, sia infine come miglioramento strutturale dell'intero settore penitenziario — ci si accorge che queste ultime cifre sono paurosamente esigue.

Non si può negare che, di fronte ad una spesa che per il personale supera il 61 per cento, quella prevista ad esempio, per i contributi integrativi ai Comuni per costruzione, ricostruzione, sopraelevazione o restauri generali di edifici giudiziari, in base alla legge 15 febbraio 1957, n. 26 o i contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari ai sensi della legge 24 aprile 1941, n. 392, modificata dalla legge 2 luglio 1952, n. 703, e

1° dicembre 1952, n. 1908 (1.813.144.000), o i contributi ai Comuni per le spese delle carceri mandamentali e per quelle di nuova istituzione (870.000.000) sono insufficienti, come insufficienti ci sembrano anche le altre attinenti l'assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione e pena ed alle loro famiglie in base alla legge 23 maggio 1956, n. 491 (300 milioni), senza contare la voce relativa al mantenimento e trasporto dei detenunti e degli internati negli istituti stessi, contemplati nel regio decreto-legge 18 giugno 1931, n. 787, alle provviste ed ai servizi di ogni genere, al trasporto dei corpi di reato, alla provvista, all'esercizio ed alla manutenzione di mezzi per il trasporto di detenuti ed internati, nonchè per i servizi di vigilanza di cose e delle correlative scorte inerenti i servizi non appaltati (il tutto fissato nello scorso esercizio, in poco più di 7 miliardi).

Nè si può tacere l'esiguità delle spese di investimento che assommano appena a lire 1.940.000.000, di cui solo 275.000.000 per il mantenimento e il trasporto dei detenuti, 1 miliardo per i già citati contributi integrativi ai Comuni per costruzioni e ricostruzioni, 240 milioni per il servizio delle industrie degli Istituti di prevenzione e di pena e 200 milioni per i servizi delle bonifiche agrarie e delle relative industrie.

Rispetto all'esercizio passato si nota una variazione in più di soli 5 milioni. Un aumento del tutto insignificante.

Altre voci, inoltre, appaiono anacronistiche come quella relativa alle « spese per il benessere e l'addestramento dell'agente di custodia », perchè crediamo fermamente che sia molto difficile assicurare il *benessere e l'addestramento di* 25 *ufficiali e* 12.887 *tra sottufficiali e guardie con soli* 45 *milioni*, cioè con poco più di tremila lire a testa.

Ma a parte considerazioni particolaristiche, resta la questione di fondo dalla quale non si può fare astrazione se si vuole veramente esaminare il panorama della giustizia in Italia.

Allo scopo quindi di fermare l'attenzione su questo evidente squilibrio che la sagace opera di chi è preposto al settore della giustizia non potrà che affrontare coraggiosamente, esamineremo dettagliatamente i singoli problemi che assillano il settore, non mancando anche di rilevare tutto ciò che in passato e in particolare nello scorso esercizio, si è cercato di fare per avviarli a soluzione.

LA CRISI DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni generali

La parola « crisi » così spesso usata ed abusata per i molteplici settori in cui si articola la dinamica della vita di un Paese, può sembrare addirittura offensiva quando si applica all'istituto della giustizia, il più nobile, fuori dubbio, il più vitale per il buon governo di uno Stato, premessa prima ed indispensabile fondamenta dell'intera strutturazione civile di un popolo.

Eppure, senza reticenza alcuna, senza mezzi termini, senza riverenziale timore, la parola crisi è stata usata e ripetuta negli ultimi anni a proposito della giustizia.

È inutile elencare i più autorevoli interventi nei quali questo concetto della « crisi della giustizia » è stato ampiamente trattato e discusso. Basterà ricordare il coraggioso discorso del Procuratore generale presso la Cassazione, Eccellenza Poggi, in occasione dell'inaugurazione dello scorso anno giudiziario, l'eco vibrante, le polemiche, il rilievo che la stampa diede all'argomento ed alla denuncia. « La crisi della Giustizia », « Giustizia in crisi », « Giustizia senza miracolo », « Giustizia maltrattata », « Lentezza della Giustizia » furono i titoli degli editoriali dei maggiori organi della stampa nazionale.

Ma è esatto o errato un tale giudizio? E se si deve ammettere che una crisi esiste, quali ne sono le cause?

Innanzi tutto occorre premettere che la lentezza di un giudizio è già di per sè una remora grave al giudizio stesso.

« Più si trascinano i processi e più si allontana la giustizia », sintetizzava felicemente uno dei maggiori quotidiani nazionali. Anzi sotto questa specifica visuale, dal Procuratore generale della Cassazione ai Procuratori generali delle Corti d'Appello, tutti han-

no sottolineato nei loro discorsi d'apertura dell'anno giudiziario 1962-63 che il male esiste e si aggrava.

Uguale concetto hanno vivamente sottolineato avvocati e magistrati in numerose, qualificate ed anche recentissime assise.

Quindi, almeno dalla specifica visuale della lentezza, una giustificazione esiste per la denuncia di crisi nel settore.

Lo stesso procuratore generale Poggi corredò il suo discorso con cifre preoccupanti. Non dimentichiamo che egli citò il numero elevato dei procedimenti pendenti, rilevando come il doloroso fenomeno fosse in continuo aumento.

Infatti, *in materia penale* si era passati per le Preture, da 576.234 a 731.302 procedimenti pendenti; per i tribunali, compresi i tribunali dei minorenni, da 65.473 a 77.537; per le Corti d'Appello, comprese le sezioni minorili, da 20.746 a 23.686 per un totale di 957.542 procedimenti pendenti nel 1962, contro 748.375 dell'anno 1961.

Si può registrare una diminuzione degli omicidi volontari e preterintenzionali (da 1.542 a 1.332), delle rapine (da 1.272 a 1.116), dei reati sessuali (da 8.705 a 8.204) ed un lieve aumento dei furti (da 208.192 a 209 mila 342) e degli omicidi colposi (da 4.651 a 4.810) ma non vi è dubbio che l'elevato numero delle pendenze domina tristemente il quadro della nostra giustizia.

Nè la situazione è certo migliore *in materia civile*. Invece di profilarsi un sia pur lieve regresso delle pendenze, se ne nota un aumento. Si è passati da 704.278 a 734.105. Una differenza notevole, che è ancora più grave se si considera che già dal consuntivo dello scorso anno si era dovuto registrare, rispetto al 1959-60 un aumento di pendenza di 50 mila unità.

Per soffermarci sulla situazione soltanto di alcune delle nostre città, a titolo indicativo, si potrà ricordare che, ad esempio a Roma, più di 51 mila cause civili a 143 mila procedure penali sono rimaste sospese nello scorso anno in Pretura, mentre oltre 56 mila cause civili e 8.500 processi penali sono pendenti in Tribunale, 5 mila cause civili e 1.546 processi penali sono giacenti in Corte d'Appello. A questi vanno aggiunte circa 3 mila procedure fallimentari non risolte.

A Palermo 8.738 procedimenti civili sono pendenti in Pretura, 14.527 in Tribunale e 1.707 in Corte d'Appello; mentre oltre 16 mila procedimenti penali sono pendenti in istruttoria in Pretura e circa 14 mila rimasti in corso di giudizio tra Pretura, Tribunale e Corte di Assise.

A Trento, soltanto in materia penale, sono pendenti oltre 11 mila procedimenti. Oltre 20 mila cause sono rimaste in attesa di giudizio a Genova solo in materia civile. A Catania i procedimenti civili pendenti raggiungono le 35 mila unità mentre quelle penali le 31 mila.

A Cagliari i processi penali pendenti sono oltre 13 mila e 2.500 le cause civili.

Un panorama, dunque, che non può non richiamare la preoccupata e vigile cura del Ministro Guardasigilli e di tutti coloro che hanno a cuore le sorti del nostro sistema giudiziario.

Ma vediamo quali le cause di questa situazione che, non bisogna sottovalutarlo, alla sfiducia ormai diffusa sulla rapidità della giustizia, finisce con l'unire anche una intollerabile ombra di sfiducia sull'efficacia stessa della giustizia, assai spesso favorendo, proprio con i suoi ritardi, non colui che dal Magistrato attende il riconoscimento di un diritto o il risarcimento di un danno, ma esattamente colui che è stato chiamato davanti al giudice e che, ben consapevole del valido aiuto del tempo, ha spavaldamente sfidato la giustizia.

Le cause sono essenzialmente di natura diversa: innanzi tutto la manifesta insufficienza degli organici della magistratura, quindi la pesantezza a volte addirittura anacronistica di talune procedure, poi il non sincronico adattamento dei codici, l'inadeguatezza della legge, spesso contorta, complicata, sulla quale si sono col tempo abbarbicate modifiche che ne hanno oltre modo aggravato la intelleggibilità, arrivando anche ad un'alterazione dello spirito che ne aveva determinato la nascita, infine l'arretratezza delle sedi e dei servizi della giustizia, abbracciando in questa voce sia gli uffici giudiziari, e di conseguenza le loro at-

trezzature, che gli istituti di prevenzione e pena e tutto il complesso di attrezzature penitenziarie.

Le esamineremo singolarmente alla luce degli studi più recenti e dei più validi interventi compiuti nei numerosi incontri e convegni nei quali il problema è stato vivisezionato ed affrontato.

I magistrati

Non ci si può soffermare sui problemi dei magistrati, considerare la sproporzione esistente tra i loro ruoli e le sempre crescenti necessità del loro operato, senza tessere un doveroso elogio alla magistratura del nostro Paese, insostituibile baluardo contro ogni arbitrio, vigile depositaria di una invidiata tradizione che, anche nelle più dolorose ore della nostra storia, ha avuto luminosi esempi di rettitudine e di sacrificio.

La migliore riprova che la nostra magistratura ha sempre pienamente e validamente assolto ai suoi compiti, che è stata sempre la gelosa custode del buon nome del nostro diritto e che, proprio in questi ultimi anni, essa ha sentito per prima il peso della disfunzione nascente tra compiti e possibilità concrete, tra esigenze del nostro tempo, clima del nostro mondo e della nostra vita attuale ed esigenze e clima della giustizia.

Anzi proprio la magistratura ha sollecitato più volte dal potere esecutivo e legislativo quelle riforme che dessero un concreto avvio al radicale ammodernamento di tutto il delicato meccanismo giudiziario. Basterebbe ricordare quante volte alti magistrati e studiosi del diritto, avvocati insigni e docenti, hanno sintetizzato i principali problemi del settore, denunciando i punti di più evidente frizione tra le necessità del cittadino ed i suoi diritti da un lato e gli obiettivi limiti di tempo e di mezzi, in cui deve muoversi l'amministrazione della giustizia, dall'altro.

Un apporto valido, la cui importanza è stata più volte sottolineata anche dal ministro della giustizia Bosco e dal sottosegretario Mannironi i quali di frequente hanno portato in questi elevati consessi, ad un tempo il contributo della loro esperienza e l'apprezzamento del Governo, di per sè garanzia di attenta cura e di appassionato, sollecito intervento.

Citeremo il Convegno di studi sull'Amministrazione della giustizia, tenuto a Napoli all'inizio di quest'anno con un ampio dibattito su « I problemi della Corte d'assise ». In quella sede furono rilevati i profili costituzionali dei problemi relativi alle Corti d'assise e, in questa cornice, cioè nel dettato della Costituzione che prevede la partecipazione popolare all'Amministrazione della giustizia, furono affrontati problemi vitali quali la composizione delle Corti d'assise, la funzione del Presidente nell'ambito del collegio e la competenza stessa della Corte.

Interessanti furono le impostazioni date dai relatori soprattutto per quanto attiene alla necessità — rilevata dal professore Delitala, ordinario di diritto all'Università di Milano — di studiare un sistema che consenta ai membri « laici » della Corte, il giudizio sulla base delle acquisizioni dibattimentali, onde evitare qualsiasi interferenza o influenza dei giudici togati, in particolare del Presidente, che conoscono gli atti processuali.

Notevoli furono anche le perplessità sollevate a proposito dei delitti politici, circa l'attitudine o meno dei giudici popolari ad un giudizio sereno, oggi che le masse sono fortemente riunite in partiti.

Non è questa l'occasione migliore per prendere posizione su temi così scottanti, ma non si può negare che soltanto attraverso l'esame sereno e quanto più possibile ampio e spregiudicato dei problemi che attenagliano la giustizia, si può sperare di portare ad essa un concreto e positivo aiuto.

Il Governo ha sempre mostrato di voler intervenire, con i mezzi a sua disposizione, allo scopo di adeguare gli strumenti della giustizia alle mutate esigenze del nostro tempo. E di questi interventi governativi, del notevole lavoro svolto in tal senso dai Guardasigilli onorevole Gonella e senatore Bosco, parleremo in apposito paragrafo.

Di certo però assai poco fu fatto in passato, in particolare nell'anteguerra, per cui gli interventi di oggi sono soltanto iniziali palliativi che reclamano interventi ancora più massicci.

Una spregiudicata ma sincera disamina di quanto occorre alla giustizia per adeguarsi ai suoi compiti, un crudo ma realistico quadro, ci è stato tracciato in un convegno tenuto a Roma da Magistrati e Avvocati.

Scopo del loro incontro fu solo di richiamare l'attenzione sui problemi della giustizia.

Uno dei relatori, il dottore Glinni, componente del Consiglio superiore della magistratura, ebbe addirittura ad affermare: « Per venti anni nessuno ha mai voluto affrontare con serietà il grave, anzi gravissimo problema connesso con la crisi della Giustizia. Noi intendiamo rivolgerci alla pubblica opinione perchè, nella prossima legislatura, il Parlamento ad essi dedichi un'attenzione che sinora, purtroppo, non ha mai avuto ».

Ed ha aggiunto: « Qualcosa, è stato fatto, ma è mancata una visione unitaria del problema ed i rimedi marginali adottati sono stati inghiottiti dai disservizi dilaganti negli uffici giudiziari. Si è voluto puntellare l'edificio della Giustizia, quando, invece, era necessario che venisse coraggiosamente rinnovato dalle fondamenta ».

Sono rilievi precisi, pungenti, che richiedono il massimo rispetto perchè ci giungono da coloro che, vivendo giorno per giorno, ora per ora, la vita della giustizia, conoscono assai bene di quali aritmie essa soffra e di quali pericolosi aggravamenti possa essere vittima in futuro.

« La giustizia — si concluse in quel convegno al quale parteciparono oltre mille tra avvocati e magistrati — non è un servizio di cui il cittadino chiede di godere, ma è l'adempimento di un dovere da parte dello Stato verso i cittadini ».

Importanti sono anche le conclusioni alle quali è giunto il 12° Congresso dell'Associazione nazionale magistrati italiani tenuto in Sardegna nei giorni scorsi.

Nella mozione conclusiva si legge infatti che è effettivamente in atto una crisi della giustizia nel senso che l'ordinamento della giustizia stessa non risponde alla funzione che le è assegnata, nella misura reclamata dalle esigenze di uno stato moderno, democratico, nel quale è in atto il profondo processo di trasformazione economico e sociale e si auspica che, nel quadro delle molte iniziative indicanti un'autentica volontà rinnovatrice nel campo dei codici, la magistratura sia chiamata a dare il suo contributo affinchè la soluzione da dare ai problemi del processo e dell'ordinamento giudiziario obbedisca strettamente ad una visione coerente ed unitaria.

Una verità che non dovrebbe essere necessario ripetere? Ma vediamo, a proposito dei magistrati, quale è lo squilibrio tra numero di cause da sostenere e *organico dei ruoli.*

Innanzi tutto non sarà male ricordare che nel 1865, cioè quando ancora Roma non era la capitale d'Italia, i giudici erano nel nostro Paese 4300, cioè circa un giudice per ogni 5 mila italiani. Oggi i giudici sono 6882 cioè appena uno ogni 8 mila abitanti circa.

Nè questo rapporto è eccessivamente indicativo. Bisogna tenere conto che fra i danni del progresso, fra le note negative della dinamicità convulsa della nostra vita, ci sono indubbiamente quelli relativi ad un aumento della litigiosità, delle cause di disputa, di risarcimento danni, eccetera, (basta pensare alle cause per incidenti automobilistici) per cui è assai più alta la percentuale dei cittadini che ricorrono alla giustizia.

Entrando nel dettaglio di questo squilibrio sarà sufficiente osservare il seguente quadro comparativo dell'organico della nostra magistratura nel 1907, 1912, 1923, 1924, 1940, 1941, 1945, 1948, 1955, 1956 e 1962.

Organico del personale della Magistratura

1907	. . .	n. 4.901	magistrati
1912	. . .	» 4.771	»
1923	. . .	» 4.127	»
1924	. . .	» 4.234	»
1940	. . .	» 4.693	»
1941	. . .	» 4.955	»
1945	. . .	» 4.963	»
1948	. . .	» 4.973	»
1955	. . .	» 5.553	»
1956	. . .	» 5.703	»
1962	. . .	» 6.882	»

Numero affari civili e penali sopravvenuti e relative sentenze

	1960	1961	1962
CORTI DI APPELLO			
cause civili	23.389	21.299	23.391
controversie agrarie	667	551	494
procedimenti penali	27.357	24.358	26.515
sentenze civili	17.075	15.813	17.113
sentenze agrarie	476	409	373
sentenze penali	25.963	23.303	23.059
TRIBUNALI			
cause civili	165.219	174.058	175.729
controversie agrarie	8.325	6.714	6.709
fallimenti	7.053	6.309	6.401
procedimenti penali	125.421	125.842	136.546
sentenze civili	60.512	57.411	61.590
sentenze agrarie	3.358	2.584	2.160
sentenze penali	105.704	99.401	106.072
PRETURA			
cause civili	224.718	215.779	213.625
procedimenti penali	1.964.372	2.006.033	2.049.857
sentenze civili	78.582	73.282	76.282
sentenze penali	246.149	247.429	269.574
rogatorie penali	188.816	184.037	190.543
decreti penali	633.201	633.640	574.283
RIEPILOGO			
cause civili (Corti-Tribunali-Preture)	413.326	411.136	412.745
controversie agrarie (Corti-Tribunali)	8.992	7.265	7.203
fallimenti (Tribunali)	7.053	6.309	6.401
procedimenti penali (Corti-Tribunali-Preture)	2.117.150	2.156.233	2.212.918
sentenze civili (Corti-Tribunali-Preture)	156.169	146.506	154.985
sentenze agrarie (Corti-Tribunali)	3.834	2.993	2.533
sentenze penali (Corti-Tribunali-Preture)	377.816	370.133	398.705
decreti penali (Preture)	633.201	633.640	574.283

Questo evidente squilibrio tra il numero dei magistrati e il numero dei rapporti giuridici è stato additato come una delle cause determinanti della lentezza della giustizia, anche da alcuni tra i maggiori e rappresentativi esponenti della nostra magistratura.

Voglio ricordare quanto ebbe ad affermare di recente l'ex primo Presidente della Corte di cassazione Eula.

« Nella sproporzione attuale — egli ha rilevato — tra il numero dei magistrati rimasto pressochè invariato o con limitati aumenti dall'unificazione nazionale ad oggi, rispetto all'aumento della popolazione, ed al moltiplicarsi dei rapporti giuridici in pari con l'incremento economico e degli affari del Paese, sta veramente la causa della lentezza delle procedure in quanto gli organi giudiziari, specialmente quelli dei grandi centri, sono così gravati di procedimenti civili e penali e delle infinite incombenze giuridico-amministrative che fanno capo alla giustizia, da derivarne per ogni magistratura e per i collegi, un carico di lavoro così pesante ed eccessivo che non può essere svolto che con inevitabili ritardi e lentezze ».

È a questo punto che dobbiamo dare atto al Ministro Guardasigilli di aver cercato di provvedere in proposito con l'apposita legge circa l'aumento degli organici della magistratura e, di conseguenza, circa la questione delle promozioni, che tanto aveva diviso i magistrati e fatto temere pericolose disfunzioni e malcontento.

Con la legge 4 gennaio 1963, infatti, si compie un notevole passo verso il risanamento delle denunciate lentezze e dei gravi squilibri esistenti. Il ruolo organico è stato aumentato di 1179 posti, compreso un posto di Presidente aggiunto della Corte di cassazione.

La distribuzione di questo maggior numero di posti è la seguente:

18 posti di Presidente di Sezione di cassazione o equiparato;

200 posti di Consigliere di cassazione ed equiparato;

400 posti di Consigliere di Corte d'appello ed equiparato;

560 posti di giudice ed equiparato.

Il sistema delle promozioni e dei concorsi, sensibilmente modificato, ha inoltre raggiunto lo scopo di assicurare uno sviluppo di carriera più rapido.

La disciplina attuata con tale legge, che è stata successivamente corredata da un accurato piano completo di distribuzione del personale in conformità alle provate esigenze di ciascun servizio, ha indubbiamente rappresentato un concreto e valido contributo alla risoluzione degli annosi problemi della giustizia, ma non si deve peccare di ottimismo affermando che essa è sufficiente a sanare tutti gli inconvenienti lamentati.

Lo stesso ministro Bosco, parlando a Tribuna politica, ai microfoni della RAI-TV ebbe a chiarire questi limiti della legge che prevede la distribuzione dei 1179 magistrati in un triennio.

Naturalmente il problema dei ruoli dei magistrati va strettamente collegato con l'altro dei cancellieri, degli ufficiali giudiziari, degli amanuensi giudiziari.

Ebbene, anche in questo specifico settore, qualcosa di notevole è stato portato a compimento; si tratta della legge 16 luglio 1962 n. 922, sulla revisione degli organici delle cancellerie e segreterie giudiziarie, nonchè sulla ripartizione dei proventi di cancelleria e la legge 3 febbraio 1963 sulla revisione delle piante organiche del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie. Con la prima si disponeva l'assetto dell'organico nel seguente modo: 54 posti di Cancelliere capo di Corte di cassazione e di Corte di appello e di Segretario capo della procura generale presso le Corti stesse; 191 posti di Cancelliere capo di tribunale e Segretario capo di procura della repubblica di 1ª classe; 1170 posti di Cancelliere capo di tribunale e Segretario capo di procura della repubblica di II classe; 1600 posti di Cancelliere capo di pretura.

Anche gli ufficiali giudiziari, infine, sono stati oggetti di una legge (11 giugno 1962

n. 546) con la quale sono state apportate le necessarie variazioni alle loro piante.

Ma indubbiamente l'ampliamento degli organici, peraltro non pienamente adeguato alle necessità lamentate, non può bastare a sanare il problema della lentezza della giustizia.

Il problema è complesso e bisogna affrontarlo con la massima decisione e con il massimo impegno da parte di tutti.

Ad esempio da vari colleghi, in Commissione, è stato fatto rilevare che, sia pure in alcuni casi che non possono essere naturalmente generalizzati, si è dovuto lamentare un'insufficiente osservanza degli orari negli uffici giudiziari. Ebbene i mezzi per intervenire ci sono. Il Ministro non mancherà, se necessario, di incaricare i Presidente delle Corti d'appello, di richiamare i responsabili ad una maggiore scrupolosità nell'osservare gli orari d'ufficio.

Del resto l'acceleramento della giustizia deve essere un impegno che tutti dobbiamo assumere perchè essa possa veramente procedere nella sua insostituibile funzione di sempre.

Gli Uffici giudiziari

Abbiamo premesso che tra le cause della crisi della giustizia sono da annoverare oltre la deficienza di magistrati, la inadeguatezza dell'attrezzatura negli Uffici giudiziari.

Allarmi in tal senso sono giunti da ogni parte. Lo stesso primo Presidente onorario della Corte di cassazione Giocoli ebbe a rilevare di recente che « i palazzi di giustizia sono del tutto inadeguati alle esigenze del servizio giudiziario, a prescindere dal loro stato assolutamente indecoroso ».

« Cagione non lieve di lentezza — aggiungeva in proposito il Procuratore generale di Napoli Mirabelli — che si traduce in difetto di direzione, di armonia, di disciplina, è la carenza, l'angustia e la cattiva distribuzione dei locali ».

È ovvio che se al non adeguato numero di magistrati si aggiunge anche una paurosa limitatezza di ambienti e di mezzi, la giustizia non può che cedere sul piano della propria efficienza.

I magistrati debbono, dunque, essere messi nelle condizioni di poter assolvere alla loro nobile e vitale funzione.

Ebbene vediamo quanto è stato fatto e cosa resta ancora da fare in materia di edilizia giudiziaria.

Il servizio dei locali e mobili degli uffici giudiziari è regolato dalla legge 24 aprile 1941, n. 392 che trasferì ai Comuni, sede di uffici giudiziari, la competenza mediante corresponsione da parte dello Stato di un contributo annuo la cui misura è fissata secondo la tabella approvata con decreto 9 febbraio 1959.

Per l'edilizia vera e propria, ai Comuni vennero disposti contributi integrativi o straordinari con legge 25 luglio 1956, n. 702, e successivamente con legge 15 febbraio 1957, n. 26, allo scopo di favorire la costruzione, ricostruzione o il restauro di uffici giudiziari.

Ora, a tale proposito, si deve obiettivamente rilevare l'assurdità di una simile impostazione. Non è possibile che i Comuni possano provvedere effettivamente "alla ricostruzione o al restauro" o tanto meno "alla costruzione di uffici giudiziari", se il contributo integrativo dello Stato è fissato nella esigua misura di un miliardo l'anno.

È vero che un miliardo l'anno deve essere proiettato nell'ampio periodo di anni in cui la legge si articola, cioè in 20 anni, ma, a parer nostro, il settore dell'edilizia dovrebbe passare direttamente a carico dello Stato. E occorre che su questo punto il Parlamento fissi la propria autorevole attenzione. Anche se la legge del 1957 fosse ridimensionata, assai poco si potrebbe sperare. Non si tratta di fissare un aumento del contributo nella misura del 100 o magari anche del 200 per cento. Si tratta di redigere un piano organico che, al difuori del solito particolarismo che minaccia la funzionalità di ogni nostra iniziativa, possa veramente affrontare e risolvere il problema.

Si può osservare in proposito che i Comuni hanno per legge la possibilità di ricorrere a mutui del Consorzio di credito delle opere pubbliche per la parte a loro spettante della spesa prevista, cioè per la quota di spesa non coperta dal contributo dello Stato, che può giungere anche fino all'80-85 per

cento. D'accordo, ma non bisogna certo dimenticare che i Comuni sono assillati da numerosi altri problemi, dalle scuole agli acquedotti, dalle strade all'illuminazione, per cui è assai difficile che, in un sereno ordine di priorità, trovi posto la costruzione o il restauro degli uffici giudiziari.

La riprova che i Comuni non sono e non saranno mai nelle condizioni per assolvere al mandato che la legge ha loro riservato per l'edilizia giudiziaria, è che un'altra legge (24 luglio 1959, n. 622) prevede lo stanziamento di tre miliardi di contributi straordinari nella misura del 50 per cento della spesa prevista per l'intera esecuzione dell'opera, ma ben pochi Comuni se ne sono potuti servire, essendo nell'impossibilità di stanziare il rimanente 50 per cento.

Qualcosa è stata comunque fatta nel settore, ma soltanto a spese dello Stato. Sono stati infatti costruiti o completati i palazzi di giustizia di Pisa, Forlì, Cassino, Nuoro, Frosinone, Melfi, Rieti, mentre un'apposita legge (25 aprile 1957) prevedeva la costruzione dei nuovi palazzi di giustizia di Roma, Napoli e Bari.

Purtroppo l'eccessivo tempo che intercorre sempre tra l'emanazione di una legge varata allo scopo di fissare il finanziamento di un'opera particolarmente impegnativa ed attesa e l'inizio dei lavori o, peggio ancora, il loro compimento, ci porta all'amara conclusione che, a oltre sei anni dal 1957, soltanto per il Palazzo di giustizia di Bari è prossimo il giorno dell'inaugurazione.

Le discussioni immancabili tra i sostenitori di tesi opposte, a legge già emanata, ci hanno portato, ad esempio, per il nuovo Palazzo di giustizia di Napoli, non soltanto ad aver perso sei anni, ma ad aver dovuto procedere all'emanazione di una nuova legge che fissa in 6 miliardi di lire (5 marzo 1963, n. 285) la spesa complessiva dell'opera.

Per il nuovo Palazzo di giustizia di Roma il ministro Bosco sembra aver dato l'avvio determinante alla definitiva risoluzione, ma certamente il fallimento della ditta appaltatrice e le altre difficoltà a suo tempo incontrate, hanno già enormemente ritardato lo inizio dei lavori e, non schiudono certo una ottimistica visione su quella che sarà la data della fine dei lavori stessi. Ai sei anni persi, quanti altri ne dovremo aggiungere perchè la Capitale possa disporre di una moderna costruzione la cui esigenza era stata sentita da molto tempo e che dal 1957 era stata prevista con apposita legge?

Nè si deve far molto affidamento sui palliativi dei trasferimenti provvisori in altri edifici. Assai spesso questi trasferimenti determinano confusione e ritardi. Non dimentichiamoci l'ammonimento venutoci dal Procuratore generale della Corte d'appello di Roma. Egli disse che « il Presidente del Tribunale di Roma e il Giudice istruttore si trovano costretti a tenere udienze istruttorie nelle stesse aule delle udienze collegiali »; che « i giudici non dispongono di scrittoi e debbono usare talvolta qualche vecchio mobile di scarto », che « gli uffici mancano perfino di seggiole ed una pratica avviata da molto tempo per avere rifornimento di seggiole non è giunta a conclusione ».

Recentemente ci risulta che si è provveduto alla fornitura di macchine da scrivere normali ed elettriche, di calcolatrici, di armadi metallici, bromografi e registratori di voce e si è provveduto a dotare i casellari giudiziari di razionali schedari metallici mentre è in corso l'installazione nei locali del Ministero di un elaboratore elettronico per il casellario giudiziario centrale, che consentirà il rilascio immediato dei certificati.

Indubbiamente è un passo avanti, ma che va considerato solo come un incoraggiante inizio perchè ben altro si dovrà fare per adeguare questi importanti Uffici pubblici alle esigenze del nostro tempo.

In proposito ci sia consentito riferire quanto ebbe a dire qualche mese fa l'insigne avvocato Carnelutti, Presidente della Commissione per la riforma dei Codici di procedura penale. « La crisi dell'Amministrazione della giustizia — egli disse — dipende da tre fattori che definii da molti anni con la formula: uomini, cose, idee. La riforma dei Codici concerne le idee. Ma anche quella della giustizia è un'azienda la quale richiede il suo fabbisogno non soltanto in leggi ed uomini, ma anche in strumenti materiali. Tra le cose, senza dubbio, più utili, anzi più necessarie sono i mezzi di documentazione dei fatti

processuali. Quello che avviene in proposito è addirittura uno scandalo. Tra l'altro la disponibilità di cancellieri esperti in stenografia è già garantita dal Codice di procedura penale vigente, il quale ha ormai più di trent'anni; ma in trent'anni io non sono mai riuscito ad ottenere uno stenografo all'udienza. Purtroppo questo scandalo si ripete per tutti gli altri strumenti materiali necessari alla gestione del processo, a cominciare dagli edifici i quali sono, nella massima parte dei casi, inidonei ai bisogni ai quali dovrebbero servire. Quasi sempre anche per gli edifici nuovi si è curato soprattutto il decoro esteriore, trascurando la loro funzionalità ».

Occorre, quindi, non soltanto accelerare i tempi per la costruzione dei nuovi uffici giudiziari previsti, ma predisporre una intelligente pianificazione a largo raggio, che, mediante l'intervento diretto dello Stato, elimini gli inconvenienti lamentati e dia alla giustizia le sedi appropriate e soprattutto funzionalmente idonee per espletare la propria secolare funzione.

* * *

In questo quadro da noi sufficientemente illustrato, si inserisce il provvedimento di amnistia.

Non è questa la sede più opportuna per ritornare sull'argomento, dopo l'ampia trattazione e discussione che ne ha fatto il Parlamento nei suoi due rami, ma non vi è dubbio che dobbiamo rilevare come l'amnistia, oggi, sia stata certamente suggerita più dall'esigenza di alleggerire il lavoro alla Magistratura, di mettere cioè la Magistratura in condizione di recuperare in parte almeno lo svantaggio che ha sul ritmo dei procedimenti presentati, che non da un'esigenza o una politica di clemenza particolare.

Dall'unità ad oggi l'Italia ha il primato delle amnistie in Europa. Una realtà che deve far meditare perchè potrebbe costituire l'invito pericoloso ad un freddo calcolo, sui concreti rischi di nuove azioni criminali, da parte dei « professionisti » del reato.

LA LEGISLAZIONE

Ma all'atto di esaminare le cause principali della crisi della giustizia abbiamo osservato che notevole era anche, in proposito, l'apporto negativo di una legislazione appesantita da troppe modifiche, da troppi ritocchi che, oltre a sviare spesso il principio ispiratore di una legge ne minano la facilità di comprensione creando inammissibili divergenze interpretative e, di conseguenza, differenze di valutazione e di applicazione.

Il problema della legislazione va visto sotto i due tradizionali aspetti: la necessità di una maggiore chiarezza della legge, quindi la necessità di una migliore tecnica legislativa e la altrettanto inderogabile necessità di una riforma dei Codici.

A proposito della tecnica legislativa non possiamo non condividere pienamente quanto ha affermato la IV Commissione permanente della Camera nell'ultima Relazione al bilancio della Giustizia, cioè che « si ha spesso una produzione di norme legislative mal redatte o che non si coordinano alle altre norme della stessa legge o che si prestano, per la loro oscurità ed ambiguità, ad equivoche interpretazioni ».

L'affermazione è grave soprattutto per chi ha sempre vantato una tradizione ambita in materia di diritto. Ma bisogna ammettere che il rilievo è non soltanto doveroso quanto opportuno.

Quali le cause di questo stato di cose? Certamente la fretta con cui i legislatori sono costretti ad agire, assai spesso sotto l'incalzare di rivendicazioni, di richieste, di insistenze circa l'entrata in vigore della legge stessa che, nel maggior numero dei casi, nasce già con notevole ritardo rispetto al momento in cui di essa si è sentito il bisogno e in cui ad essa si è pensato di ricorrere. E ancora il modo con cui la legge viene redatta.

Gli uffici legislativi

Occorre giungere pertanto ad una armonizzazione degli « stili » legislativi, per conseguire una chiara formulazione del pensiero legislativo e, infine, per rispondere alle

esigenze di una funzionale elaborazione tecnico-giuridica.

A tale proposito è opportuno soffermarsi sulla inderogabile necessità di un effettivo coordinamento legislativo che abbracci la supervisione di tutti i provvedimenti legislativi e regolamentari da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri, l'attuazione delle deliberazioni stesse del Consiglio, il perfezionamento dei provvedimenti da esso approvati, la determinazione dell'atteggiamento del Governo riguardo le numerosissime proposte di legge di iniziativa parlamentare, nonchè tutti i rapporti con le Camere circa lo svolgimento dell'attività legislativa.

In definitiva il coordinamento legislativo, per essere veramente efficace, dovrebbe manifestarsi fin dalla prima impostazione degli schemi da parte dei singoli Ministeri e seguire, nelle varie fasi, le lavorazioni delle leggi.

Resta da discutere come attuare in pratica il coordinamento. Ci corre l'obbligo di rilevare, in proposito, che fin dal lontano 1949, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, preoccupata della delicatezza del problema, redasse alcune direttive di massima circa i compiti dei Ministri nei riflessi dell'attività legislativa, raccomandando che, alla elaborazione dei disegni di legge, si addivenisse attraverso approfonditi studi preparatori al fine di evitare il pericolo di avventate improvvisazioni e affermava che la legislazione degli ultimi anni lasciava, in effetti, molto a desiderare dal punto di vista della tecnica legislativa.

Un problema, dunque, non nuovo. Anzi in più riprese si tornò ufficialmente sull'argomento, fissando direttive specifiche nel campo stesso della legislazione, sempre per evitare norme contrastanti con i principi generali dell'ordinamento giuridico nonchè il verificarsi di discontinuità, lacune ed incertezze interpretative.

Ebbene, già da tempo, si è sentita da più parti la necessità di un ufficio legislativo che dovrebbe controllare gli uffici legislativi esistenti presso i Gabinetti dei singoli Ministri, allo scopo di unificare, per quanto possibile, criteri di stesura delle varie leggi. Lo stesso relatore alla Camera per il bilancio della Giustizia, ne ha fatto esplicito ed ampio cenno. Ma non bisogna dimenticare che, nell'organizzazione in atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, funziona un ufficio studi e legislazione, composto di magistrati giudiziari e amministrativi, di funzionari ed esperti, tramite il quale la Presidenza indirizza e regola l'attività legislativa del Governo.

Ci sembra, quindi, opportuno, senza ricorrere a pericolose sovrastrutture burocratiche, potenziare e rendere più efficente l'Organo di cui già si dispone e cioè l'ufficio studi e legislazione della Presidenza del Consiglio.

E in tal senso non si può che ricordare il noto disegno di legge, decaduto per la fine della terza legislatura, circa le attribuzioni degli Organi di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Tale disegno di legge, ispirandosi all'articolo 95 della Costituzione, enunciava, infatti, tra i vari compiti del Presidente del Consiglio, il coordinamento dell'attività del Governo in materia legislativa, prevedendo, per l'appunto, l'istituzione di un apposito ufficio.

Alla Camera dei deputati altri colleghi come l'on. Briganze e l'on. Bozzi si sono indugiati sull'argomento. Ci sembra, perciò, necessario richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità di accelerare i tempi per conseguire il coordinamento legislativo nel senso citato e in base a quei criteri che, secondo una impostazione che è senza dubbio la più corretta sul piano costituzionale, ha del resto già incontrato, per due volte, la adesione del Parlamento durante la discussione del progetto di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

In definitiva in questo nostro rilievo sta la speranza di riuscire a concretare una riforma parallela all'altra ben più impegnativa che mira ad adeguare i Codici alle nuove istanze della convivenza sociale moderna, e di cui parleremo tra breve; cioè la riforma non solo di quanto abbiamo in materia di legislazione, ma in particolare dei criteri, dei sistemi e dei metodi con i quali dovremo provvedere alle legislazioni future.

La riforma dei Codici

« Noi oggi dobbiamo adempiere un dovere che ci è imposto, non da un'ideologia o da un regime politico, ma dalla Carta costituzionale liberamente voluta dal popolo italiano: adeguare le norme dei Codici ai princìpi fissati dalla Costituzione » affermava qualche anno fa l'allora Ministro di grazia e giustizia onorevole Gonella. E continuava: « È un'opera di riforma permanente, incominciata, si può dire con l'inizio della vita del nuovo Stato democratico; basta pensare all'abolizione della pena di morte e alle altre leggi fondamentali che tutelano il rispetto della persona, la libertà dell'individuo, la giustizia sociale ed il diritto del lavoro per renderci conto dell'opera che l'esecutivo e il legislativo hanno già compiuto per adeguare le leggi e i Codici ai princìpi ed agli istituti nuovi dell'ordinamento democratico. Si può dire quindi che tutte le principali leggi successive alla promulgazione della Costituzione attuano direttamente o indirettamente una progressiva riforma dei Codici ». E concludeva a proposito dell'esigenza di riforma dei Codici: « Partendo da questa fondamentale constatazione non dovrebbe essere difficile riconoscere che i criteri ai quali si deve ispirare la riforma dei Codici potrebbero essere i seguenti: 1) adeguamento alla Costituzione; 2) adeguamento ai progressi della scienza del diritto e della giurisprudenza; 3) adeguamento all'evoluzione dei rapporti sociali che determinano la crisi di antichi istituti, legati a diverse condizioni di vita e fanno sorgere istituti nuovi, dei quali specialmente nel mondo del lavoro, individui e gruppi prendono oggi conoscenza; 4) adeguamento agli insegnamenti pratici dell'esperienza, perchè è evidente che se un nuovo istituto giuridico, che si era ritenuto opportuno, tale non si sia poi rivelato al vaglio dell'esperienza, è dovere del legislatore intervenire per modificarlo ».

La storia del delicato lavoro atto a riformare i Codici penali, di procedura penale e di procedura civile è troppo recente perchè sia necessario ricordarla.

Nella passata legislatura il ministro Gonella già aveva presentato al Parlamento un primo disegno di legge (il n. 1993) contenente norme di completamento della riforma del Codice di procedura civile ed aveva concluso una prima importante fase di studi per la riforma del Codice penale e del Codice di procedura penale.

Doveva toccare al ministro Bosco continuare sulla via tracciata e imprimere un ulteriore ritmo al lavoro così sagacemente iniziato.

Del resto il problema della revisione e dell'adeguamento dei Codici è lavoro troppo delicato e importante per tollerare affrettate o parziali conclusioni.

Lo stesso Carnelutti ammoniva all'inizio del corrente anno: « Ritengo che questo dovrebbe essere considerato il più urgente o almeno uno dei più urgenti problemi che gli organi legislativi dovrebbero risolvere, soprattutto il perfezionamento del processo penale, la cui importanza è senza dubbio più alta, i cui difetti sono più gravi e dannosi alla nostra società... La sola remora potrebbe e dovrebbe essere quella di evitare così le riforme parziali come le riforme improvvisate ».

E tale concetto ribadiva lo stesso ministro Bosco, dimostrando come anche il Governo fosse ben consapevole della portata storica e vitale della riforma in studio, una riforma inderogabile, ormai sollecitata da quanti, avvocati, docenti, magistrati, vivono la vita della giustizia, ma una riforma che deve proiettarsi nella vita futura del nostro popolo e che, di conseguenza, deve essere debitamente studiata e accuratamente vagliata.

« È un lavoro questo — osservava il ministro Bosco a proposito della riforma — che procede con lentezza perchè comporta studi, meditazioni, responsabilità, e rifugge da improvvisazioni, da sollecitazioni di parte, da orientamenti occasionali. Solo così i Codici possono dare, nel corso della loro evoluzione, al popolo di cui sono bene comune, quella garanzia di serietà che rappresenta la fiducia nel diritto ».

Sarebbe fuori luogo in questa sede elencare tutti quegli interventi, peraltro autorevoli, che in specifiche assise si sono avuti sulla necessità, anzi sulla inderogabilità di una sollecita riforma dei Codici.

Di certo sia i magistrati, sia il Parlamento, sia il Governo hanno più volte sollecitato

una tale riforma dei Codici di rito, del Codice civile, cioè del « libro fondamentale per la vita giuridica » e del Codice penale, in quanto « attua il diritto di difesa della collettività per assicurare l'ordinato svolgimento della vita sociale e per garantire l'esercizio delle libertà individuali e collettive dei cittadini ».

Prima di rilevare quanto il ministro di grazia e giustizia ha fatto ed ha, anche di recente, assicurato sulla riforma e sui criteri di essa, ci corre l'obbligo, da un lato, di ricordare quanto in proposito fece il ministro Gonella con la presentazione, fin dal febbraio del 1960, di un disegno di legge sulla riforma del Codice di procedura civile e dal 30 marzo dello stesso anno di un disegno di legge circa la riforma del Codice penale, e dall'altro di soffermarci su quei criteri che, a nostro avviso, dovranno essere tenuti in considerazione all'atto della stesura definitiva delle modificazioni allo studio.

Comunque è con profonda soddisfazione che abbiamo appreso dal recente discorso del Ministro alla Camera dei deputati, quali sono le previsioni e gli indirizzi generali della riforma, soprattutto per ciò che riguarda nel Codice penale la revisione del sistema delle pene, al fine di mantenere la giusta proporzione tra le fattispecie criminose e una più giusta considerazione del particolare valore che la libertà del cittadino acquista nel quadro di una moderna e democratica concezione di vita sociale.

Particolarmente interessanti anche le anticipazioni date circa l'umanizzazione delle pene, la rieducazione del condannato, il potenziamento della tutela penale rispetto ai delitti colposi.

Nè possiamo tacere quanto il Ministro ha rilevato, a proposito del Codice di procedura penale, sul progetto redatto dalla Commissione presieduta dal professor Carnelutti. Assai importante, infatti, è la prevista modifica dell'istruttoria che sarà sostituita dalla inchiesta preliminare con funzione, non tanto istruttoria, quanto preparatoria.

Gli indirizzi essenziali della riforma mirano sia ad accelerare il ritmo del giudizio che a raggiungere l'equilibrio completo tra la tutela dei diritti della difesa e la ricerca della verità attraverso « l'eliminazione di ogni posizione di prevalenza del pubblico Ministero e, quindi, mediante la rimozione di qualunque causa di privilegio processuale e di comoda posizione per la realizzazione degli scopi dell'accusa, nonchè mediante un maggiore rispetto accompagnato da una migliore disciplina del principio di oralità ».

Fra i punti essenziali della riforma abbiamo appreso che è incluso anche « la revisione del processo per l'applicazione delle misure di sicurezza al fine di assicurare all'interessato adeguate garanzie giurisdizionali nonchè la revisione della disciplina di custodia preventiva allo scopo di assicurare un maggior rispetto della libertà personale ».

In tal senso dovrà essere riesaminata anche la questione della libertà provvisoria, perchè non vi è dubbio che fino a quando un cittadino non è stato dichiarato colpevole, non deve conoscere l'immeritata punizione di un carcere nel quale egli non entra davvero come « accusato » semplicemente, ma entra già con il danno morale e materiale del « condannato ».

Un altro problema legislativo, sul quale ci corre l'obbligo di richiamare l'attenzione del Ministro, è quello della depenalizzazione dei reati contravvenzionali.

Ci è noto, in proposito, che è in corso di presentazione un apposito disegno di legge che prevede la revisione del sistema sanzionatorio delle norme di più tenue rilevanza sociale.

Di certo il problema è particolarmente sentito perchè si è da tempo accentuato il sistema di attrarre nel campo penalistico il regime sanzionatorio di molti precetti giuridici le cui violazioni ledono solo interessi sociali di secondaria e spesso contingente importanza.

Dobbiamo assolutamente evitare l'inflazione del procedimento penale che altera il carattere della norma processuale e sminuisce l'efficacia dell'azione amministrativa in difesa degli interessi sociali.

Un ultimo richiamo ci sentiamo di fare e riguarda la possibilità di un'accentuazione delle pene. Non si deve sottovalutare, a tal fine, ciò che ci insegna la filosofia del diritto e cioè che l'alta pena non reprime il reato.

Ma prima dell'entrata in vigore dei codici cerchiamo anche di riesaminare il problema delle circoscrizioni giudiziarie.

È una questione che può sembrare marginale, ma che ha la sua importanza e che comunque non può attendere i quattro anni previsti per la riforma dei codici.

Concludendo questo nostro giro d'orizzonte sulla riforma, abbiamo da formulare al Ministro Guardasigilli una raccomandazione particolarmente sincera e obiettiva; molto, anzi moltissimo è stato fatto per la revisione dei codici; ma cerchiamo di non superare il limite dei quattro anni previsti per la definitiva risoluzione di così annoso problema. Dobbiamo impegnarci tutti perchè sia questa nostra legislatura ad avere l'onore di dare al Paese i codici adeguati che esso attende da tempo. Superare questo limite significherebbe ricominciare quasi completamente da capo e aver perso troppo tempo prezioso.

La figura dell'imputato e dei testimoni

Uno degli aspetti sui quali maggiormente, in questi ultimi anni, si è polarizzata l'attenzione dell'opinione pubblica è senza ombra di dubbio la pubblicità data alle varie fasi di un processo, il morboso interesse della stampa, le inconcepibili indiscrizioni trapelate, le dichiarazioni, le interviste concesse perfino sugli schermi televisivi da testimoni e avvocati circa quelli che dovrebbero essere i sensazionali sviluppi del processo e delle relative udienze. È la sostanza stessa della procedura penale italiana ed il suo contenuto che viene messo in discussione, e forse, purtroppo, perfino alla berlina.

Si potrebbe obiettare, a tale proposito, che una maggiore osservanza, un rigoroso e fedele rispetto anche delle sole norme ancora in vigore avrebbe evitato queste scandalose interferenze, questo sistema di scavalcare il giudizio con anticipazioni che, qualunque sia la sentenza, creano dubbi, perplessità, o certamente confusione. Ma già che si è iniziata coraggiosamente una radicale opera di revisione dei codici, sarà opportuno affrontare con la massima decisione il problema e cercare di dare al cittadino il mezzo migliore per difendersi ed al giudicante l'austero clima di cui ha bisogno per rettamente e liberamente giudicare.

La Magistratura, si dice che deve essere indipendente, al di sopra della politica, delle passioni di partito, posta d'autorità su di un austero scanno dal quale svolgere la sua missione di sempre — e la stessa legge istitutiva del Consiglio superiore ha voluto esserne la prima garanzia —. Ma la Magistratura, come tale, deve anche essere messa nelle condizioni che la stampa, e di conseguenza l'opinione pubblica cui è essa diretta, non tenti di influire o in effetti non possa influire su di essa, in particolare quando il collegio giudicante è composto anche da giudici popolari.

Questa affermazione potrebbe sembrare paradossale, quasi offensiva, ma non lo è nè vuole esserlo, perchè assai spesso, anzi troppo spesso, è proprio sotto la spinta della stampa, dell'opinione pubblica, sotto la forza bruta di uno scandalo che la Magistratura, per esempio, è costretta ad accelerare il suo operato rinviando a giudizio cittadini che, se confortati da più vasta indagine istruttoria, avrebbero potuto essere assolti.

L'assoluzione, infatti, anche quando è giunta a suffragare la loro innocenza — e si potrebbero citare numerosi eclatanti esempi di processi famosi degli ultimi tempi — è giunta però dopo la mortificazione immeritata di un processo e di frequente dopo vari mesi di detenzione.

Con questo non vogliamo minimamente sottovalutare l'importanza della funzione che la stampa, in quanto libera, assolve in un paese democratico; vogliamo solo ricordare che anche per essa valgono le leggi del nostro Paese e la Costituzione, le quali vogliono tutelare il segreto istruttorio, chiedono la riservatezza dei testi, chiedono addirittura che i testi non conoscano le rispettive dichiarazioni. E a tal punto proprio alla stampa dobbiamo rivolgere un appello sincero perchè si sforzi di contemperare le esigenze, derivatele dalla sua funzione di informazione, di orientamento dell'opinione pubblica, con il diritto dell'onorabilità che ha ogni cittadino. Occorre, forse ad alcuni, un maggior senso di responsabilità. Di certo la libertà di stampa, essenziale in un clima di democrazia, non deve costituire potenzialmente, o quanto meno praticamente,

un mezzo indisturbato di violare lo spirito di alcune leggi.

È vero che al cittadino è concessa, naturalmente, la possibilità di rivolgersi alla giustizia per ottenere il risarcimento dei danni morali e materiali che la diffusione di notizie specifiche, offensive sulla stampa gli ha arrecato. Ma dobbiamo ammettere che sovente la lentezza della giustizia non garantisce che il « dubbio » sulla onorabilità, sulla moralità e sull'innocenza dell'accusato, ormai radicato nella opinione pubblica, sia del tutto dissipato.

La Costituzione, poi, per quanto riguarda la figura dell'imputato è assai esplicita. All'articolo 27 dice: « La responsabilità penale è personale. L'imputato *non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.*

Bisogna dunque che cessi, perchè contrario allo spirito ed alla lettera della Costituzione, il deprecabile sistema, ormai largamente instaurato, di violare i segreti istruttori, di aggredire, di spogliare l'indiziato o l'imputato, di rivangare il suo passato, di metterlo alla berlina del Paese prima ancora che si sappia se è, o non è colpevole, questo sistema di porre l'imputato avanti ad un tale, moderno tribunale del popolo.

È inammissibile che in un Paese come il nostro, dalle profonde tradizioni in materia di diritto, si continui a tollerare la violazione dei più elementari diritti dei cittadini e che un individuo, soltanto perchè accusato, debba essere giudicato non dai suoi giudici naturali, ma da una improvvisata giustizia popolare postasi al di fuori dell'aula, spinta a condannare e ad assolvere dietro una pressione spesso di superficialità, se non addirittura di deteriori interessi, di simpatie, o antipatie legate, a volte, anche a ideologie politiche.

La figura dell'imputato va difesa. E va difesa denunciando e condannando questo costume che minaccia di aggravare la crisi della giustizia.

E la giustizia, per incutere il rispetto che merita, deve saper reagire.

Tanto per citare un esempio, nella procedura penale inglese la figura dell'accusato che in quella stessa terminologia giuridica non è chiamato così, ma, traducendo alla lettera la parola, risulta essere colui *che deve difendersi dall'accusa;* è veramente e interamente protetta, come si deve proteggere la persona umana dell'innocente, fino a quando non sia accertata la sua colpevolezza.

Del resto, sempre a proposito dell'escussione dei testi, appare evidente la preoccupazione di chi ha redatto le norme procedurali di non ledere in qualsiasi modo l'onorabilità dell'imputato.

« *Nel complesso* — si legge nel testo inglese — *le norme sulle testimonianze hanno lo scopo di proteggere l'accusato.*

Riprova maggiore di questa particolare inquadratura che si dà in Inghilterra, alla figura dell'imputato, durante i processi penali, è che, nella stragrande maggioranza dei casi, l'imputato non appare nella penosa situazione dell'ammanettato, ma anzi, il più delle volte si presenta in libertà provvisoria.

Ed ancora: « È consuetudine, per i giudici, domandare alla polizia se vi sono obiezioni per la libertà provvisoria. Ora è necessario prendere visione del verbale dell'accusato, ma poichè questa non è parte del procedimento che debba aver luogo durante la udienza, ciò si può fare servendosi di un rapporto scritto, in modo che non venga pubblicato dalla stampa e che l'accusato non ne resti pregiudicato al futuro processo ».

Questo in Inghilterra. Ma anche la nostra Costituzione, come abbiamo visto, è assai esplicita in materia.

Pur tuttavia ciò, evidentemente, non basta.

Come rimanere, del resto, insensibili di fronte allo scatenarsi organizzato e sovente perfino speculativo, delle battaglie tra innocentisti e colpevolisti ogniqualvolta un uomo viene posto sul banco degli imputati?

Non si può ammettere che al di fuori della sua sede naturale si svolga un altro processo; non si può ammettere che vi sia chi, carpendo la buona fede dei deboli o puntando sulla scaltrezza dei furbi, intorbidi le acque delle indagini con presunti colpi di scena, con esplosive dichiarazioni; non si può soprattutto ammettere che, come conseguenza di tutto ciò, nasca, in una nutrita parte dell'opinione pubblica, il dubbio che la verità non sia quella risultante dalla sen-

tenza del Magistrato, bensì un'altra, quella ritenuta tale dall'opinione di questo o di quel giornale.

Assai esplicito, in proposito, il pensiero cattolico, egregiamente espresso di recente da una nota dell'Osservatore Romano: « La posta in gioco è troppo grave; il diritto dell'innocenza troppo preminente; il rispetto della persona umana troppo necessario perchè non si ripeta ora che, per la società come per gli individui, meglio è un colpevole impunito che un innocente sacrificato ».

Ma vicino alla figura dell'accusato bisogna esaminare anche la figura del testimone, che è uno dei cardini della giustizia.

Vediamo come sono regolate dal Codice di procedura penale le testimonianze.

Basta leggere l'articolo 488: « L'esame dei testimoni deve avvenire possibilmente in modo che nessun testimonio, prima di deporre, possa comunicare con alcuna delle parti, o con i loro difensori, o consulenti tecnici, assistere agli esami degli altri o vedere, o udire, o essere altrimenti informato di ciò che si fa nella sala d'udienza ».

L'articolo 24 delle disposizioni regolamentari dello stesso codice ordina poi che l'Ufficiale giudiziario, durante l'udienza, deve impedire qualunque comunicazione tra i testimoni esaminati e quelli da esaminare e fra le persone estranee ed i testimoni, durante il dibattimento e vigilare perchè i testimoni non assistano al dibattimento prima di essere esaminati.

Non si può trattenere — ci sia consentito — una assai amaro sorriso se si pensa da un lato al contenuto delle norme dettate dal legislatore per garantire l'imparzialità, la veridicità, e quindi l'utilità delle testimonianze e dall'altro al modo con cui si svolgono oggi i processi; se si pensa ai resoconti stenografici delle sedute pubblicati sulla stampa, alle interviste che i testi concedono prima delle udienze — interviste e resoconti che altri testimoni, in attesa di essere interrogati, possono conoscere liberamente.

Oggi il teste è divenuto un personaggio mondano, è un individuo sul quale si fissa e si punta la morbosa curiosità del nostro tempo, che viene vivisezionato nella sua figura, nel suo passato, perfino in quelli che lui riteneva fossero i suoi intimi affetti, i suoi segreti domestici.

Ed ecco le interviste, le foto che raffigurano il teste nella propria casa, con i propri familiari; le dichiarazioni sull'interpretazione di determinati atti processuali, le previsioni, per non chiamarli pronostici, sull'esito del processo penale.

Come è possibile che egli possa ancora svolgere e compiere per intero il proprio dovere se, prima ancora di deporre, viene affrontato e minacciato dall'implacabile arma del pettegolezzo?

E peggio: che dire della preoccupazione che purtroppo molti testi hanno di non perdere l'occasione unica che il destino porge loro di farsi pubblicità con la propria testimonianza? Un quarto d'ora di importanza che mortifica la giustizia, la porta al livello di un qualunque scandalo cinegiornalistico.

In ultima analisi è la figura stessa del teste che è stata avvilita, mortificata, resa a volte inutile, comunque spesso assai lontana da quei sacri, determinanti scopi cui la giustizia l'aveva chiamata.

È inutile ricordare i troppi errori giudiziari, recentissimi o recenti. Ma è doveroso pensare che alla base di ognuno di quegli errori vi furono dei testi che sviarono le vie della giustizia.

Ben venga, dunque, la riforma dei codici e in particolare quella del codice di procedura penale. Sarà opportuno, in tale sede, ricordarsi dei citati, deplorevoli inconvenienti. La figura del teste va coraggiosamente inserita nell'obiettiva vita del nostro tempo, va tutelata da un lato con l'aumento della pena per le false testimonianze, dall'altra con tutte quelle misure di sicurezza, dall'isolamento alla serenità dell'ambiente in cui è chiamato a testimoniare, che, sole, possono riportarlo alla sua tradizionale funzione di complemento indispensabile dell'azione giudiziaria.

Autorizzazione a procedere e immunità parlamentare

Nello Stato moderno il Parlamento rappresenta l'istituto più nobile e più rappre-

sentativo della diretta partecipazione del popolo all'attività legislativa. Esso oltre che costituire una preziosa e fondamentale conquista della democrazia assurge anche al ruolo di catalizzatore e propulsore delle maggiori iniziative del Paese ed, al tempo stesso, di vigile custode dei valori tradizionali dello Stato, là ove assolve alla sua funzione di controllo del potere esecutivo.

Non vi è dubbio, quindi, che il cittadino all'atto di divenire senatore o deputato acquisisce con il non indifferente bagaglio dei suoi diritti e dei suoi doveri, il compito di rappresentare il popolo che lo ha eletto, di tutelarne le libertà fondamentali e gli interessi civili, economici, politici, ma non lo autorizza a chiudersi nella roccaforte del professionismo politico. Egli resta prima di ogni altra cosa, nei riguardi dei suoi elettori cioè del popolo, come nei riguardi dello Stato un cittadino come gli altri, anzi un cittadino che il Paese guarda con particolare attenzione, perchè gli ha riconosciuto dei meriti e in lui ha riposto la sua fiducia: un fulcro, dunque, della struttura democratica nel quale ognuno vuole ritrovare il fulgido esempio di rare doti di virtù, di intelligenza, di rettitudine.

Abbiamo voluto indugiarci su questi noti e insostituibili valori del Parlamento per introdurci nel delicato, ma importante argomento dell'autorizzazione a procedere e dell'immunità parlamentare.

Circa la posizione dei cittadini di fronte alla legge e, quindi, di fronte alla Giustizia, la Costituzione è quanto mai esplicita.

All'articolo 3 si afferma, infatti: « Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali ».

All'articolo 25, inoltre, la Costituzione afferma: « Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge ».

La Costituzione, dunque, sancisce inequivocabilmente il principio della uguaglianza di ogni cittadino, indipendentemente dalle sue condizioni personali e sociali, di fronte alla legge, il che significa che anche i cittadini che esercitano il mandato parlamentare sono, di fronte ad essa, uguali a coloro che non si trovano in tali condizioni personali.

In un solo caso la Costituzione prevede per i parlamentari un trattamento particolare ed è nell'articolo 68. In esso si dice: « I Membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni ».

Il parlamentare viene così tutelato, dall'istituto dell'immunità parlamentare, per quanto attiene alla sua attività politica. In regime di sana democrazia, cioè, si sono voluti tutelare i parlamentari da persecuzioni evidentemente provenienti da azioni di Governo, di polizia, o anche della Magistratura.

Per questo e soltanto per questo l'azione penale derivante da eventuali, ipotetiche persecuzioni politiche, non può essere perseguita senza l'autorizzazione della Camera alla quale il parlamentare appartiene. Ma l'interpretazione di persecuzione non può essere estensiva per il duplice principio della indipendenza e libertà del Parlamento e della uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Ogni interpretazione della legge che non sia quella da noi ricardata verrebbe a convincere l'opinione pubblica che in Italia esistono non già dei cittadini tutti uguali dinanzi alla legge, ma dei cittadini qualunque, sempre responsabili e perseguibili per i reati da essi commessi e dei cittadini che, responsabili degli stessi reati, non sono perseguibili perchè inattaccabili.

Soltanto mediante una coraggiosa azione che applichi in pratica questi princìpi si potrà, da un lato, valorizzare l'istituto parlamentare e dall'altro ridare la fiducia a tutti sull'uguaglianza di chicchessia di fronte alla legge ed alla giustizia.

In un momento particolarmente delicato come l'attuale, già troppo scosso da scandalosi episodi di mal costume amministrativo e morale, non si può tollerare che un istituto quale quello dell'immunità parlamentare creato con purità di intenti come arma di legittima difesa contro persecuzioni politiche, possa esser messo nelle condizioni di coprire eventuali reati comuni addebitati a parlamentari.

IL SETTORE PENITENZIARIO

Ma l'amministrazione della giustizia non si basa solo sulla legislazione o sull'efficiente potere della magistratura. Deve disporre di un adeguato sistema penitenziario in grado di assolvere alla funzione che uno Stato civile ad esso demanda, cioè non punire, ma correggere; non isolare, ma preparare il reinserimento dei colpevoli nella vita sociale del Paese.

Una tale concezione, perfettamente in armonia con i nuovi dettami della convivenza umana, con i principi cristiani di fratellanza ed umanità ai quali ci sforziamo di improntare ogni nostra azione, sia privata che pubblica, è indubbiamente diversa da quella che per secoli ha retto e dominato il settore.

Purtroppo, quindi, tutte le strutture che abbiamo ereditato dal passato e che costituiscono quelle che ancora oggi potremmo chiamare le strutture portanti dell'edificio penitenziario italiano, sono nate con, e per un'altra, visione del problema. Occorrerà rinnovarle, con coraggio e con celerità, perchè tutti i cittadini possano veramente credere che i tempi sono mutati, che lo Stato e i cittadini non sono due enti eretti dietro le opposte barriere della diffidenza e del reciproco timore, ma sono i due elementi indissolubili e preziosi di uno stesso complesso armonico.

Non si creda che il problema carcerario, solo perchè interessa un non elevatissimo numero di cittadini, sia un problema secondario. Innanzi tutto si tratta di un problema di costume e di principio, quindi un problema già di per se stesso di vitale importanza, poi è anche problema di sicurezza, perchè non vi è dubbio alcuno che una società che sappia rieducare e reinserire i colpevoli nel suo seno, ha già potenzialmente evitato che la percentuale di essi cresca. I colpevoli debbono potersi redimere; anzi è lo Stato stesso che deve curarne la redenzione; invece di ritentare con maggiore oculatezza ed esperienza, i reati per cui erano stati in carcere, essi potranno così divenire sereni paladini dell'utilità della giustizia, uomini veramente liberi di operare quella scelta tra vita retta e vita illecita, che certamente particolari condizioni o di bisogno, o di educazione, o di giustificato o ingiustificato risentimento ed odio contro la Società in cui vivono avevano negativamente influenzato.

Ebbene dopo una simile, convinta premessa, che siamo certi troverà consenzienti tutti i settori del nostro Parlamento, veniamo ad esaminare quanto lo Stato fa oggi per il sistema penitenziario.

Le relative voci del bilancio sono in proposito preoccupanti.

Gli Istituti di prevenzione e pena

Per l'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e pena è stata prevista, nell'esercizio 1963-64, una spesa complessiva di 34 miliardi e 372 milioni, di cui 18 miliardi e 866 milioni per il personale e solo 15 miliardi e 206 milioni per i servizi. Tali cifre, rispetto alle previsioni dello scorso esercizio, presentano un lieve aumento, in ragione del 13 per cento circa.

Le spese di riparazione, sistemazione, adattamento e manutenzione ordinaria degli edifici adibiti ad istituti di prevenzione e pena sono fissate nella misura di 700 milioni; una cifra del tutto esigua e ci duole dover constatare che nessuna variazione si sia potuto proporre nello stato di previsione per l'esercizio 1963-64 mentre, nello scorso esercizio un aumento, sia pur lieve di 50 milioni, era stato previsto.

Aumenti invece sensibili, anche se a nostro avviso sempre inferiori alle reali necessità, sono stati proposti per altre voci: prima fra tutte quella relativa alle spese per il mantenimento ed il trasporto dei detenuti e gli internati negli istituti di prevenzione e pena per cui si chiede un maggiore stanziamento di 975 milioni, in relazione alle occorrenze; aumento che porta da 7 miliardi e 225 milioni a 8 miliardi e 200 milioni.

È sempre poco — ripetiamo — ma si può nutrire speranza che col prossimo esercizio tale voce possa conoscere un ulteriore, congruo aumento.

In proposito mancheremmo alla nostra intenzione di far luce su tutti gli aspetti del settore della giustizia se tacessimo i rilievi, anche pungenti e violenti, che alcuni organi di stampa, indipendentemente dal loro colore politico, hanno fatto di recente circa il trattamento riservato ai carcerati.

Purtroppo la nostra vita, nel dinamismo in particolare nel tecnicismo del nostro tempo, è fatta di cifre, di statistiche che ne documentano, con tragica verità, tutti gli aspetti. Ebbene sulla base di cifre ricavate da un noto giornalista di uno tra i più diffusi quotidiani della capitale, l'opinione pubblica ha appreso che lo Stato spende per l'alimentazione di ogni detenuto, a seconda della distribuzione territoriale dei vari istituti di pena, dalle 255 alle 267 lire al giorno.

Nè si può dubitare sull'esattezza di tali cifre perchè sono state tratte dai bandi che, nel 1955, regolarono le gare d'appalto per il mantenimento dei detenuti, alle quali parteciparono un'ottantina di ditte. Nel 1957 le gare furono ripetute alle stesse condizioni. Nel 1959 si ebbe un leggero ritocco (12 lire al giorno) che, confermato nel 1961 è rimasto in vigore fino al 30 giugno di quest'anno.

Se, come tutto fa ritenere, tali cifre sono esatte, e se si considera che esse sono comprensive del beneficio dell'appaltatore, si deve amaramente concludere che assai poco si può realizzare per l'alimentazione dei detenuti.

In proposito sarebbe opportuno che il Ministro Guardasigilli intervenisse in questa tanto delicata situazione dando soddisfazione a chi questi rilievi ha mosso e tracciando un sintetico quadro di quanto egli, che tante coraggiose prove di feconde iniziative ci ha dato, intende programmare per risolvere questo non certo nuovo problema; perchè è vero che dobbiamo trasformare i carcerati, in onesti lavoratori, ma dobbiamo garantire ad essi quel trattamento alimentare che li faccia rientrare, scontata la pena, nella vita civile, fisicamente idonei a intraprendere il lavoro che già conoscevano o che, durante la detenzione, è stato loro insegnato.

Per il lavoro, infatti, e per l'istruzione ai detenuti, le note sono più positive, come in genere, per la loro occupazione.

Sta di fatto che la percentuale dei detenuti lavoranti (ai quali è stata concessa una lieve maggiorazione nella diaria) è passata dal 50,35 per cento della fine del 1961 al 54,08 per cento della fine del 1962.

Indubbiamente bisognerebbe arrivare a percentuali di gran lunga più alte; ma non dobbiamo dimenticare che il lavoro dei detenuti comporta la costruzione di appositi laboratori, di apposite officine, di aziende agricole, che sono in corso di programmazione e che, se organicamente studiati, possono anche dare utili frutti sia sperimentali, che economici.

E già che siamo in argomento vogliamo chiedere al Ministro, che già tante benemerenze si è acquisito nello specifico settore, se non sia opportuno ed utile organizzare, anche nelle carceri mandamentali, speciali turni e corsi di lavoro. Naturalmente, per motivi economici e pratici, si dovrà trattare di lavori semplici, che non richiedano costosi impianti, ma uno sforzo in tal senso potrebbe dare buoni frutti e contribuirebbe a sfatare la giusta o esagerata fama che le carceri mandamentali hanno di cenerentole del sistema penitenziario.

Bisogna dare inoltre atto al Ministero di grazia e giustizia di aver ampliato, d'intesa con il Ministero della pubblica istruzione, i corsi di Istruzione elementare e postelementare con l'istituzione complessiva di 536 corsi per 7 mila detenuti e circa 1000 detenute, nonchè corsi di istruzione media e di orientamento musicale ai quali prendono parte rispettivamente circa 300 detenuti.

Incrementate sono state anche le biblioteche. Si è riusciti, infatti, a dotare ogni Istituto penitenziario di una biblioteca tipo di 128 volumi dati dall'Ente nazionale per le biblioteche popolari scolastiche, per un totale di quasi 40 mila volumi.

Una specifica azione si potrebbe anche intraprendere con le singole case editrici allo scopo di avere alcuni volumi di saggio, particolarmente idonei all'ambiente in cui dovrebbero essere letti. Sarebbe un contributo privato allo sforzo che il Ministero compie, un contributo umanitario dal quale certamente la tradizionale bontà della nostra gente non saprebbe esimersi.

Ma un cenno a parte merita l'istituzione del Centro d'osservazione presso le carceri giudiziarie di Milano. In un secolo, come il nostro, nel quale la tecnica domina ogni settore condizionandone lo sviluppo, nel quale moderni e rivoluzionari sistemi di selezione e di esame vengono adottati, ad esempio con le visite psicotecniche per i concorsi statali o le visite attitudinali per i militari o altre categorie, sembrava un controsenso che la figura del detenuto, cioè di un cittadino ritenuto colpevole e quindi maggiormente bisognoso di esami, di cure e di studi, non fosse oggetto delle stesse premurose attenzioni.

Il Centro d'osservazioni di Milano assolverà a questo compito, osserverà scientificamente la personalità del detenuto in modo che le assegnazioni agli istituti di trat tamento sia determinata in base a specifici ed adeguati criteri tecnici di selezione che già di per se stessi garantiranno una maggiore efficacia e porranno una seria ipoteca al buon esito dell'esperimento.

Notevole è stata poi l'attività edilizia, sempre nel settore penitenziario. I lavori di maggior rilievo hanno interessato le carceri giuridiziarie di Roma, Milano, Santa Maria Capua Vetere, Benevento, Sassari, Catania, Reggio Calabria, Locri, S. Angelo dei Lombardi, le case di reclusione di Massa e Porto Azzurro, le case di rieducazione di S. Maria Capua Vetere, Nisida, L'Aquila, la Colonia Agricola di Is Arenas e la casa di lavoro all'aperto di Mamone.

L'Amministrazione ha inoltre svolto una intensa opera di collaborazione con i competenti organi dei Lavori pubblici al fine di accelerare l'attuazione del programma edilizio per l'impiego dello stanziamento straordinario di 12 miliardi previsto dalla legge 24 luglio 1959, n. 622.

Il programma è già in avanzato corso di esecuzione. Restano da completare i lavori del carcere di Cuneo e la costruzione delle carceri giudiziarie di Trani, Foggia, Salerno, Avellino, Palmi, Crotone, della casa penale di Carinola e della casa di rieducazione di Messina.

Per quanto concerne le carceri mandamentali, le attività degne di particolare rilievo sono:

1) istituzione del carcere di Mignano Montelungo e ripristino di quelli di Frascati e di Poppi;

2) restaurazione e conseguente riattivazione delle carceri di Cariati e di Varzi;

3) esecuzione in atto dei lavori di restauro e di sistemazione delle carceri di Ascoli Satriano, Barcellona Pozzo di Gotto, Camposampiero, Casal Bordino, Castel Vetrano, Cerignola, Cervignano del Friuli, Cortona, Filadelfia, Gubbio, Legnago, Leonforte, Maddaloni, Malè, Missilmeri, Montefalco, Nardò, Polizzi Generosa, Pompei, Raccuia, Rivera, Ripatranzone, San Cipriano Picentino, Santa Anastassia e Troia.

È infine in corso l'istituzione di nuove carceri ad Acireale, Cascia, Giovinazzo, Gallipoli, Milazzo, Mineo, S. Miniato, Mercato San Severino e Santa Teresa di Riva.

La giustizia minorile.

Molto è stato fatto anche nel settore della giustizia minorile. Innanzi tutto giova sottolineare, con compiacimento, quanto ha affermato il Ministro Guardasigilli circa la situazione generale della delinquenza minorile. È evidente, infatti, che la giustizia, particolarmente per quanto attiene ai minorenni, ha totalmente funzione rieducativa. Di vitale interesse, quindi, è osservare il cosidetto fenomeno della delinquenza di ritorno, studiare l'incidenza che le migliorate condizioni sociali del nostro Paese, la lotta continua che il Governo fa alla miseria ed alla disoccupazione, hanno sui giovani, controllare l'incidenza percentuale della criminalità in rapporto alle condizioni economiche, sociali, politiche dell'ambiente.

Ebbene i consuntivi del 1962 sono, in proposito, sensibilmente migliori di quelli del 1961, senza contare il miglioramento addirittura imponente rispetto agli anni dell'anteguerra.

Il numero complessivo delle denunce di minorenni per delitti è sceso, infatti, da 22.834 a 21.961 con una diminuzione che,

soltanto teoricamente, è di circa il 4 per cento, perchè rapportandola all'aumento della popolazione, essa raggiunge l'8 per cento. I primi dati relativi al 1963 sono ancora più soddisfacenti.

La diminuzione interessa progressivamente il numero delle lesioni personali volontarie (-10,3 per cento); le violenze carnali (-6,9 per cento) e i delitti di rapina (-5,4). E a questo punto bisogna riconoscere il fattivo apporto dato dal Ministero di grazia e giustizia con la sua notevole opera di rieducazione dei minori, attraverso la diffusione dell'istruzione generale e di quella professionale in particolare.

Nè dobbiamo dimenticare, in proposito, che un sensibile aumento di spesa è previsto nel bilancio dell'esercizio 1963-64 per quanto si riferisce alla specifica voce: « Spese per il funzionamento dei Centri di rieducazione dei minorenni previsti dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1538: Accertamento della personalità del minore; spese per i mezzi rieducativi; mantenimento dei ricoverati; rette per i ricoverati a spese dello Stato negli Istituti convenzionati gestiti da pubbliche o private Istituzioni; trasporto dei minorenni, dei corpi di reato e correlative scorte; assistenza ai minori ed onorari per prestazioni di servizio sociale; provviste e servizi di ogni genere; provviste, manutenzione ed esercizio di mezzi di trasporto di minori e di cose inerenti a servizi non appaltati ».

Si tratta di un aumento di 500 milioni rispetto allo stanziamento di 2 miliardi e 600 milioni dello scorso esercizio, cioè un aumento del 19,2 per cento che porta il totale della somma a 3 miliardi e 100 milioni. Non sarà sufficiente ancora, ma dobbiamo compiacerci che, di fronte alle aumentate esigenze di un così importante settore, si sia fatto un ulteriore, concreto passo avanti.

Guardiamo ora quanto si è concretato in materia di edilizia penitenziaria, sempre minorile.

Prima d'ogni altra cosa ricorderemo i tre nuovi gabinetti medico-psico-pedagogici costituiti a Perugia, Potenza e Reggio Calabria nonchè gli Istituti in corso di allestimento a Treviso — casa di rieducazione maschile; Genova — Pontedecimo — Casa di rieducazione maschile; Bari — casa di rieducazione maschile; Locorotondo — casa di rieducazione maschile; Bitonto — casa di rieducazione femminile.

Oltre la citata e meritoria attività di istruzione generale e professionale si devono ricordare anche le iniziative prese per l'occupazione del tempo libero, sia in campo sportivo che mediante attività scautistiche come negli istituti di Nisida ed Eboli ed aereomodellistiche come negli istituti di Eboli, Urbino, Avigliano e Nisida.

In materia di tribunali e di giustizia minorile giova richiamare l'attenzione del Senato sulla riforma allo studio delle norme concernenti la competenza dei tribunali per i minorenni al fine di attribuire alla competenza di detti tribunali le materie riguardanti le affiliazioni, le adozioni, le tutele, gli affidamenti di figli di genitori separati; tale riforma ha lo scopo di assicurare una maggiore efficienza alla tutela dei minorenni in particolare stato di bisogno.

Ma bisogna ricordarsi anche — come ha giustamente rilevato la IV Commissione della Camera dei deputati e come da più fonti e da numerosi e autorevoli esponenti del diritto e della Magistratura è stato fatto osservare — della necessità di una precisa autonomia del tribunale minorile, autonomia che potrà portare alla specializzazione del giudice minorile, alla sua specifica caratterizzazione.

Sarà una conquista che darà nuova luce al settore e che consentirà certamente una più ampia, funzionale, armonica strutturazione della giustizia minorile.

ORDINI PROFESSIONALI

Un altro settore nel quale si è positivamente concretata l'attività del Ministero di grazia e giustizia, è quello degli Ordini professionali. Infatti, in seguito a specifici studi svolti sulle categorie professionali e sulle loro sfere di azione, si sono risolti o avviati a soluzione numerosi problemi circa i limiti di competenza delle diverse categorie,

la riforma degli ordinamenti previdenziali e assistenziali, l'aggiornamento delle tariffe e, nel quadro delle nuove concezioni europeistiche, l'avvio ad una effettiva liberalizzazione delle attività professionali.

In primo luogo va ricordato con soddisfazione il disegno di legge concernente l'ordinamento della professione di giornalista, predisposto dal Ministero di Grazia e Giustizia e approvato dalle Camere nella passata legislatura (legge 3 febbraio 1963, n. 69). Con questo nuovo ordinamento sono state realizzate le aspirazioni della categoria ed è stato istituito l'ordine dei giornalisti, disciplinando in modo effettivamente organico lo esercizio di una così vitale e importante professione.

Una Commissione, com'è noto, sta predisponendo le norme regolamentari della legge.

Si è posto così fine ad un periodo che, come ha giustamente definito il ministro Bosco in un discorso tenuto ai giornalisti nel luglio scorso, si può definire oggi « provvisorio », benchè sia durato per quasi vent'anni.

Anzi, a proposito della citata legge, non possiamo non rilevare con vera e sincera soddisfazione che altri Stati democratici europei l'hanno presa ad esempio e si accingono a tradurne gli aspetti essenziali e ad adeguarli alle loro rispettive esigenze.

Circa il lavoro della Commissione, secondo dichiarazioni a suo tempo fatte dal Ministro, si può affermare che il regolamento dovrà prevedere la determinazione delle circoscrizioni territoriali dei consigli dell'ordine, nonchè le questioni procedurali connesse al sistema elettorale e infine la questione della prova di idoneità professionale, la cui determinazione esige un giusto, obiettivo esame delle effettive capacità, degli effettivi requisiti, con la necessaria tutela e il necessario rispetto della libertà della professione.

Ma si può senz'altro affermare che la nuova legge, della quale auspichiamo la più sollecita applicazione, valorizzerà la funzione della stampa — funzione che deve assurgere più spesso possibile a vera missione — armonizzando e rendendo funzionale le strutture organizzative dei giornalisti.

Ma altre iniziative e altri provvedimenti, anche di ispirazione parlamentare, sono stati studiati circa gli ordini professionali. Ricorderemo la nuova disciplina previdenziale a favore dei professionisti forensi (legge 25 febbraio 1963, n. 289) — per la quale il Ministro Bosco ha assicurato l'immediata ripresa degli studi allo scopo di una definitiva disciplina della materia, in adempimento a un ordine del giorno del Senato —, la istituzione della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti (legge 3 febbraio 1963, n. 100), una analoga Cassa per i ragionieri e i periti commercialisti (legge 5 febbraio 1963, n. 160) e la nuova disciplina previdenziale per la categoria dei geometri (legge 9 febbraio 1963, n. 152), nonchè le disposizioni per la tutela del titolo della professione dei geologi (legge 3 febbraio 1963, n. 112).

Lo studio degli ordinamenti professionali è stato dunque affrontato e, mentre diamo atto al Ministro del suo fattivo interessamento in proposito, dobbiamo ricordare la opportunità di sollecitare gli analoghi studi in corso per quegli ordinamenti professionali che non sono più adeguati alla presente situazione economica, sociale e tecnica, come il nuovo ordinamento della professione di chimico — il cui testo il Ministro Bosco ha annunciato che è stato già comunicato ai Dicasteri interessati per il prescritto assenso — e la riforma della professione di dottore commercialista. Per quanto attiene all'ordinamento delle professioni di avvocato procuratore, la regolamentazione della disciplina estrinsecata in un disegno di legge approvato da un solo ramo del Parlamento nella scorsa legislatura e, quindi decaduto, dovrà essere riproposta quanto prima.

* * *

Onorevoli colleghi, il vostro relatore si è sforzato di tracciare un quadro quanto più completo possibile dei problemi e, quindi, delle necessità dell'Amministrazione della giustizia.

Naturalmente molti dei problemi discussi sono problemi annosi, che travagliano da

tempo la giustizia e non soltanto la giustizia del nostro Paese.

Nel quadro completo delle numerose e multiformi attività economiche e sociali che ci assillano non si può quindi pensare a sanatorie miracolistiche che, in termine relativamente breve eliminino gli anacronismi, le insufficienze, le lacune e tutte le altre disfunzioni di cui soffre il settore della giustizia. Abbiamo voluto schematizzare alcuni tra quelli che riteniamo possano essere i provvedimenti più urgenti al fine di risolvere le questioni più importanti o quanto meno di avviarle, con priorità assoluta, a soluzione.

La giustizia è una funzione preminente in un Paese civile; è il baluardo e la garanzia di tutte le nostre attività, è la difesa stessa del cittadino, è la sicura tutela della sua stessa libertà. Rendiamola efficace, spedita, funzionale e moderna. Avremo reso un servizio all'Italia.

Ed è con questa certezza e con questo augurio che, per il molto lavoro svolto e per l'altrettanto notevole lavoro che ci attende, vi invito a suffragare con la vostra fiducia il presente bilancio di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

ANGELINI Armando, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finaziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964 in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Art. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Appendice n. 1).

Art. 3.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per il personale del Corpo degli agenti medesimi, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio 1963-64, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.