

(N. 2143-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro *ad interim* del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

NELLA SEDUTA DEL 31 GENNAIO 1952

Presentata il 8 aprile 1952

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia
per l'esercizio finanziario dal 1^o luglio 1952 al 30 giugno 1953.

ONOREVOLI SENATORI. — Diceva il collega senatore Bo, mio predecessore in queste funzioni di relatore, che da Porta Pia fino a Vittorio Veneto ogni volta che il bilancio della Giustizia è venuto all'esame del Parlamento, sono risonate nelle aule delle due Camere le stesse discussioni, che hanno riecheggiato da quando il Parlamento della Repubblica, nel maggio del 1948, ha cominciato la sua vita.

E concludeva con questa affermazione, che sa di iperbole: « Sui problemi della giustizia in Italia è ormai stato detto tutto. Non c'è più niente da dire. Purtroppo c'è invece quasi tutto da fare ».

Meno pessimisticamente direi che molto vi è da fare e che faticosamente si cerca, anno per anno, di ridurre il distacco tra l'aspirazione e la realtà, lottando con appostazioni di bilancio, che non facilitano certo l'arduo compito.

Indubbiamente all'attivo di quanto si è fatto nell'anno da poco decorso, va collocata la legge 24 maggio 1951, n. 392, sul trattamento economico del personale della Magistratura, legge a cui è dovuto nella massima parte (lire 3.157.650.000) l'aumento di lire 3.947.850.000 del bilancio dell'esercizio finanziario 1952-53 rispetto a quello precedente.

Per effetto di questa legge sul trattamento economico scompariranno dai prossimi bilanci (e già in questo, che discutiamo, figurano come spese, che vanno soppresse) alcune voci come l'indennità di toga (lire 849 milioni) e l'indennità di carica (lire 591 milioni). Altre voci, sempre in applicazione della legge 24 maggio 1951, n. 392, figurano ridotte per effetto della soppressa loro applicazione ai magistrati, come i compensi per il lavoro straordinario al personale dell'Amministrazione giudiziaria (ridotti da lire 900 milioni a lire 440 milioni) o quel curioso premio giornaliero di presenza (ridotto da lire 484 milioni a lire 250 milioni), dalla cui denominazione si potrebbe dedurre che per quel personale che ne fruisce, la presenza in servizio non costituisca un obbligo, ma una maggiore prestazione meritevole di premio.

Ma prima ancora che l'esercizio fosse esaurito, il problema della necessità di un riesame di questo trattamento veniva posta in occasione della più vasta legge sugli statali. È recente a questo proposito il voto espresso, quasi senza contrasti, il 24 gennaio scorso nel-

l'altro ramo del Parlamento ed accettato dal Governo in persona (è opportuno precisarlo) del Ministro delle finanze, in cui la Camera « ritenuto che l'approvazione del disegno di legge n. 2177 e l'adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti statali pone alcuni magistrati in condizioni di inferiorità rispetto ad altre categorie di funzionari statali già di equivalente grado, invita il Governo a studiare opportuni provvedimenti idonei a garantire la posizione distinta e differenziata, che venne assicurata alla Magistratura con la legge 24 maggio 1951, n. 392 ».

Ritiene la Commissione che al voto della Camera vorrà associarsi anche il Senato, esprimendo l'augurio che i provvedimenti promessi non tardino ad essere attuati.

Altro provvedimento, che conviene richiamare e che incide — per altro in misura ridotta (lire 240 milioni) — sul nuovo bilancio, è quello contenuto nella legge 4 maggio 1951, n. 383, concernente l'aumento dei ruoli organici della Magistratura, delle cancellerie e segreterie giudiziarie e degli uscieri. È un provvedimento, di cui solo in modesta parte si possono calcolare fino ad oggi gli effetti, essendosi ancora assai lontani dal poter disporre del personale assegnato ai vari uffici.

Infatti — e limitandoci per il momento ai soli magistrati — alla fine del 1951 i posti vacanti, comprendendo l'aumento dell'organico portato da tale legge (580 unità), erano 975.

Il 25 febbraio scorso hanno avuto inizio le prove orali del concorso a 250 posti di uditore giudiziario indetto con decreto ministeriale 10 agosto 1950. Avevano presentato domanda di ammissione 3.682 aspiranti: di essi 1.149 hanno condotto a termine la prova scritta: 351 sono stati ammessi alla prova orale. Si presume che il concorso potrà avere termine prima del periodo feriale, in modo da consentire al più presto la nomina dei vincitori.

Procede intanto il lavoro di esame delle domande e dei documenti presentati dagli aspiranti al nuovo concorso per altri 250 posti di uditore giudiziario indetto con decreto ministeriale 2 agosto 1951, per il quale sono state presentate 2.221 domande ed è in progetto un altro concorso per 300 posti. Si tratta complessivamente di 800 posti, che per altro non permetteranno ancora di raggiungere la norma-

lizzazione. Questa — tenuto conto delle prevedibili altre vacanze — potrà essere ottenuta solo fra tre o quattro anni (il Ministro, più ottimista, parla di due anni e mezzo o tre).

Altrettanto può dirsi per i funzionari di cancelleria, per i quali, come per i magistrati, non si sono ancora potuti risentire quei benefici effetti, che sarà lecito sperare solo quando il numero delle vacanze potrà essere riportato a quello normale di ogni anno.

Necessita quindi affrettare quanto più sia possibile i concorsi ed eventualmente emanare provvedimenti legislativi contingenti, che possano affrettare la normalizzazione. Tanto più che anche per le cancellerie gli aspiranti non mancano. Ad un concorso per 400 posti, in cui sono già state espletate le prove scritte, essi sono stati 6.159: al nuovo concorso per 500 posti indetto con decreto ministeriale 27 giugno 1951 i concorrenti sono 7.125.

Nell'attesa peraltro — e questo va detto soprattutto per le maggiori sedi — questo stato di cose determina notevoli intralci nello svolgimento del lavoro, intralci tanto più gravi in quanto spesso alle vacanze determinate dalle ragioni or ora accennate si aggiungono le vacanze determinate dalle difficoltà di ottenere che si coprano in modo effettivo e stabile proprio i posti delle sedi in cui più costosa è la vita e più difficile e gravoso riesce il trovare alloggio, sedi che spesso sono poi quelle stesse, in cui l'attività degli affari determina un lavoro giudiziario più intenso.

A questo proposito e a proposito della difficoltà tuttora grave in alcuni centri di trovare alloggio, conviene richiamare l'ordine del giorno presentato dal senatore Conti il 21 giugno 1950 ed accolto dal Governo, sulle case per i magistrati. In quell'occasione, anzi, il ministro Piccioni accennò a pratiche già avviate in proposito con l'I.N.C.I.S., pratiche che converrebbe portare al più presto a definizione.

Insieme alla questione dei locali — sia quelli in cui si amministra la giustizia (e in talune località parte di essi è stata invasa dagli uffici più vari, che con la amministrazione della giustizia non hanno il minimo rapporto) e sia quelli in cui alloggiare i magistrati — è necessario affrontare quella dei mezzi materiali per il funzionamento normale degli uffici giudi-

ziari (dattilografia, oggetti di cancelleria, perfino raccolta delle leggi!).

I provvedimenti contingenti, a cui si è accennato, dovrebbero venire provvisoriamente a fare fronte a questo inconveniente. Senza entrare qui nell'esame di questi provvedimenti, mi limito ad accennare a quello indicato da qualche capo di Tribunale, secondo cui si suggerisce di disporre che i praticanti avvocati e procuratori debbano prestare servizio quali verbalizzanti almeno nelle udienze civili, come si faceva nella vecchia Austria.

A diminuire gli intralci che questa deficienza di personale determina varrebbe indubbiamente un riesame e conseguente sfrondamento delle tante e spesso inutili relazioni, che periodicamente i vari uffici devono redigere e che in parte, proprio forse per effetto di questa periodicità, si riducono a formalità eseguite come un peso ingrato e vuoto di efficienza e concluso con relazioni, cui nessuno va ad attingere notizie.

Talune tra le disposizioni, che le impongono sono contenute nelle leggi ed in parte nello stesso Codice di procedura penale; altre in circolari ministeriali, non tutte del Ministro guardasigilli. Così una recentissima circolare del Ministro delle finanze n. 300210 del 25 gennaio u. s., pubblicata sul Bollettino Ufficiale del Ministero di grazia e giustizia n. 5 del 16 marzo 1952 può essere citata come esempio. Essa nelle premesse pone il problema se sulle indennità spettanti ai testimoni chiamati a deporre in materia civile e penale innanzi alle autorità giudiziarie debba essere applicata una ritenuta. Si tratta delle indennità fissate dalla legge 29 luglio 1949, n. 499, e determinate in 100 lire giornaliere, elevate per chi abita ad oltre due chilometri e mezzo dal luogo in cui viene resa la deposizione a lire 200 per ciascun giorno di viaggio e a lire 300 per ogni giornata di soggiorno.

Il quesito è naturalmente risolto in senso negativo perchè, dice la circolare, « l'ammontare giornaliero di tale indennità ragguagliato ad un anno è inferiore al minimo imponibile di lire 240.000 ». Però la circolare aggiunge che si deve dare « comunicazione della corresponsione di tale indennità all'Ufficio delle imposte, nel cui distretto il percipiente il reddito ha il suo domicilio fiscale, affinché l'Ufficio stesso ne

tenga conto al fine del coacervo con altri eventuali redditi ».

È facile prevedere come disposizioni di questa natura importino inutili complicazioni burocratiche e perdita di tempo, senza presumibilmente rendere nemmeno un centesimo all'Erario.

* * *

Altre disposizioni legislative approvate nello scorso anno e di cui si possono cominciare a misurare gli effetti, sono quelle sul riordinamento dei giudizi di Assise attuatosi con le leggi 10 aprile 1951, n. 287 e 24 novembre 1951, n. 1324. La prima di essa ha avuto un primo periodo di esperimento successivamente al 1° luglio ultimo, sia pure con la composizione provvisoria ammessa dall'articolo 51 della legge stessa. Di tale periodo provvisorio, con disegno di legge presentato il 7 marzo 1952 al Senato, si chiede anzi la proroga.

A quanto risulta al Ministero dall'esame delle relazioni riassuntive dei capi delle Corti d'appello, si dovrebbe concludere che le Corti d'assise, sia in primo grado che in appello, hanno svolto con regolarità il proprio compito, senza risentire particolari intralci dalla applicazione del nuovo sistema.

Quelle relazioni pongono fra l'altro in luce che, contrariamente a quanto si poteva prevedere, quasi mai si ebbero a verificare rinnovazioni totali e raramente rinnovazioni parziali del primo dibattimento.

Ma appunto perchè normalmente le decisioni dei giudizi popolari di appello vengono desunte essenzialmente dai verbali e in genere dagli scritti, è opportuno richiamare le giuste osservazioni avanzate recentemente in una interrogazione dal senatore Picchiotti per far disporre che gli atti del processo di primo grado siano messi a disposizione — e sarebbe opportuno farlo mediante distribuzione di copie — dei giudici popolari di appello, per dare modo agli stessi di integrare, con l'esame preciso del riassunto di quanto si svolse davanti ai primi giudici, la mancanza delle impressioni direttamente derivate dalla partecipazione alle varie fasi del giudizio di primo grado.

Sempre a proposito dei giudizi di Assise va richiamata l'osservazione di qualche presidente di Corte d'appello sulla opportunità di aumen-

tare il numero dei giudici popolari compresi nelle liste generali previste dall'articolo 23 della legge e stabiliti dal decreto presidenziale 30 agosto 1951, n. 457. Invero per effetto della esclusione dei giudici popolari dalle sessioni successive a quella in cui hanno prestato servizio (articolo 32 della legge) quelle liste potranno venire ad esaurirsi in un numero limitato di sessioni, con la conseguenza di rendere impossibili altre sessioni, anche se necessarie, nello spazio di quel biennio.

Resta sempre insoluto il problema della partecipazione delle donne ai giudici di assise, questione che non può esaurirsi nel richiamo all'articolo 8 dell'ordinamento giudiziario (decreto 30 gennaio 1941, n. 12), secondo cui per l'ammissione a funzioni giudiziarie è necessario il requisito del sesso maschile, e nella affermazione che tale norma, come si desume dall'articolo 4 dello stesso ordinamento, è applicabile ai giudici popolari. Se invero questa affermazione può soddisfare — e sono lecite molte riserve in proposito — sulla applicazione della legge vigente, esso non può bastare se portata nel campo della azione legislativa, dove sarà pure necessario tenere conto e del principio affermato dall'articolo 3 della Costituzione Repubblicana e del carattere di prestazione civica e delle caratteristiche richieste dalla legge per essere iscritti negli albi dei giudici popolari e finalmente del fatto che da qualche tempo si hanno donne, che nelle Giunte provinciali amministrative svolgono egregiamente funzioni giudiziarie su temi, che non certo meno di quelli propri alla funzione di giudice popolare, esigono serenità di esame e fermezza di decisione.

* * *

In un voto formulato dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Milano giustamente si affermava che « nell'eccezionale interessamento pubblico che ha seguito giorno per giorno due recenti processi d'assise, chiusi entrambi da sentenza assolutoria, tutti hanno avvertito, al di sopra della comune e spesso morbosa curiosità per la cronaca dei delitti, la consapevolezza ansiosa e quasi sgomenta della maestà della funzione giudiziaria e del dramma della giustizia, che può attuarsi solo attraverso uomini ed istituti umani ».

Aggiungeva quell'ordine del giorno che « a noi avvocati spetta altresì raccogliere e fare fruttificare quella sacrosanta ansietà ed aspirazione della coscienza pubblica per una inflessibile legalità nel funzionamento della giustizia e specialmente delle istruttorie, sotto la salvaguardia delle norme vigenti e di quelle che si rendono necessarie per attuare e svolgere i fondamentali principi e precetti della Costituzione ed in particolare dei suoi articoli 27 (" L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva "), 13 (limiti alla azione della pubblica sicurezza) e 109 (rapporto di dipendenza fra la polizia giudiziaria ed il magistrato) ».

Questi stessi avvenimenti hanno determinato l'altro ramo del Parlamento ad esprimere un voto, che il Governo ha dichiarato di accogliere, perchè si presenti di urgenza, indipendentemente dal lavoro in corso per la generale revisione del processo penale, un disegno di riforma di alcune disposizioni, che in sè e per una arbitraria pratica invalsa tendono sempre più a conferire al processo penale, particolarmente nella fase iniziale e perciò stesso più delicata, una impronta di procedura poliziesca, che non può non preoccupare.

Ha chiesto inoltre che il Governo, e più particolarmente il Ministro della giustizia, studino e avviino a soluzione il problema della riorganizzazione della polizia giudiziaria, come corpo speciale separato dalla polizia di pubblica sicurezza, con reclutamento e preparazione tecnica e morale corrispondenti alle più moderne esigenze della polizia scientifica, ponendola funzionalmente alle dipendenze dirette della Magistratura. Si è chiesto inoltre l'istituzione nell'interno della Magistratura di una categoria di magistrati forniti di specifica preparazione tecnica e scientifica, per l'esercizio delle funzioni inquirenti ed istruttorie, che richiedono apposito addestramento psicologico e particolare conoscenza di discipline biopsicologiche e medico-legali.

Recentemente in questo ramo del Parlamento, rispondendosi ad una interrogazione del presidente di questa Commissione onorevole Persico e riferendosi più particolarmente a quella fra le questioni sovra indicate, che l'articolo 109 della Costituzione si è proposto di risolvere, il

Ministro tracciava una distinzione in parte limitativa, dicendosi disposto alla formazione di nuclei di Polizia giudiziaria alle dipendenze dell'Autorità giudiziaria, ma con carattere di Polizia giudiziaria ordinaria e non con carattere di sostituzione. Per tale modo la creazione di nuclei specializzati alle dirette dipendenze dell'Autorità giudiziaria dovrebbe attuarsi solo in alcune maggiori località.

Al voto su riportato dell'altro ramo del Parlamento si associa di tutto cuore la vostra Commissione, che rileva come intanto l'iniziativa parlamentare sia intervenuta in taluni disegni di legge per dare, sia pure parzialmente, pratica attuazione a questo voto.

Così pure stima la vostra Commissione che nell'attesa che si provveda ad una riforma della legge di pubblica sicurezza, urga che si eliminino dalla stessa talune disposizioni, che risultano in assoluto contrasto con alcuni principi fissati nella Costituzione della Repubblica italiana, rispetto ai quali unico contrasto nella giurisprudenza è ormai questo: se basti la norma della Costituzione a considerare abolite quelle norme o se esse continuino a sussistere fino a che una legge non attui il precetto della Costituzione. Mi sia lecito aggiungere — sia pure a titolo di impressione personale — che la costanza con cui ogni volta che la Commissione fu chiamata a pronunciarsi sulla autorizzazione a procedere in casi di reati di questa natura (tipico il caso di violazione della norma di cui all'articolo 18 della legge di pubblica sicurezza in tema di comizi) si pronunciò contro l'autorizzazione, derivò forse sopra tutto da questo patente contrasto tra la vecchia norma di legge non soppressa e il nuovo principio affermato dalla Costituzione repubblicana e che va senza ulteriore ritardo applicato.

* * *

Alla particolare attenzione del Ministro è doveroso raccomandare i Tribunali dei minorenni e la loro grande importanza nel campo sociale.

In genere gli organici di questi Tribunali sono troppo esigui e qualche volta la stessa scelta dei magistrati non corrisponde alla delicatezza dell'incarico. Si ha talora l'impressione

che alla considerazione che questi Tribunali difficilmente richiedano la risoluzione di ardue questioni giuridiche, non si associ sempre l'altra prevalente considerazione della umana delicatezza e complessità delle funzioni che essi sono chiamati ad assolvere.

Non ho dati relativi al complesso dei ventitrè Tribunali di minorenni. Mi limito ai dati relativi al Tribunale per i minorenni di Milano per l'anno 1951. A quanto mi risulta quel Tribunale ha trattato in quell'anno 1.122 procedimenti penali, dei quali 189 definiti alla udienza con sentenza, mentre 743 furono decisi con provvedimenti in Camera di Consiglio.

Nel campo dei provvedimenti amministrativi, risultano 68 decadenze dalla patria potestà e 83 limitazioni della patria potestà, 14 rimozioni dalla amministrazione, 17 provvedimenti per i figli naturali, 408 per vedove passate a nuove nozze, 114 ricoveri di travati in case di rieducazione, 29 provvedimenti per minori abbandonati, 6 procedimenti per cattiva condotta del figlio, 335 omologazioni di affiliazione e 13 negative omologazioni, 214 provvedimenti per alienati e 73 dimissioni di alienati. Inoltre si è provveduto a dare fondo al pesante arretrato di guerra di oltre 3.000 pratiche. Il tutto con un Tribunale minorile composto di un presidente, di un giudice di carriera e di tre funzionari di cancelleria, con un ufficio autonomo del Pubblico Ministero del solo titolare e di un segretario.

* * *

Come è noto, è attualmente in corso di esame davanti all'altro ramo del Parlamento un disegno di legge, che delega al Governo la facoltà di provvedere alla riforma di ordinamenti di alcune libere professioni, ma esclude da tale delega la professione di giornalista e quella forense. Per quest'ultima sono avanzati, e probabilmente ultimati, gli studi, sicchè dovrebbe ritenersi imminente la presentazione del progetto al Parlamento, presentazione che la vostra Commissione si augura avvenga al più presto, sicchè le due Camere ne possano effettuare l'esame nei prossimi mesi. Il farlo eviterà fra l'altro che, su punti determinati dell'ordinamento forense, di cui appaia più urgente la riforma, sia necessario ricorrere a

leggine, giustificate dalla stessa urgenza di provvedere.

A proposito dell'ordinamento forense vorrei esprimere il voto che, più intensamente di quanto sia avvenuto per il passato, sia chiamato il Consiglio nazionale forense a collaborare con il Ministro di giustizia nella preparazione dei provvedimenti legislativi, che più concernono l'attività della vita forense, sicchè — senza diminuire l'importanza altissima che nel lavoro di quel Consiglio ha la funzione di autorità disciplinare, chiamata a decidere in grado di appello sulle deliberazioni dei consigli dell'Ordine — esso possa fornire al Ministro quell'ausilio di esperienza professionale, che può riuscire di notevole utilità nella preparazione delle leggi.

Una questione, che interessa particolarmente gli avvocati, è quella dei limiti in cui applicare la norma dell'articolo 43 del testo unico 30 ottobre 1933, n. 1611, che concede all'Avvocatura dello Stato la rappresentanza e la difesa di amministrazioni pubbliche non statali e di enti sovvenzionati sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dello Stato, da stabilirsi con provvedimenti promossi di concerto tra i Ministri per la grazia e giustizia e per le finanze.

Fino all'anno 1939 risultavano concesse 68 autorizzazioni, che la legge 16 novembre 1939, n. 1889 revocò, ad eccezione di 33 relative alle amministrazioni o agli enti indicati poi in un elenco approvato col regio decreto 8 giugno 1940 n. 779. Da allora risultano richieste autorizzazioni da 46 enti. Il Ministero della giustizia ha emesso 17 pareri favorevoli e 29 contrari, seguendo criteri piuttosto restrittivi, che paiono degni di approvazione.

In particolare per l'inizio dell'esercizio finanziario ultimo risultano pervenute tre richieste riguardanti rispettivamente l'Ente autonomo del porto di Napoli, il Consorzio del porto di Genova e l'Ente portuale Savona-Piemonte. Su tutte e tre le domande risulta che il Ministero della giustizia ha dato parere negativo.

Prima di abbandonare questo tema può essere opportuno segnalare il maggiore — e del resto lodevole — rigore a cui sembra siano almeno presso molte Corti ispirati gli esami per l'ammissione alla vita professionale. Risulta invero che agli esami di avvocato svol-

tisi nel 1951 i partecipanti furono 19, di cui solo 5 vennero ammessi alle prove orali e conseguirono poi l'idoneità. Quanto agli esami di procuratore — esclusi i risultati di una Corte, in cui non si avevano ancora dati definitivi — risultavano ammessi alla prova orale 1367 giovani su 2434 candidati. Presso qualche Corte la percentuale dei giovani riconosciuti non idonei arrivò all'87 per cento e perfino all'89 per cento. È doveroso aggiungere che presso altre Corti si ebbero 84 e anche 85 per cento di idonei, ciò che potrebbe dimostrare più che una maggiore preparazione nei concorrenti un minor rigore negli esaminatori.

* * *

Ma è soprattutto verso la concreta attuazione del Consiglio superiore della Magistratura che deve essere indirizzata l'opera concorde delle due Camere e del Governo. Siamo ormai al quinto anno della vita costituzionale della Repubblica: l'attuazione della Carta costituzionale non può essere ulteriormente ritardata. Si deve dire anzi che è tardata ormai troppo. In passato si è detto, e non senza ragione, che si trattava di problema di gravità eccezionale e che perciò le cautele non potevano essere che giustificate e che occorreva vedere il problema del Consiglio superiore della Magistratura con gli occhi aperti, con la ponderazione consapevole di tutte le conseguenze a cui si poteva andare incontro. Ma ritardare ulteriormente ad affrontare la questione, dopo il molto che se ne è scritto ed i progetti che si sono formulati, non sarebbe giustificabile.

La vostra Commissione non si nasconde la delicatezza delle questioni, che si sono sollevate attorno a singoli punti della riforma; di taluna di essi si è trattato con la concisione, che è imposta dalla stessa natura di queste nostre relazioni, in occasione della approvazione di precedenti stati di previsione del bilancio; ma ormai studi ripetuti hanno preparato gli elementi per la riforma, di cui d'altra parte l'articolo 105 della Costituzione fissa assai nettamente gli elementi, sicchè potrebbe dirsi che le difficoltà sorgano piuttosto da talune deviazioni, che si sono immaginate per restringere o per allargare quelle norme della Costituzione, che dalla esigenza di attuarla quale essa è, nella sua chiara e categorica espressione.

Certo occorrerà determinare il numero dei componenti il Consiglio Superiore della Magistratura in relazione ai compiti affidati allo stesso; fissare le modalità delle elezioni, se col doppio grado come è attualmente in base alla legge 31 maggio 1946 n. 511 o se mediante il collegio nazionale; formulare le norme sulle elezioni dei componenti scelti dal Parlamento, determinando particolarmente per esse (ma la questione può essere esaminata anche per le votazioni dei magistrati) se debba essere assicurata la tutela delle minoranze.

Ma si tratta di problemi, che possono — e perciò stesso devono — essere affrontati subito, senza che dal ritardarne l'esame possa sperarsi alcuna maggiore luce o alcuna maggiore facilità di trattazione.

Lo stesso va detto per altri problemi sotto certo aspetto ancora più vasti: la questione dei limiti del sindacato parlamentare in ordine alla amministrazione della Giustizia e della corrispondente responsabilità del Consiglio superiore di fronte al Parlamento; la funzione del vice presidente ed i criteri da seguire per la sua nomina; la disciplina dell'istituto del pubblico ministero, fermo il principio costituzionale dell'articolo 107 che gli assicura le garanzie stabilite nei suoi riguardi per l'ordinamento giudiziario.

Per fortuna la parte sostanziale della riforma è stata già nettamente tracciata nella Costituzione (articoli 101-110), a cui la nuova legge dovrà attenersi.

Mi auguro che la vostra discussione insista e sulla urgenza di risolvere il problema e sulle linee in cui contenere la soluzione, e mi auguro inoltre che il Ministro voglia legare il proprio nome alla creazione del Consiglio superiore della Magistratura.

È un voto che vorrei formulare per tutte le parti della Costituzione, che attendono la creazione dei nuovi istituti, ma che in questa trattazione dedicata particolarmente alle esigenze della giustizia, formulo con più insistente richiesta.

A questo proposito, posto che si avvicina il termine del mandato conferito alle due Camere, sarà opportuno che — ad evitare discussioni destinate a ripetersi senza risultato — si esamini al più presto la questione delle con-

sequenze che lo scioglimento dell'una Camera dovrà determinare sui progetti di legge in corso di esame. Tra l'altro dalla decisione su questo punto potrà trarre guida il Governo per determinare a quale dei due rami del Parlamento presentare per primo in questo periodo i progetti più ponderosi.

Va anche ricordata la necessità di chiarire lo portata dell'ultimo capoverso dell'articolo 135 della Costituzione, dove — con evidente improprietà — si parla ancora di « nomine da farsi dal Parlamento in seduta comune all'inizio di ogni legislatura ».

* * *

Prima di chiudere questa parte di relazione, sia lecito esprimere l'augurio che nella intestazione delle leggi sulla *Gazzetta Ufficiale* venga seguito un sistema meno arbitrario di quello attuale.

È noto che il decreto-legge 25 settembre 1931, n. 1256, stabiliva la formula « il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato » per le leggi ordinarie, mentre fissava altra formula più corrispondente all'ordinamento fascista per le leggi costituzionali. Ora per le leggi ordinarie non vi era ragione perchè la formula — del resto non abolita — fosse modificata: ad ogni modo nessuna modifica era ammissibile, che non derivasse da una nuova norma di legge. Ed effettivamente una modifica era prevista da uno dei primi disegni di legge presentati dal Governo subito dopo la elezione delle due Camere: recava il numero 22: fu presentato il 15 giugno 1948: la Camera dei deputati lo approvò il 25 giugno: il Senato, a cui fu mandato carattere di urgenza (recava il numero 7), lo approvò con alcuni emendamenti, relativi anche alla intestazione delle leggi, il 27 luglio 1948. Da allora il disegno di legge rimane allo stato di progetto, ma si dovrebbe dire che venga considerato legge per la formula della intestazione. Così ogni legge si inizia con una formula illegale: quella portata dal progetto e non accettata dal Senato.

A proposito della pubblicazione delle leggi e dei decreti sulla *Gazzetta Ufficiale*, si è rilevato spesso la lentezza con cui talora avviene, lentezza tale da averne in qualche caso reso

impossibile la stessa osservanza, come ad esempio avvenne nel caso di una legge 5 dicembre 1949, n. 1064, che prescriveva una denuncia da farsi il 15 dicembre di quell'anno e che fu pubblicata solo il 2 febbraio dell'anno successivo, quando era ormai impossibile osservare questo termine.

Sono del resto frequenti le pubblicazioni dei decreti ministeriali che autorizzano la circolazione di francobolli commemorativi per un periodo di tempo già decorso; allorchè ne avviene la pubblicazione. È doveroso aggiungere che in questi ultimi tempi l'inconveniente è andato attenuandosi.

* * *

La trattazione di quanto si attiene agli stabilimenti carcerari ed alle condizioni in genere dei detenuti, ha avuto presso questo Senato largo sviluppo specialmente in occasione dell'approvazione degli stati di previsione relativi ai precedenti esercizi.

Fu da questo Senato che nella seduta del 30 novembre 1948 partì l'ordine del giorno Persico approvato ad unanimità, che invitava il Governo alla nomina di una commissione speciale che indagasse, vigilasse e riferisse al Parlamento sulla condizione dei detenuti negli stabilimenti carcerari e sui metodi adoperati dal personale carcerario per mantenere la disciplina tra i reclusi. A quell'ordine del giorno e ad altri analoghi della Camera dei Deputati seguì il decreto presidenziale 10 dicembre 1948, che istituì la commissione Persico, i cui lavori e le cui conclusioni sono contenuti nella relazione comunicata il 22 dicembre 1950 a questo Senato e che si ispira al proposito affermato dall'articolo 27 della nostra Costituzione: « Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato ».

Vi devono tendere anche se paesi con sistemi penitenziari assai più progrediti del nostro sono costretti a riconoscere che assai spesso tutti gli sforzi per la rieducazione non attingono al successo.

Quanto nelle relazioni e nelle discussioni, a cui si è accennato, venne — spesso autore-

volmente e sempre con grande senso di umanità — trattato, dovrebbe essere oggi ripetuto. E non perchè sia rimasto discorso privo di risultati pratici. Ma il problema era ed è così ampio ed i mezzi di bilancio con cui farvi fronte così limitati, che moltissimo resta ancora e resterà da fare.

A quanto riferisce il Ministero di grazia e giustizia, esso si è preoccupato di ottenere da quello dei Lavori pubblici l'appoggio più vivo per la pronta e sollecita esecuzione delle opere di ripristino dei fabbricati distrutti e di quelli danneggiati, curando anche di incrementare direttamente col proprio modestissimo bilancio i lavori della manutenzione ordinaria e qualche volta, data l'urgenza, anche quelli che avrebbero dovuto essere eseguiti dall'ufficio del Genio civile.

Risulta inoltre che, nell'attesa di una più vasta riforma del regolamento penitenziario da attuarsi dopo la riforma del Codice penale e di quello di procedura penale, sono state emanate disposizioni per rendere il regime carcerario più rispondente alle moderne esigenze, tenendo conto particolarmente dei suggerimenti contenuti nella relazione Persico già ricordata.

Esaminando il complesso dei problemi in sede di bilancio, è alla edilizia carceraria che si deve innanzi tutto avere riguardo. Essa nell'immediato dopoguerra si presentava in condizioni disastrose: completamente distrutti alcuni dei principali stabilimenti carcerari; gravemente danneggiati molti altri, sia da bombardamenti che da ammutinamenti e da occupazioni.

Le spese risultanti dall'esercizio e relative alla riparazione, sistemazione, adattamento e manutenzione ordinaria degli edifici adibiti ad istituti di prevenzione e di pena, tenuto conto dell'aumento di 50 milioni iscritto oggi per la prima volta, ammontano all'importo certo modesto di 200 milioni (capitolo 75). Altri aumenti nelle spese dell'esercizio in esame sono quelli di 50 milioni per l'esercizio delle industrie degli istituti di prevenzione e di pena (complessivamente 550 milioni — capitolo 73) e di 25 milioni per i servizi delle bonifiche agrarie e delle relative industrie (complessivamente 325 milioni — capitolo 74).

In complesso i detenuti occupati in lavorazioni industriali ed agrarie erano nell'esercizio 1950-51 saliti a 9661 contro 7740 dell'esercizio precedente. Nonostante l'aumento è evidente che si è ancora assai lontani dalla meta da prefiggersi in questo campo: l'impiego, se non della totalità, almeno del massimo numero dei detenuti da sottrarre all'ozio deprimente del carcere.

La Commissione Persico fissa come meta ultima a cui il lavoro venga assicurato il 95 per cento dei condannati ed internati e il 30 per cento dei detenuti imputati. È evidente peraltro che la meta non potrà raggiungersi se non con assai maggiore stanziamento di fondi sul bilancio.

Fra i provvedimenti emanati nel corso dell'esercizio finanziario che sta per chiudersi e relativi alla materia in esame va ricordato il decreto 12 agosto 1951 n. 982 del Presidente della Repubblica, che modifica in due punti il regolamento per le case di rieducazione, approvato con regio decreto 4 aprile 1939 n. 721: nel disporre che le case di rieducazione a cui assegnare i minorenni possano essere sia gestite da pubbliche istituzioni — come disponeva l'articolo 4 del regio decreto n. 721 — sia da istituzioni private, e nel modificare la composizione del comitato di assistenza, particolarmente per sostituire alle quattro donne fasciste da proporsi dalla federazione provinciale del partito e che ne facevano parte, quattro persone benemerite nell'assistenza sociale, da designarsi dall'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo.

La prima modifica — di cui sarà interessante seguire l'ampiezza di applicazione — era determinata dalla urgente necessità di avere a disposizione posti in istituti idonei, essendo i minori ricoverati in case di rieducazione in continuo e sensibile aumento (5707 il 1° gennaio 1949 contro 6925 il 1° gennaio 1952). Quanto all'ultima modifica relativa alla composizione della commissione mandamentale, essa legittima, a mio parere, una osservazione: che non si sia profittato dell'occasione per sopprimere insieme alla menzione delle donne fasciste, altri richiami della stessa natura, come quelli ai membri del gran consiglio del fascismo o ai segretari del partito fascista, al rituale fascista, al saluto romano, all'annuale

della marcia su Roma, alla fondazione dell'impero, ecc. Opportunamente si sarebbe inoltre potuto profittare della riforma per ridurre il numero dei componenti di questo comitato mandamentale, che oltre a quattro persone benemerite dell'assistenza sociale e ad altre quattro scelte dal Prefetto fra i datori di lavoro, è composto dal Pretore, dal rappresentante dell'E.C.A., dai direttori degli istituti di rieducazione e dal parroco, venendo così a costituire in ogni mandamento una commissione troppo numerosa.

Va per altro avvertito che, a quanto si dichiara, il decreto ministeriale farebbe parte di un più vasto disegno di aggiornamento e di defascistizzazione del regolamento 4 aprile 1939, disegno di cui converrebbe non ritardare ulteriormente l'attuazione.

* * *

Nella relazione sull'ultimo bilancio il senatore De Pietro manifestava al Ministro la certezza che egli avrebbe voluto porre la soluzione del problema carcerario tra i primissimi della sua feconda attività. Riprendo a mia volta quel voto, che potrà essere risolto rapidamente soprattutto se l'attività del Ministro potrà contare su un bilancio meno avaro di questo, che ha sottoposto al nostro esame.

* * *

La Commissione propone al Senato l'approvazione dello stato di previsione.

BOERI, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1952 al 30 giugno 1953, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge (Tabella *A*).

Art. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1952 al 30 giugno 1953 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle *B* e *C*).

Art. 3.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli istituti di prevenzione e di pena per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1952 al 30 giugno 1953 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle *D* ed *E*).