

(N. 1136-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE MONNI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 29 luglio 1955 (Stampato N. 1424)

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 4 AGOSTO 1955

Comunicata alla Presidenza il 28 settembre 1955

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1955 al 30 giugno 1956

ONOREVOLI SENATORI. — Secondo la prassi, dovrei anzitutto riassumere i dati dello stato di previsione della spesa per l'esercizio già in corso e fino al 30 giugno 1956; rilevare le differenze, in aumento e in diminuzione, col precedente esercizio; commentare cifre e stanziamenti, lamentarne, come è di prammatica per tutti i bilanci e particolarmente per questo, la insufficienza in rapporto alle esigenze da tempo riconosciute legittime e al dovere di soddisfarle.

Si tratta di discutere di previsioni di spesa e dei mezzi messi a disposizione dal Tesoro per coprirle; chi presenta il disegno di legge relativo è il Ministro del tesoro di concerto con quello del bilancio, così come per gli stati di previsione degli altri ministeri. Noi siamo soliti rivolgere al Ministro volta per volta interessato osservazioni, richieste, critiche relative a compiti nuovi e quindi a spese nuove, a incrementi di vecchi compiti e quindi ad aumento di spese, come se il Ministro che ci ascolta potesse modificare lo stato di previsione che anche egli come noi avrebbe voluto meno povero, tale almeno da consentirgli iniziative o permettergli di favorire l'iniziativa parlamentare.

In Aula, anche se spesso non avvertito, è sempre presente un personaggio severo e arcigno, volgarmente noto Pantalone, che assume, nell'alternativa vicenda politica, nomi vari ed è sottoposto a molte cure ma migliora e si rafforza con lentezza.

Il bilancio dello Stato è quello che è: gli onorevoli Vanoni, Gava e Andreotti sarebbero felici di poterlo risanare e rendere florido e robusto. Sappiamo che è deficitario e tuttavia, nell'adempimento del mandato ricevuto, ci adoperiamo a far sì che il disavanzo aumenti accrescendo gli impegni e lo sforzo.

Da queste elementari constatazioni consegue — e non è osservazione nuova — la riflessione se sia opportuno mantenere o utile modificare il sistema di discussione degli stati di previsione della spesa, per motivi di carattere sostanziale e anche per economia di tempo. Una volta approvato il bilancio del Tesoro nel quale sono ripartiti i fondi e fissati i limiti di essi per i vari dicasteri e per i vari compiti dello Stato, la discussione e la critica non possono approdare a variare queste previsioni ma semmai le future, nel caso che di-

scussioni e critiche siano rammentate e se ne tenga conto, il che non sempre avviene, come può rilevarsi nel constatare che, generalmente, gli stati di previsione attuali ricalcano i passati non soltanto nella forma.

In sede di discussione del bilancio del Tesoro è possibile che la volontà delle Assemblee porti a modificare gli stati di previsione, a determinare cioè una diversa ripartizione; possibile teoricamente: in pratica in Assemblea si finisce col riconoscere che se si è ripartito in quel modo non era possibile fare diversamente e si approva, per ragioni anch'esse importanti e valide, pur essendo convinti che una graduatoria più meditata delle tante necessità ed esigenze, da farsi in sede di preparazione del bilancio generale, avrebbe consigliato di togliere da una parte per aggiungere all'altra.

* * *

Nulla vi è nella attività dello Stato che non abbia importanza: ogni categoria sociale è portata a sopravvalutare i propri interessi e le proprie esigenze, ogni difficoltà da risolvere si riversa presto o tardi sullo Stato e talvolta non si tratta d'interesse pubblico.

Ma noi tutti, penso, siamo d'accordo che fra importanza e importanza, fra esigenza ed esigenza, fra esigenza maggiore e minore è possibile, quando non si hanno i mezzi per soddisfarle tutte, un giudizio di graduazione. E penso che siamo d'accordo nel ritenere che se si vuol rendere giustizia alla Giustizia, se si vuole — come infatti il Governo e l'onorevole Ministro decisamente vogliono — attribuire grande importanza alla amministrazione della giustizia e risolvere almeno i più rilevanti e urgenti problemi che la giustizia interessano, non si può ritenere congruo e bastevole lo stanziamento di 50 miliardi e 475.600.000 di questo stato di previsione. Non è che se ne domandi oggi l'aumento, in contraddizione con quanto premesso; le spese maggiori derivanti da provvedimenti, riforme, nuove istituzioni, nuovi impegni in vista graveranno in massima parte sul prossimo esercizio anziché su questo; la vostra Commissione ha fiducia che nel prossimo esercizio lo stanziamento venga

adeguatamente incrementato. Oggi è concesso al bilancio della Giustizia poco più del 2 per cento in rapporto alla spesa totale dello Stato; ma non è questa esigua percentuale sibiene i nuovi e gravi impegni da assumere che danno la misura della pochezza dei mezzi a disposizione.

* * *

Nel 1948-49 furono stanziati per il bilancio della Giustizia poco più di 22 miliardi; nel 1949-50, circa 31 miliardi; nel 1950-51, 36 miliardi e 411 milioni; nel 1951-52, 39 miliardi; nel 1952-53, 43 miliardi e 380 milioni; nel 1953-54, 49 miliardi e 238 milioni; è da rilevare in quei sei anni il costante e notevole aumento degli stanziamenti.

Nel 1954-55 lo stanziamento decresce a 48 miliardi e 946 milioni; per l'esercizio in corso sale a 50.475.600.000 con un aumento di lire 1.529.064.000 in confronto al precedente esercizio. In realtà gli stanziamenti nuovi o accresciuti assommano a lire 2.386.910.000 ma vengono ridotti alla cifra ora precisata da diminuzioni dipendenti da minore fabbisogno su altri capitoli di spesa per lire 857.537.000 e dal trasferimento al bilancio del Tesoro di 300.000 lire. È necessario rilevare, per darne atto e merito, che i maggiori stanziamenti riguardano l'applicazione di leggi approvate dal Parlamento alla fine del 1953 e nel 1954; ed esattamente: la legge 30 ottobre 1953, n. 841 per l'estensione della assistenza sanitaria dell'E.N.P.A.S. ai pensionati (lire 350.768.000); la legge 26 novembre 1953, n. 876 per la concessione della tredicesima mensilità ai titolari di pensioni ordinarie (lire 560.000.000); la legge 2 marzo 1954, n. 19 per convertire in aumento dell'assegno perequativo o della indennità di funzione l'assegno personale previsto dalla legge 8 aprile 1952, n. 212 (lire 303.593.000); la legge 7 maggio 1954, n. 220 per rimborso alle SE.PR.AL. di competenze da esse corrisposte a personale proprio distaccato presso l'Amministrazione statale (lire 2.600.000); legge 11 giugno 1954, n. 409 per aumento del contributo alla Cassa previdenza del personale sanitario (lire 20.000.000); legge 9 agosto 1954, n. 633 per l'assistenza ai liberati dal carcere (lire 300.000.000); inoltre per

maggior fabbisogno in relazione all'aumento del personale (lire 342.690.000); e infine per cresciute esigenze di alcuni servizi in prevalenza carcerari (lire 507.250.000).

* * *

Poichè da ogni parte si domanda l'ammodernamento e lo sveltimento dei servizi dell'Amministrazione della giustizia si rende necessario considerare il capitolo 95 dello stato di previsione in esame: « Spese per l'acquisto e per l'esercizio delle autovetture per i servizi giudiziari e penitenziari lire 50.000.000 ». Ciò significa che alla Giustizia non è ancora possibile seguire i tempi e... inseguire chi la offende. Nel tempo in cui fin l'umile artigiano si è, come si suole dire, motorizzato, in cui fin l'ultimo venditore di cianfrusaglie dispone d'autovetture, ancora troppi Procuratori della Repubblica, Presidenti di Tribunali e di Corti devono conciliare l'espletamento dei loro atti, spesso urgenti o urgentissimi, cogli orari delle ferrovie e delle linee automobilistiche; e fra le altre doti che devono possedere è anche necessaria, in molte zone d'Italia, quella di essere buoni camminatori, per i sopralluoghi civili e penali, o di saper stare a cavallo.

La legge impone e l'opinione pubblica reclama che il magistrato compia prontamente i suoi atti; e il magistrato vorrebbe poterlo fare: se ha notizia di un grave evento criminoso non può e non deve attendere che parta il treno o la corriera in quel giorno o il giorno dopo per recarsi sul luogo del delitto, per arrivarvi tempestivamente, per far sì che le sue constatazioni non trovino nulla di mutato casualmente o di alterato dolosamente. Un caso, fra i tantissimi d'urgenza d'intervento del magistrato; nè occorre dilungarsi in citazioni note anche a chi non ha pratica della vita giudiziaria.

Si afferma e si riconosce che agli organi della giustizia deve essere conferito prestigio e ognuno ne intende le ovvie ragioni. L'argomento non attiene solo al prestigio ma in pari tempo è aderente alle necessità e coerente all'esigenza dell'ammodernamento e dello sveltimento di servizi.

Riuscirebbe facile ma potrebbe sembrare polemico confrontare, coi dati dei bilanci di altri Ministeri, le spese relative alle autovetture in uso e talvolta, particolarmente entro Roma, in abuso.

Per poter assegnare un'autovettura a tutte le sedi giudiziarie che per la loro importanza e per palesi esigenze non possono farne a meno, non sarà necessario un aggravio al bilancio dello Stato in quanto l'aumento di previsione di spesa al citato capitolo 95 di questo stato di previsione potrà ottenersi con opportune diminuzioni di capitoli d'altri bilanci.

Ad altra soluzione si potrà addivenire se, in accoglimento di suggerimenti e proposte fatti in passato, si provvederà a costituire il Compo o nuclei di polizia giudiziaria e a dotarli di tutti i mezzi necessari. Ma di ciò si dirà appresso.

* * *

Nella pregevole relazione della III Commissione della Camera dei deputati, redatta dall'onorevole Foderaro, si afferma che non esiste una *crisi della giustizia a meno che non si voglia alludere al fatto che la giustizia ha una grave nota negativa, d'essere lenta, esasperatamente lenta.*

È esatto infatti che non si può fondatamente parlare di crisi e che la lentezza generalmente lamentata ha cause molteplici e profonde che occorre accertare e superare e che non dipendono da insufficiente prestazione dei magistrati in servizio, i quali generalmente si prodigano con lodevole diligenza.

La causa principale di ogni lentezza è invece la insufficienza degli organici nei vari uffici e sedi. Tutti i Ministri succedutisi ed in particolare gli onorevoli Zoli e De Pietro hanno rilevato la mancanza sia di magistrati che di cancellieri e segretari e hanno bandito i concorsi per coprire tutti i posti vacanti. Non si saprebbe a chi dar colpa se l'esito dei concorsi non è mai stato quello che si attendeva, se le Commissioni d'esami, compiendo con giusto scrupolo il loro dovere, non hanno potuto concedere la idoneità a quanti sarebbe stato augurabile che risultassero vincitori.

La giustizia ha oggi compiti assai più vasti che non avesse nel passato; più vasti e resi

sempre più complessi dalla crescente produzione legislativa che risente dell'ansia di risolvere gravi questioni sociali, problemi economici di carattere pubblico, controversie di lavoro, ecc.

Di fronte ai compiti aggravatisi gli organici sono rimasti generalmente immutati o gli aumenti stabiliti sono risultati insufficienti: è questo squilibrio che rende lento il funzionamento degli organi i quali hanno, oltre tutto, bisogno di tempo per coscienziosamente studiare le tante leggi che sopravvengono e di cui si affida via via ad essi l'applicazione.

* * *

Si rileva nella relazione dell'onorevole Bo sul bilancio 1949-50 che nel 1871, con una popolazione di 27 milioni di abitanti, l'organico della Magistratura contava 4.905 elementi che salirono a 5.064 nel 1891.

Si veda l'allegato n. 3 al bilancio: numero dei posti previsti nelle tabelle organiche 5553 dei quali coperti, all'ottobre 1954, 5353.

Dal 1891 al 1954, dopo 63 anni, con una popolazione quasi raddoppiata, con esigenze moltiplicate, la differenza dei posti in organico è inferiore a 500 posti.

Ogni commento è superfluo.

Necessario invece sembra accennare alla urgenza di risolvere il problema del nuovo ordinamento giudiziario. In tutte le relazioni dal 1948 si è posto l'accento su questa esigenza. Il Presidente di questa Commissione, senatore Zoli, ha particolarmente parlato di norme regolatrici dello stato giuridico dei magistrati, norme attese da tempo e indispensabili in particolare a superare il disagio e le difficoltà che determina l'attuale sistema dei concorsi.

* * *

Altro problema che incide profondamente sul potenziamento e snellimento della attività giudiziaria è quello del riordinamento dei ruoli organici del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie e della revisione delle tabelle organiche anch'esse non più proporzionate ai cresciuti compiti e bisogni degli uffici.

Consta che è stato predisposto dal Governo uno schema preliminare di provvedimento al riguardo. Si fanno voti perchè anche questo problema sia sollecitamente risolto e risolto in modo da assicurare in pari tempo piena efficienza agli uffici giudiziari e soddisfacimento di legittime attese di una categoria così benemerita di servitori dello Stato e tuttavia tanto modesta e negletta.

È da ricordare che è già davanti al Parlamento il disegno di legge, presentato nel maggio scorso dal ministro senatore De Pietro, contenente norme sulle attribuzioni dei funzionari delle cancellerie e segreterie. Tale disegno di legge mira a liberare i magistrati da compiti gravosi non attinenti alla funzione propria, affidandoli ai cancellieri e segretari.

* * *

È noto che il progressivo appesantimento del lavoro della Magistratura si riverbera sulle cancellerie e segreterie ed è conosciuta dall'onorevole Ministro la richiesta e sollecitazione da ogni parte per ottenere maggior personale e personale sempre preparato e idoneo alla delicatezza delle funzioni.

È anche noto che cancellieri e segretari, per necessità ormai invalsa, si servono dell'opera di amanuensi (dattilografi e dattilografe) per il servizio di copia per gli adempimenti e esigenze d'ufficio o a richiesta dei difensori e delle parti. L'opera di questi amanuensi si è via via dimostrata inevitabile, tale da reclamare che non possano essere ulteriormente considerati estranei o peggio intrusi ma, con opportune norme da inserire nel progetto di riordinamento delle cancellerie e segreterie, utili ed immancabili collaboratori. Ciò facendo si renderà possibile anche soddisfare all'opportunità che non solo i difensori ma ogni giudice e il pubblico ministero abbiano una copia e possano avere conoscenza diretta degli atti, sia nei Tribunali che nelle Corti. È esigenza ovvia di perfezionamento unanimemente sentita, così come è unanimemente richiesto che fra i cancellieri e gli amanuensi vi sia almeno un esperto stenografo. Raccogliere stenograficamente interrogatori e deposizioni, confronti e ricognizioni non significa solo po-

ter formare verbali completi e precisi ma significa anche evitare che nelle varie fasi sorgano gravi incertezze e perplessità che complicano e prolungano spesso la vicenda giudiziaria.

* * *

In congressi e convegni, in riviste e giornali si è insistito e si insiste per la riforma dei Codici di procedura ed in particolare di quello di procedura civile.

Per quanto concerne la procedura penale è noto che, pur mantenendo il Governo l'impegno di una più completa riforma, il Parlamento ha approvato ed il Presidente della Repubblica ha promulgato la legge 18 giugno 1955, n. 517 che, disponendo modificazioni e innovazioni di grande importanza, ha soddisfatto le esigenze che più premevano sia per attuare precetti costituzionali, sia per chiarire e migliorare disposizioni che avevano dato luogo a inconvenienti e incertezze, sia per meglio assicurare e garantire i diritti di libertà e di difesa. Anche questa legge, come tantissime altre, è all'attivo del Governo democratico e non vi è faziosità che possa nascondere. Ma anch'essa crea altri compiti, altri adempimenti sia al magistrato che alle cancellerie e segreterie: e gli organici non corrispondono alle cresciute esigenze. Può darsi che nella applicazione delle nuove norme e nel timore d'errore o di inadempienza le lentezze si aggravino, se al cresciuto lavoro non sarà in tempo commisurato il personale necessario e indispensabile.

Sulla necessità di riforma delle norme sul procedimento civile non tutti i pareri sono concordi: qui non è il caso di dilungarsi a discorrerne perchè il Governo ha preso impegno d'affrettare la presentazione del relativo disegno di legge e sarà perciò il Parlamento a dir presto la sua parola conclusiva. Sembra tuttavia doveroso rammentare l'urgenza di uscire dalla presente situazione di disagio che è di danno alla Amministrazione della giustizia e a chi giustizia attende. Ma sembra anche opportuno osservare che l'attuale sistema parve a suo tempo una utile conquista conseguita pur essa a lunghi studi e discussioni; e che i difetti che poi ha palesato non tanto

siano imputabili al sistema stesso quanto alle difficoltà che ha incontrato nella applicazione, difficoltà ancora riferibili al grave squilibrio fra cause e affari da trattare e risolvere e insufficienza numerica e talvolta qualitativa del personale. Naturalmente più l'arretrato cresce, coll'impossibilità di una più consona divisione del lavoro epperò con carico sempre più grave, e più si determina lentezza e malcontento.

Non vi è dubbio che per questa urgente riforma così come per gli altri problemi ivi trattati, si terrà il dovuto conto delle discussioni e risoluzioni del Congresso giuridico forense testè svoltosi a Trieste, presieduto con ammirevole attività da S. E. l'onorevole De Nicola.

Allo stato delle cose parrebbe vano sperare che si superino con riforme anche perfette le disfunzioni che si lamentano, se anzitutto non si provvede a riesaminare gli organici, a modificarli e completarli, a riorganizzare in una parola la famiglia giudiziaria che è troppo piccola e troppo povera di mezzi di fronte alla grandezza ed alla importanza delle funzioni che le sono affidate. Ho parlato sopra di giustizia a piedi o a cavallo, nel tempo della velocità e del dinamismo, a ragion veduta: per marcare uno dei tanti aspetti, non tanto della inevitabile, in queste condizioni, lentezza della giustizia, quanto invece della lentezza e dell'avarizia con cui nel passato si è guardato ai problemi della giustizia. Oggi ne scontiamo, senza colpa, le conseguenze e tuttavia è a questo Governo che spetta di provvedere e di rimediare, senza ulteriore rinvio. Non è senza importanza rimarcare fra le cause segnalate dell'inceppato funzionamento l'accavallarsi farraginoso d'una legislazione non sempre dal lato tecnico ben costrutta, sostanzialmente non bene meditata e spesso non coordinata e non chiara. Il fenomeno è in gran parte da addebitarsi alla fretta, al desiderio di corrispondere a esigenze e sollecitazioni ma non giova nè alla speditezza nè alla sicurezza delle applicazioni. Come rimedio può indicarsi una migliore e più rispondente organizzazione dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia e una sua attiva intesa e collaborazione colle Commissioni legislative del Parlamento e cogli uffici legislativi dei vari ministeri.

L'Ufficio legislativo dovrebbe essere posto in condizioni d'efficienza tale da poter curare scrupolosamente, nella forma e nella sostanza, la preparazione e stesura dei disegni di legge per modo che l'opera successiva delle Commissioni o del Parlamento non venga ritardata da incertezze, lacune, formulazioni ambigue che talvolta pongono in difficoltà chi li esamina e li discute, costringendo a richiami dilatori.

È ovvio che se il magistrato è talvolta costretto, come giudice delle controversie e nell'urto di queste o come interprete della volontà del legislatore, a porsi la domanda « che cosa il legislatore ha qui voluto dire e stabilire? », ciò non ridonda a lode e risulta variamente dannoso.

Vero è che questo Governo si è reso conto anche di questa esigenza. Nel suo discorso programmatico il Capo del Governo onorevole Segni, avvocato e maestro insigne di diritto, ha tenuto a dire che « la base indispensabile di ogni ordinamento sociale è il diritto, dalla cui completezza, certezza ed osservanza dipende l'ordinato svolgersi della vita sociale, il progresso civile ed economico di essa ». Possiamo essere sicuri che il Ministro onorevole Moro, insegnante eminente ed esperto cultore di materie giuridiche, saprà tradurre quelle parole in atti e in fatti utili a migliorare la situazione presente.

* * *

Appunto di lentezza è rivolto anche in relazione alla definizione dei procedimenti penali.

Non vi è dubbio che la causa principale ne è la insufficienza degli organici: in molti Tribunali un unico giudice istruttore, spesso incaricato e preso a prestito, completa il suo tirocinio e acquisisce esperienza navigando faticosamente fra centinaia di processi gravi, distratto da altri incarichi connessi alla sua funzione, distolto dal lavoro ordinato da interventi fuori sede: chiuso l'ufficio in sua assenza, difficoltà l'opera dei difensori.

Nè più favorevole è la situazione di molte Procure. Ovvio è la conseguenza della precarietà del servizio, dei ritardi, delle complicazioni che nascono, dei perniciosi effetti dell'insoddisfatta attesa di giustizia. I ritardi, che

sono già un male per se stessi, aggravano le difficoltà degli accertamenti e delle prove che, non espletati a tempo, o svaniscono o perdono d'esattezza, di mordente, di certezza, rendendo labile e discutibile e dubbio anche ciò che poteva essere fermamente acquisito.

Non vi è chi non intenda che, se uffici e servizi pubblici di importanza grandemente minore del compito altissimo di rendere giustizia sono serviti da personale numeroso e in taluni casi esuberante, assurdo è che si perpetui e si tolleri l'insufficienza funzionale della Amministrazione della giustizia. E ciò anche prescindendo dalla necessità che a reggere gli uffici di istruzione siano sempre destinati magistrati preparati, competenti ed esperti, al quale fine non pare superfluo suggerire ancora che siano istituiti regolari corsi di specializzazione e perfezionamento per magistrati da destinare a compiti così delicati e complessi.

* * *

Nè basterà, ad eliminare ogni inconveniente, che gli organici siano riveduti ed ampliati, che ai posti di particolare impegno e difficoltà siano destinati magistrati preparati e scelti, che tutti possano fornire prova di capacità e operosità: vi è un altro aspetto negativo che merita memoria e considerazione: il rapporto fra il magistrato e la cosiddetta polizia giudiziaria. Chi legga i codici senza avere esperienza delle vicende giudiziarie può formarsi il convincimento che esista un organo, un corpo speciale denominato Polizia giudiziaria « alla dipendenza e sotto la direzione della Autorità giudiziaria », come è detto nella legge, organizzato e preparato in modo idoneo ai molteplici e non facili scopi cui deve rispondere.

Chi è, che cosa è la Polizia giudiziaria?

Nei Codici ne è presupposta l'esistenza come Corpo speciale al punto che l'articolo 219, che apre il libro secondo del Codice di procedura penale, comincia proprio così: « La Polizia giudiziaria deve anche di propria iniziativa prendere notizia dei reati... ecc. », come se in precedenza già si fosse parlato di essa, del suo stato giuridico, delle sue attribuzioni ecc.

Per vero non sfugge, benchè non espressa, una tal quale implicita aspirazione del legi-

slatore a rivolgersi, dettando norme e precetti, non ad una entità astratta e indistinta ma ad un corpo fisico vivo e definito che dia un contenuto preciso al rapporto di dipendenza e di direzione.

E purtroppo così non è. Il Corpo è immaginato esistente e in astratto gli si dà un inquadramento speciale a tipo militare ma senza un effettivo comando, benchè sia stabilito che vi sono, senza gradi intermedi, ufficiali e agenti di polizia giudiziaria. Fra gli uni e gli altri non v'è, nell'ambito della loro azione giudiziaria, nè subordinazione nè differenza: l'appuntato dei carabinieri e l'agente di polizia possono compiere gli stessi atti che compie il funzionario-ufficiale o l'ufficiale dell'Arma benemerita.

A chi si rivolge il magistrato? A chi capita, fuori della sede giudiziaria, generalmente a un sottufficiale dell'Arma che però — anche secondo le recenti modificazioni al Codice di procedura penale — è ufficiale del supposto Corpo della polizia giudiziaria. Il rapporto di dipendenza, astratto, si concreta occasionalmente dopo un evento delittuoso. Da quel momento il magistrato dovrebbe « dirigere » quell'ufficiale di polizia giudiziaria, guidarne l'attività e le iniziative ai fini del procedimento che è nato. Ma quell'ufficiale di polizia giudiziaria non è veramente a disposizione del magistrato perchè deve badare alle funzioni del suo vero Corpo, al servizio della sua stazione, agli ordini che riceve dai suoi veri superiori. E allora succede che il sottufficiale-ufficiale, spesso molto lontano dalla sede del magistrato, fa quello che può, *di propria iniziativa*, come dice l'articolo 219 del Codice di procedura penale; spesso imbrocca la via giusta talchè è doveroso dar plauso a comandanti di stazione e loro dipendenti per l'opera di solito difficile, faticosa, e non di rado improntata a sacrifici e a rischi anche mortali.

Ma talora — è obiettiva esperienza ed è umana possibilità — « giudica e manda secondo che avvinghia » e allora il procedimento risente della impostazione iniziale precipitata o malfondata.

Ciò che più importa, ai fini della trattazione, è che normalmente il magistrato, supposto capo e direttore, affannato da troppi pensieri e sepolto fra cataste di fascicoli, non

è lui a guidare ma lui ad accettare — non voglio dire a subire — la iniziativa e la direttiva del verbalizzante.

Non è senza significato, a questo riguardo, la circolare con la quale, lo scorso anno, il Ministro senatore De Pietro richiamò l'attenzione della polizia giudiziaria sulla norma che la fa dipendere dagli organi del Pubblico Ministero. L'esigenza, in sostanza, è avvertita da tutti, ma è chiaro che anche quella circolare, pur così consapevole e sintomatica, non poteva andare a segno perchè la polizia giudiziaria è finora un esercito virtuale sparso, senza ordinamento proprio, in un immenso campo. Ed è esatto solo teoricamente che quell'esercito sia alle dipendenze del magistrato, mentre è indispensabile che lo sia realmente, tratto nella misura e con le cautele necessarie dai vari Corpi cui ora si riconoscono funzioni di polizia giudiziaria, dotato di ogni opportuna attrezzatura, eventualmente anche delle autovetture di cui si è già detto, sempre pronto ad eseguire gli ordini e le istruzioni del magistrato.

Se il delitto avviene nella sede del magistrato, là dove la Polizia giudiziaria ha più ramificazioni, a chi il magistrato affiderà il compito degli accertamenti? D'accordo che può affidarlo a chi crede, cioè può scegliere. Ma nulla vieta che sul medesimo fatto compiano indagini e accertamenti, raccolgano testimonianze o documenti, magari a seguito del notevole indirizzo delle parti, sia la Questura che l'Arma dei carabinieri, non direi in concorrenza di zelo ma in concomitanza di diligenza. In tal caso, se gli elementi provenienti da due fonti non sono convergenti, come non è raro che avvenga, in quale disagio verrà a trovarsi il magistrato che deve fare la sua scelta e ricercare la verità?

L'argomento dovrebbe avere più lunga discussione se vi fosse speranza che un compito, allo stato delle cose, così difficile da risolvere potesse avere rapida attuazione. Autorevoli membri della Commissione ritengono il problema molto importante ma anche molto complesso, tale da non consentire fin da ora una rigida presa di posizione al riguardo.

La Commissione è però d'accordo che il problema, già tante volte posto nelle relazioni e nelle discussioni, merita d'essere studiato.

Si è fatto già un notevole passo avanti colla parziale riforma del Codice di procedura penale attuata con la legge n. 517 dello scorso giugno. Chiaro è il nuovo testo dell'articolo 220 del Codice di procedura penale mirante alla formazione, nell'ambito dei Corpi indicati nell'articolo 221, di speciali organici di ufficiali ed agenti che esercitino stabilmente funzioni di Polizia giudiziaria. E chiaro è che in tal modo si delinea un rapporto di dipendenza sostanziale e continuativa che, oltre a meglio assicurare la prontezza ed efficacia dei servizi, lega gli stessi speciali organici all'autorità giudiziaria in una forma più stretta.

Il capoverso dell'articolo 220, in quanto stabilisce che « in ogni sede giudiziaria l'ufficiale di polizia giudiziaria più elevato in grado è responsabile » verso l'autorità giudiziaria dell'opera degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria da lui dipendenti, crea implicitamente un dirigente. E per questo che, con la consueta acutezza, il Presidente della Commissione senatore Zoli ha suggerito che — non matura e difficile oggi una soluzione integrale — si potrebbe dare esecuzione alla riforma attuata colla costituzione in ogni sede giudiziaria di un nucleo di polizia giudiziaria, con comando responsabile e dipendenti istruiti e preparati allo scopo.

Il rappresentante del Governo, Sottosegretario onorevole Scalfaro, ha assicurato che proprio a tale scopo, in sede di elaborazione delle norme di attuazione della parziale riforma attuata dal Codice di procedura penale, è stata prevista la costituzione in ogni sede giudiziaria di particolari nuclei costituiti da un ufficiale dirigente e da altri ufficiali in sott'ordine ed agenti tratti dalla pubblica sicurezza, dall'Arma dei carabinieri, dalla Guardia di finanza. Ciascuno di questi nuclei, pur restando nell'ambito del Corpo cui appartiene per rapporto organico, è posto alle dipendenze del Procuratore generale, del Procuratore della Repubblica, del Pretore per l'espletamento delle funzioni di polizia giudiziaria. Questa importante notizia, fornita dal rappresentante del Governo alla Commissione riunita per l'esame di questa relazione, ci assicura che il problema della costituzione del Corpo di polizia giudiziaria è già entrato in una attiva fase di graduale soluzione; e ciò conforta a

credere in un sicuro coordinamento e miglioramento dei servizi.

È indubitabile che una idonea e ben munita organizzazione della Polizia giudiziaria a servizio del magistrato renderà possibile maggiore prontezza di interventi, effettivo sveltimento e più rapido svolgimento dei procedimenti penali. Ed è anche indubitabile che non si lamenteranno ancora tanti insuccessi e che non avverrà, come avviene, che troppe istruttorie si chiudano per essere venuti meno gli indizi e troppe cause, in istruttoria e in giudizio, si concludano con sentenze assolutorie per insufficienza di prove.

L'idea dei nuclei specializzati fu già espressa da questa Commissione nella relazione del senatore Spallino sul bilancio 1953-54: l'esigenza è dunque profondamente sentita. Giova ripetere che non basterà la costituzione dei nuclei e poi, quando sarà possibile, del Corpo che li unifichi e coordini, ma occorrerà che si tratti veramente di personale istruito e preparato allo scopo e dotato di ogni utile presidio e aprestamento.

* * *

Si è fatto appena accenno alla necessità di salvaguardare in tutti i modi il prestigio della Amministrazione della giustizia. Si pensi alle sedi di Corti, Tribunali e Preture alloggiati in vecchi conventi, in antiche costruzioni comunali via via rabberciate, talvolta in locali privati, senza alcuna sistemazione funzionale, senza decoro, con impianti e servizi anacronistici.

Mi è avvenuto di vedere un'aula di Corte d'assise grondante di pioggia durante un temporale, di seguire la Corte nella fuga verso la sala del Consiglio comunale concessa dal sindaco per la continuazione dell'udienza. In locali simili non è pensabile un regolare impianto di riscaldamento, gli archivi sono sistemati nei corridoi in vecchi armadi e scaffali aperti, le stanze di lavoro dei magistrati han l'aria di celle, non esiste alcun locale per gli avvocati e meno ancora per i testimoni che vagano per corridoi e anditi quando non preferiscono, violando il divieto, di entrare in aula ad ascoltare per meglio regolarsi.

Tutto ciò è noto ed è doloroso e non conferisce prestigio alla giustizia, a parte che costituisce ingiustizia per i magistrati in genere e per i pretori in particolare costretti molto spesso, nelle sedi mandamentali più povere e sfornite, a svolgere la loro funzione in condizioni umilianti.

L'edilizia giudiziaria ha bisogno d'essere incrementata o facilitata. Se ne è posto l'onere a carico dei Comuni ma il costo delle opere è tale che solo pochi o pochissimi possono provvedervi.

Tenuta presente la generale situazione deficitaria dei bilanci comunali e considerando che ogni loro risorsa è quasi sempre impegnata a garantire mutui per opere pubbliche e per altre necessità, non è sperabile che i Comuni possano con mezzi propri o con proprie garanzie risolvere il problema non diciamo, come si suole, dei « palazzi di giustizia » ma almeno dei decorosi e funzionali edifici giudiziari. Di questa situazione e di questi motivi si è reso conto il Governo col disegno di legge n. 202 riguardante la « Concessione di contributi ai Comuni per costruzione, sopraelevazione, ampliamenti o restauri di edifici giudiziari e carceri mandamentali ».

Questo disegno di legge, già approvato da questa Commissione, fu poi modificato dalla III Commissione della Camera dei deputati. Ritornò a questa Commissione che dopo attento riesame non approvò l'articolo 1 nel testo modificato dalla Camera ma lo riconfermò nel testo già approvato da questa Commissione, approvando un articolo 3 aggiunto dalla Camera e approvando così, nella seduta del 19 ottobre 1954, il disegno di legge nel suo complesso. Dopo di ciò il disegno di legge ha ripreso il suo viaggio che non è ancora terminato.

È augurabile che la Commissione della Camera non trovi ulteriore difficoltà ad approvarlo nel testo definitivamente approvato dal Senato, in modo che i Comuni possano sollecitamente curare l'applicazione delle norme e dei benefici previsti.

L'approvazione ed attuazione di queste norme non causerebbe aggravio insostenibile né allo Stato né ai Comuni e si tratterebbe di un utile investimento che in avvenire, risolto il problema delle sedi e della loro attrezzatura, consentirebbe notevoli economie.

* * *

Nella discussione di questo bilancio alla Camera dei deputati è stato posto l'accento sulla opportunità d'affrettare l'istituzione del Consiglio superiore della Magistratura.

Poichè l'articolo 104 della Costituzione stabilisce che la Magistratura costituisce un Ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere; e gli articoli 105 e 107 della Costituzione fissano la competenza del detto Consiglio, l'esigenza d'attuare la norma costituzionale non ha bisogno di dimostrazione.

Ma non si può veracemente affermare che questa esigenza non sia stata sentita e considerata assai prima d'ora dal Governo e dal Parlamento. Sta di fatto che il problema, apparentemente piano e pacifico, ha dato luogo, anche nell'ambito della Magistratura, a discussioni e proposte discordanti. È stato necessario un approfondimento della complessa materia, soprattutto per quanto concerne il problema dei rapporti (forse si potrebbe dire limiti di interferenza) fra Consiglio superiore, Ministro di giustizia e Parlamento. Ma poichè fin dal novembre 1954 l'allora Ministro senatore De Pietro ha presentato al Senato il disegno di legge sulla costituzione del Consiglio superiore della Magistratura, non pare qui opportuno anticipare pareri e motivi che la Commissione esprimerà a suo tempo.

Qui ci pare basti riaffermare l'opportunità che la soluzione del problema sia presto affrontata dal Parlamento.

Questa Commissione, soprattutto per merito del suo presidente senatore Zoli e valendosi dell'esperienza e competenza di giuristi insigni come i senatori Azara, De Pietro ed altri, ha dato contributo decisivo alla soluzione del problema. È già pronta la accuratissima relazione cui il senatore Spallino ha dedicato, redigendo una vera e propria monografia, tanto lodevole fatica.

Nelle comunicazioni di questo Governo l'onorevole Segni ha affermato che il Governo stesso intende «completare anzitutto l'ordinamento giuridico della Repubblica elaborando e promuovendo i provvedimenti necessari alla attuazione della Costituzione a cominciare dalla formazione dell'organo che è collocato al

vertice ed a tutela dell'ordinamento, cioè la Corte costituzionale»; e si propone in pari tempo «di sollecitare le altre leggi d'attuazione della Costituzione come ad esempio ed in primo luogo il Consiglio superiore dell'economia e del lavoro e il Consiglio superiore della Magistratura...». È in ciò più che una promessa un preciso impegno che dobbiamo ritenere verrà mantenuto.

* * *

Altro impegno particolarmente importante contenuto nelle stesse comunicazioni è quello di accelerare la riforma della legge di Pubblica Sicurezza. L'argomento torna frequentemente nelle discussioni del Parlamento, con accenti d'aspra critica da parte dell'opposizione. È da dire che se le asprezze non sono giustificate, perchè il Governo non intendeva e non intende sottrarsi a questo dovere e a questa necessità, la critica può investire non il Governo soltanto ma tutto il Parlamento giacchè esso ha dinanzi a sè da tempo due disegni di legge al riguardo, quello dell'onorevole Fanfani e quello dell'onorevole Terracini e poteva far sì che la discussione di essi fosse affrettata e preposta ad altre. Tant'è però che l'andamento dei lavori e delle vicende parlamentari è tale, per cause varie che non è qui il caso di commentare, da posporre l'esame di leggi sulla cui urgenza non vi è dissenso. È pacifico e si può fermamente credere che non nascerà divergenza di pareri sulla necessità che la nuova legge di pubblica sicurezza sia conforme alle norme della Costituzione ma è da sperare anche che la riforma e le innovazioni siano, nel rispetto della Costituzione, tali da non disarmare i pubblici poteri di fronte all'audacia ed alla accertata pericolosità di malviventi che insidiano la sicurezza, la libertà, la tranquillità sociale.

La critica più comune e frequente contro la attuale legge di pubblica sicurezza è quella che concerne le norme sul confino. Proprio in questi giorni se ne scrive variamente, a commento della situazione esistente in Calabria e di provvedimenti di rigore adottati dalle Autorità per reprimere forme allarmanti di delinquenza. A prescindere da qualsiasi parere sulla natura,

sul fondamento, sulla legittimità dell'istituto del confino (parere che la Commissione esprimerà e ogni parlamentare motiverà a suo tempo e nella giusta sede), su un punto può essersi d'accordo e cioè che, nonostante le modifiche apportate alla composizione delle Commissioni provinciali di pubblica sicurezza e la immisione in esse di due magistrati, il principio costituzionale sancito nell'articolo 13 riceve un duro colpo dalle decisioni che privano un cittadino della libertà, da uno a cinque anni, con modalità d'indagine e di procedimento e di valutazione che hanno poco di comune colle garanzie stabilite nei Codici stessi e in ogni legge a tutela della libertà dei cittadini.

Norme speciali furono volute e si sono introdotte nel Codice di procedura penale a salvaguardia dei diritti della difesa onde consentire ogni giusto mezzo e onde evitare possibili errori. Orbene l'esigenza che ha determinato quelle riforme e ne ha reso possibile, colla legge del giugno scorso, la applicazione prima ancora che si provveda alla pur annunciata riforma dell'intero Codice, non trova rispondenza giuridica e logica nel sistema con cui si procede, con organo speciale, all'arresto per misure di pubblica sicurezza e all'invio al confino, in stato di detenzione, di persone ritenute pericolose.

Ciò riconosciuto, si può però essere anche d'accordo su un altro punto: si verificano, ora in una ed ora in altra Regione o zona, gravi episodi di delinquenza, a catena, sì da far ritenere l'esistenza d'associazioni criminali e da allarmare l'opinione pubblica e da stimolare attività e provvedimenti da parte dei pubblici poteri. Purtroppo il fenomeno è andato via via allargandosi e, come si rileva spesso dalla stampa, azioni banditesche si verificano nella stessa Capitale. A parte l'indagine sulle cause di questo fenomeno, cause che non possono farsi risalire nè a stati d'inciviltà o di miseria, nè tutte al disprezzo delle norme di convivenza civile che nasce dall'orrore delle guerre, certo è che gli effetti non possono preoccupare chi ha il compito e il dovere della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. E non è il Ministro della giustizia ad avere quel compito. La dichiarata lenta macchina della giustizia non ha nè attribuzioni nè mezzi per troncane, con la prontezza che l'opinione

pubblica turbata richiede, l'attività di bande e d'associazioni di delinquenti. Difendere la società da chi la insidia, senza scrupoli e senza remore, temerariamente e spesso crudelmente; e difenderla con interventi e misure che somigliano ai provvedimenti d'eccezione delle Autorità sanitarie in casi di gravi epidemie, è compito che non può lasciare indifferente o disorde il Parlamento. Piace ricordare che proprio autorevoli membri del Parlamento si sono ripetutamente fatti portavoce del turbamento e della preoccupazione dell'opinione pubblica con interrogazioni, interpellanze, mozioni nelle quali s'additava l'urgenza di serie e severe misure di repressione e di prevenzione. L'opposizione ne trasse varie volte accuse di inerzia o di debolezza, di indifferenza o di incapacità a carico dei pubblici poteri.

Evidentemente si riconosce che il Ministro dell'interno ha funzioni e doveri in questa triste materia, dal momento che così spesso se ne richiama la responsabilità. E allora è anche chiaro che, distinti i compiti del potere giudiziario, compete ad altri poteri la repressione e la prevenzione dei delitti ed in particolare delle loro forme più gravi o più diffuse e allarmanti. E allora è pur chiaro che la riforma della legge di pubblica sicurezza e la riforma delle norme in essa contenute circa il confino e l'ammonizione non possono essere volte a disarmare di ogni facoltà i poteri pubblici competenti ma sibbene, nel rispetto della Costituzione e di ogni garanzia legale, a renderne più consono il contenuto alle esigenze da tutelare e anche più rispondente e più efficace.

Per quanto concerne le misure di pubblica sicurezza si è sostanzialmente e soprattutto lamentato che non è giusto che a contribuire alla decisione siano gli stessi organi proponenti; e questo rilievo trova risposta e soluzione opportuna nel disegno di legge Fanfani, in quanto affida al magistrato la decisione stessa; e che il rimedio del confino, a parte ogni considerazione sulla natura delle prove che lo determinano, non giova se non temporaneamente a rimuovere le cause del fenomeno criminoso che si vuol combattere. In verità chi sia inviato al confino o nelle isole d'Ustica, Lipari, Pantelleria ecc. o in Comuni di terraferma non si può sperare che torni,

a pena scontata, riconciliato con la coscienza e con la società, specialmente se è vittima di sospetti più o meno fondati, specialmente se si ritiene vittima d'accuse subdole di nemici, specialmente se è povero ed ha famiglia che non può aiutare: stati d'animo e di fatto che ognuno intende e la cui giusta considerazione può servire di stimolo a studiare e trovare nella riforma soluzioni appropriate. Quali debbano essere non può essere in questa relazione indicato, mentre si attende l'esame che presto se ne farà in Assemblea.

Esclusivamente al fine di fornire tema di studio si accenna alla possibilità che la materia delle misure di pubblica sicurezza sia considerata in correlazione con la già tratteggiata riforma della Polizia giudiziaria. Competente il magistrato a decidere, il Corpo di polizia giudiziaria da lui dipendente ben potrebbe avere funzioni per proporgli misure necessarie, in particolari contingenze, a liberare la società da quegli elementi che, ribelli alle leggi, ne compromettano l'ordine e la tranquillità.

Nella riforma del Codice di procedura penale la materia può trovare opportuno coordinamento con le norme già stabilite o da modificare sulle misure di sicurezza devolute alla competenza del magistrato. La riforma della legge di pubblica sicurezza non potrà inoltre non tenere conto della esigenza di un più severo rispetto della norma codificata che vieta di dare alcun peso alle denunce e a qualsiasi scritto anonimo e della norma che dispone che non si può e non si deve tenere conto di notizie di cui non si possa o non si voglia indicare la fonte. È questa una esigenza che tocca il senso stesso della giustizia e lo urta se non è rispettata. È umana possibilità che spesso odii e risentimenti siano cattivi consiglieri e che il tentativo odioso di far male inganni lo zelo e la buona fede dei funzionari preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Dall'inganno non può nascere che errore e dagli errori non può che nascere nuovo male.

L'anonimo e l'accusatore subdolo e vile non possono meritare attenzione ma sibbene disprezzo e repulsa.

* * *

Dalla lettura delle relazioni presentate in Parlamento negli anni decorsi e dalla constatazione dei provvedimenti e delle leggi via via approvati e promulgati si può misurare il cammino percorso. Non sono mancate la volontà d'attuare i perfezionamenti reclamati, la consapevolezza dei bisogni e dei rimedi necessari. Sono mancati i mezzi, in questa nostra Italia povera che ha dovuto sempre, con coraggio e con sacrificio, sorretta dal tenace sforzo del suo popolo, sopperire a tante necessità e spesso malauguratamente a tante calamità e sventure.

Si deve tuttavia dar atto a questo Governo, al Ministro della giustizia della prontezza di rispondea a giustificati richiami dell'opinione pubblica e della stampa: esempio recentissimo la questione sulla competenza dei Tribunali militari, non nuova ma acutamente insorta in periodo di ferie parlamentari e tuttavia immediatamente sottoposta a esame e avviata in breve volgere di giorni a prossima e rapida soluzione.

La polemica che sull'argomento si è accesa sulla stampa in questa seconda decade di settembre non può essere richiamata in questa relazione, che può darsi sia letta dagli onorevoli Senatori quando già la Camera dei deputati avrà esaminato o stia discutendo il disegno di legge relativo. Anche la vostra Commissione dovrà esprimere il suo parere in merito ed è certo che lo farà con scrupolosa diligenza.

Non pare perciò opportuna alcuna anticipazione, nè utile alcun commento: arbitro della soluzione sarà prossimamente il Parlamento e noi siamo sicuri che lo sarà con senso di responsabilità e di giustizia.

* * *

Incidentalmente ci si consenta di accennare alla stampa, all'opera della stampa nei riflessi della Amministrazione della giustizia e del suo funzionamento.

Parlare dei meriti della stampa come strumento di osservazione e di propulsione sarebbe portare vasi a Samo. Sminuirne o vincolarne la libertà o pretendere di soffocarne la voce è stato sempre erroneo disegno che l'ha rafforzata o fatta rinascere più potente. Non è dunque sul principio intangibile della libertà di

stampa che si può discutere ma, come avviene per ogni libertà garantita alla persona umana, sui limiti da porre ad eccessi e abusi con cui venga esercitata e manifestata. Anche a dare per ammesso — e non sono poche nè lievi le smentite a questa ipotesi — che chi scrive per la stampa ha esclusivamente di mira la verità e l'interesse generale, non si può non essere preoccupati del fatto che non pochi giornalisti e cronisti ritengano lecito e anche doveroso superare i limiti del segreto dei procedimenti, limiti che sono segnati nell'interesse di tutti, a garanzia di una giustizia libera e serena, a difesa della indipendenza e della imparzialità del giudice.

Non vi è bisogno di norme particolari per richiamare e far rispettare quei limiti: basterebbe forse che i magistrati stessi e tutto il personale giudiziario non indulgessero, per alcun motivo, al vezzo che via via ha preso piede di alimentare con informazioni e indiscrezioni la morbosa curiosità di quanti non si rendono conto della delicatezza e rilevanza del compito di chi deve accertare e giudicare e non si rendono conto che sarebbe vano asserire autonomia, libertà, indipendenza della Amministrazione della giustizia il giorno in cui le porte dei suoi uffici fossero aperte alla stampa come i cancelli di un campo sportivo; e fosse tollerato che i processi si svolgano, con varia intonazione a seconda, sulle colonne dei giornali e delle riviste prima ancora che nel riserbo degli uffici, con illazioni e conclusioni e sentenze anticipate, in cui spesso il giudice stesso è giudicato.

A dir vero non a tutta la stampa possono addebitarsi eccessi ed abusi: una parte di essa a questi ha reagito e reagisce, conscia del valore della propria missione e anche della propria responsabilità. E bisogna dargliene lode anche perchè, così facendo, rifiuta d'accettare la gara di interessi di varia indole che ispira o stimola abusi ed eccessi.

L'argomento si presterebbe a più lunga disamina ma il breve accenno può essere sufficiente a segnalare l'esigenza di porre freno a sconfinamenti che non giovano al sereno e imparziale svolgimento dell'opera della Magistratura.

* * *

Di freno a certa stampa periodica si deve pur parlare se si pone mente all'andamento e alle statistiche della delinquenza minorile e, più ancora che a quelle statistiche, alle preoccupate segnalazioni di tanti padri di famiglia che constatano nei loro figli precocità e inclinazioni e comportamenti allarmanti. Questi padri di famiglia osservano che l'educazione familiare e qualunque rigore di essa sono superati e travolti da qualcosa o da molte cose che sfuggono al controllo che un padre e una madre assorbiti da doveri e faccende possono esercitare. Essi danno colpa degli sviamenti, di certo spirito di ribellione a richiami e ordini, di abitudini non consone alla puerizia, soprattutto alle cattive letture, alle pubblicazioni che accendono la fantasia dei ragazzi e ne stimolano anzitempo gli istinti, alimentando in essi i desideri di vita avventurosa, di possesso di denaro e beni per ogni godimento.

È sotto l'osservazione di tutti la constatazione della fondatezza di tale allarme e di quelle lamentele. Gli effetti si riverberano sinistramente nelle statistiche: molti dei più impressionanti delitti sono opera di minorenni travolti.

Ciò non può confortare chi ha la responsabilità, per oggi e per domani, della lotta contro ogni forma di delinquenza nè chi s'angustia e trema per l'avvenire dei propri figli.

Per il mondo migliore di domani non basta che ci preoccupiamo di far sì che i minori carcerati non siano tenuti in carceri comuni associati agli adulti ma sibbene in istituti organizzati e dotati in modo da rendere possibile ed efficace l'opera di redenzione; non basta che si diano migliori sedi, maggiori fondi e personale sempre idoneo agli istituti di rieducazione che compiono opera tanto nobile e fruttuosa; nè basta che questi istituti, come è necessario e urgente, siano costituiti in tutte le regioni. Vi è un'opera più radicale e più profonda da compiere per correre ai ripari: più facile è seguire nella crescita, con idonei sostegni, la pianta novella che raddrizzarla se si è contorta. Bisogna vigilare di più a che la stampa destinata ai fanciulli non diffonda materiali tossici, a che il cinematografo non sia elemento di corruzione della naturale ingenuità dei bambini,

a che ogni forma di pubblicità sia contenuta in giusti limiti di decenza.

E bisogna soprattutto poter togliere dalla strada i bimbi abbandonati e diseducati e spendere di più, molto di più per i giardini d'infanzia e gli asili esistenti e per istituirne altri e numerosi dovunque. Occorre riconoscere, a questo riguardo, che il Ministero dell'interno destina ragguardevoli fondi a questa finalità, ma il compito è troppo vasto e troppo importante perchè qualsiasi maggiore sforzo non appaia doveroso. Un successo in questo campo non può che ripercuotersi favorevolmente sulla desiderabile più ordinata e più cristiana vita di domani e anche sulle statistiche che ora ci impressionano e, come conseguenza, su un alleggerimento di compiti e di spese.

Constatare il male e provvedere ai rimedi, nei riformatori, nei giudizi, negli istituti di pena sono certo compiti degni d'ogni accorta cura; ma compito preminente è la prevenzione, la custodia e la difesa del candore dei fanciulli, il vero fiore della vita.

* * *

Merita a questo punto di essere rilevato che il servizio sociale giudiziario per i minorenni è disimpegnato da personale maschile e femminile fornito di diploma rilasciato da apposite scuole. Vi sono attualmente 110 assistenti sociali.

Questo personale non risulta previsto da alcuna disposizione di legge e fin dal 1949 è assunto sotto varie voci: agenti di custodia, aggregati, salariati, remunerati a prestazione, senza quindi alcun preciso ordinamento.

Risulta che da oltre un anno è stato inoltrato alla Presidenza del Consiglio un progetto di ordinamento per tutto il personale degli Istituti Minorili, da inquadrare nelle categorie direttive e di concetto. La Commissione segnala all'onorevole Ministro la necessità che quel progetto sia sollecitamente approvato e attuato e altresì la necessità che il servizio sociale giudiziario per i minorenni venga largamente assicurato e incrementato.

* * *

Per analogia appare opportuno richiamare la necessità di dare il maggior incremento possibile al lavoro carcerario. Non ha bisogno di

dimostrazione il postulato che è nella serenità del lavoro che meglio si può sperare e ottenere rieducazione e redenzione.

Ma a questo proposito cade opportuno rilevare che i cosiddetti maestri d'arte della Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena sono tuttora considerati come personale salariato, inquadrati nella categoria 1^a con la qualifica di capi d'arte.

La loro posizione giuridica è tuttora quella prevista nel regolamento speciale per i salariati della Amministrazione Penitenziaria emanato il 1^o giugno 1925.

Si è a conoscenza che è in corso l'inquadramento giuridico ed economico di quel personale. È evidente l'urgenza che ai maestri d'arte, che hanno funzioni didattiche, venga attribuita la qualifica di mestiere e la paga spettante in relazione alle mansioni esplicate.

A questo scopo furono presentate diverse proposte di legge: una del senatore Bastianetto (n. 1170) per il passaggio nel gruppo C dei capi d'arte; altra successiva nel dicembre 1953 fu presentata dagli onorevoli Cappugi e altri per la istituzione di un ruolo di gruppo C per l'insegnamento tecnico pratico nelle officine-scuola degli istituti di prevenzione e di pena.

Orbene, riconosciuto che i maestri d'arte oltre ad essere insegnanti pratici sono anche degli educatori la cui opera ha tanto valore e merito, non si capisce perchè ancora venga ritardata la soluzione di un così ovvio problema di giustizia.

* * *

Tanti altri argomenti resterebbero da trattare o almeno accennare. Il relatore, non esperto quanto occorrerebbe, accetta fin d'ora con umiltà rilievi e rimproveri che nella discussione gli siano mossi per le molte lacune o per non averne saputo interpretare il pensiero della Commissione.

Ma prima di concludere sia consentito richiamare l'attenzione dell'onorevole Ministro e del Senato sulla necessità che venga veramente assicurato il patrocinio gratuito a chi non ha mezzi. Se ne è detto ampiamente in altre relazioni precedenti e si è invocata una riforma delle disposizioni vigenti; esistono studi e proposte in merito e l'onorevole Ministro vorrà

rendersi conto della necessità di sfatare definitivamente la diffusa e dannosa opinione che la Giustizia non è pane per la povera gente che non ha denaro per far valere le sue ragioni e tutelare i suoi diritti.

L'esigenza è tanto più rimarcabile nel campo penale. Non è che il magistrato faccia mai, nel suo coscienzioso lavoro, distinzioni fra ricco e povero. È invece che l'abbiente, di solito assistito da uno o più patroni, ha modo di far pervenire al magistrato ogni elemento utile alla sua difesa mentre per il povero può verificarsi che la mancanza di assistenza effettiva faccia ignorare al magistrato stesso fatti, circostanze, documenti che abbiano rilevanza ai fini del giudizio.

È ben vero che, secondo la legge, all'accusato sprovvisto di difensore di fiducia viene nominato un difensore d'ufficio. Con questo è rispettata la esigenza formale; ma in realtà, nella massima parte dei casi, il difensore d'ufficio non si interessa della causa, l'accusato, più spesso il detenuto, lo ignora e il magistrato ne rileva il nome nelle notifiche da fargli. Nel Codice sono dettate norme e sanzioni per il difensore che « abbandona » la difesa: non si tratta evidentemente del difensore d'ufficio perchè questi, salvo rari e lodevoli casi, non può « abbandonare » ciò che non ha intrapreso.

In sostanza nel campo penale si assiste con dispiacere al fatto che il difensore, nominato e generalmente non fattosi vivo durante la istruttoria, è assente al dibattimento e in questo il giudice provvede, all'inizio, a nominargliene un altro, fra quelli che siano occasionalmente presenti e che naturalmente nulla sanno della causa che si deve trattare.

Ognuno intende che non è a questo modo che si può rispettare, prima ancora dell'obbligo fatto dall'articolo 24 della Costituzione, l'elementare dovere morale e politico di rendere possibile ai poveri la propria difesa.

È palese che non basta l'atto formale di nomina di un difensore d'ufficio per assicurare l'adempimento di tale dovere. L'articolo 24 della Costituzione stabilisce che « sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione ».

È ben altro che il rispetto formale di una regola di procedura: il legislatore si è reso

conto che è da assicurare la sostanza del patrocinio effettivo, con istituti e con mezzi idonei che non lascino mai la difesa del povero in condizione di precarietà e di inferiorità.

Anche su questo problema esistono studi e proposte. Si tratta di passare all'attuazione, creando gli istituti e disponendo i mezzi indispensabili.

Nessuna riforma di codici potrà dirsi completa e nessuna giustizia veramente provvida per tutti fino a che non sia resa possibile, effettiva e responsabile la difesa di chi spesso non ha i mezzi neppure per il pane quotidiano.

* * *

Quanto ora detto circa la difesa ufficiosa non deve essere inteso come rimprovero o appunto per gli avvocati. L'avvocato è anch'egli un lavoratore che ha diritto alla giusta mercede per la sua fatica non facile e non scevra di sacrifici e di responsabilità. Non si può pretendere la sua prestazione gratuita o pretendere che, spesso in cause gravi e complesse, adempia ad incarichi d'ufficio senza speranza d'alcun compenso e talora senza neppure il rimborso di spese. È la stessa Costituzione d'altronde a prevedere che l'opera del difensore d'ufficio non deve essere gratuita, dal momento che essa stabilisce che devono essere forniti a chi non li ha i mezzi di difesa.

Questo non toglie che la classe forense ha in ogni tempo generosamente prestato assistenza e difesa ai non abbienti, trascurando i propri interessi, spinta dalla più nobile passione e dalla più vigile consapevolezza della propria missione civile.

Vero è che non sempre l'opera degli avvocati ottiene la giusta valutazione che merita. Lo ha rilevato il senatore Magliano nella lucida relazione al bilancio dell'esercizio precedente; ed è bene ripeterlo, non al fine d'assicurare alla classe forense vantaggi materiali cui pure avrebbe diritto ma soprattutto al fine che la collaborazione che essa presta a servizio della Giustizia abbia sempre il conforto d'ogni morale riconoscimento unito al massimo rispetto.

* * *

Onorevoli Senatori,

le osservazioni fatte non devono essere interpretate nè come disapprovazione nè come sfiducia. La maggioranza della Commissione riconosce che, pur nella ristrettezza dei mezzi di bilancio, il progresso e il potenziamento della Amministrazione della giustizia sono stati costantemente e gradualmente perseguiti. Chiedere oggi l'attuazione di norme costituzionali, prospettare sentite esigenze d'ammodernamento, perfezionamento d'organi e istituti esistenti o la creazione di altri necessari; invocare i

mezzi occorrenti per raggiungere tali scopi, non significa e non vuole essere misconoscimento di quanto si è fatto e di quanto si va facendo a tali fini. L'importanza nella vita sociale dei problemi della Giustizia suggerisce aspirazioni sempre più alte. Si può perciò unire al compiacimento per la volontà, espressa dal Capo dello Stato, dal Capo del Governo, dall'onorevole Ministro nel suo discorso alla Camera, di dare il massimo peso ai problemi che la Giustizia concernono, la fiducia che ogni impegno sarà mantenuto e ogni necessità soddisfatta.

La Commissione Vi propone la approvazione dello stato di previsione.

MONNI, *relatore.*

ERRATA CORRIGE

A pagina 12, prima colonna, righe 24-25, anzichè: «Codice di procedura penale» si legga: «Codice penale».

A pagina 14, seconda colonna, riga 40, anzichè: «per non averne saputo» si legga: «per non avere saputo».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1955 al 30 giugno 1956, 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 1955 al 30 giugno 1956 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (appendice n. 1).

Art. 3.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1955 al 30 giugno 1956 sono stabiliti in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (appendice n. 2).

Art. 4.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per il personale del Corpo degli agenti medesimi, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio 1955-56, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.