

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 16-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE)

(RELATORE MONNI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 1958

Comunicata alla Presidenza il 10 settembre 1958

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1958 al 30 giugno 1959

ONOREVOLI SENATORI. — La affermazione che si sente ogni giorno pronunziare, in tono risentito, da persone di ogni ceto e condizione è questa: « non è giusto... ». Non è giusto questo, non è giusto quello. Non vi è chi non lamenti ingiustizia.

Non è che sempre se ne abbia buon diritto o ragione, ossia che un diritto sia stato violato od offeso: più spesso si tratta della propria attesa o pretesa confusa col giusto e col'ingiusto.

Tuttavia è cosa certa che la Giustizia, cioè la norma del vivere civile valida *erga omnes* è da assicurare a tutti, è sentita come la aspirazione più alta dai singoli e dalla collettività. Quando si ripete che la Giustizia è *fundamentum* d'ogni umano consorzio, non si riconosce o si constata uno stato di fatto saldamente esistente, ma si esprime la speranza che ad esso la umanità pervenga, ben convinti tutti che non può esservi libertà, non può esservi pace se non vi è Giustizia. Dunque non un traguardo cui tutti siano arrivati o almeno siano disposti ad arrivare per vie note e convergenti, ma una mèta — per vero non facilmente fissabile — cui tendere e cui in effetti da molti si tende e da taluni si dice di voler tendere.

Dunque, anche per chi non la rispetta, una cosa grande, un bene che condiziona ogni altro bene, la più grande garanzia nei rapporti umani.

* * *

Ma il proemio non può che essere brevissimo: qui il discorso deve essere circoscritto al compito: esaminare le previsioni del bilancio proposto, per la Giustizia, nell'esercizio già corrente 1° luglio 1958-30 giugno 1959; dire se le previsioni rispondono ai bisogni ed ai fini da tutelare; soffermarsi a considerare esigenze meritevoli di attenzione e riflessione.

Anche questa volta la prima facile previsione è che sarà da varie parti lamentato che la spesa prevista è scarsa ed insufficiente. Lamentela tanto frequente da diventar quasi luogo comune abusato. Forse è bene confessare che il Parlamento, nelle passate legislature, ha bensì lamentato la esiguità degli stanziamenti, ma non ha fatto in modo, pre-

sentando e approvando disegni di legge con nuovi impegni di spesa per nuovi compiti o per sviluppi e incrementi d'attività, che gli stanziamenti aumentassero.

Non basta segnalare, ogni anno, esigenze o lacune e *rimettersi* al Ministro del tesoro e a quello del bilancio che presentano lo stato di previsione della spesa.

I bilanci, ad esempio, dei lavori pubblici, dell'agricoltura ed altri si sono, d'anno in anno, incrementati in quanto il Senato e la Camera dei deputati hanno proposto e approvato impegni di spesa per varie finalità.

Eguale potrà avvenire per il bilancio della Giustizia se saremo attenti e solleciti fautori delle sue multiformi esigenze.

Intanto si può con soddisfazione constatare che l'onorevole ministro Gonella, le Direzioni generali del Ministero di grazia e giustizia, il fervido lavoro del nostro Sottosegretario onorevole Spallino ci assicurano, al di sopra della normale e regolare attività amministrativa e legislativa, iniziative di ordinamento, organizzazione, sviluppo e miglioramento dei vari servizi. Questa constatazione trova conferma sia in tanti schemi di disegni di legge già diramati o predisposti per la diramazione, sia in disegni di legge che risultano in corso di studio e di elaborazione. Ministro e Sottosegretario ci danno affidamento (lo affermo senza alcun intento adulatorio, non consono alla mia rudezza) che a tutela di ogni compito e di ogni buon successo della Giustizia, sosterranno fermamente la necessità che alle altissime finalità di essa siano concessi tutti i mezzi necessari. Non diciamo, con geloso ed erroneo raffronto, che, ad esempio, si ometta di realizzare altre opere pubbliche, pur esse utili e attese, per costruire un certo numero di cosiddetti *palazzi di giustizia*; ma possiamo dire e chiedere che ci si affretti ad abolire cinquanta, cento, centocinquanta enti superflui e costosi per poter dare sede degna a tanti uffici giudiziari, per edificare stabilimenti di pena che assicurino almeno il rispetto delle norme igienico-sanitarie.

L'Italia è povera; il bilancio italiano è tanto modesto, in rapporto ai bisogni. Ma è questione di giustizia il riparto delle concessioni e dei benefici.

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Se la Giustizia è il fondamento, vero o sperato, della tranquillità sociale, non si può negare ad essa quanto le occorre per il pieno adempimento di ogni compito. Si può rinunciare a molte cose; non si è disposti ad accettare ingiustizia. Il Parlamento si dimostra assai spesso sensibile di fronte a danni e dolori causati da pubbliche calamità, sia pure limitate a zone ristrette e concede pochi o molti miliardi per rimediare ai mali. Non è che la Giustizia sia percossa da calamità: è che i bisogni di essa diventano sempre più sensibili via via che il progresso delle scienze, tutto il progresso dell'umanità impone mutamenti, sviluppi, miglioramenti.

Esistono zone depresse ma si pensa a sollevarne le sorti: non è ammissibile che la Giustizia abbia zone depresse o, avendole, non si provveda a eliminarle d'urgenza.

Contestai nella relazione del 1955 che si potesse parlare di *crisi della Giustizia*. Lo contesto ancora. Se dovessimo accettare per vera tale asserzione dovremmo disperare di tutto. La Giustizia non subisce, non può subire crisi: è pensiero, è anelito universale: è idealità immortale; per chi è veramente cristiano è binario del quotidiano cammino. La crisi può riscontrarsi nei mezzi, nel difetto di mezzi materiali e forsanche, umanamente, nella scarsità di volontà e di sollecitudine o nella organizzazione delle attività e dei servizi o talvolta nella fedeltà ad essi.

Ma in realtà, e generalmente, *crisi* non significa nè diniego nè carenza di giustizia ma semmai tardività o lentezza nel riconoscerla e nel concederla in determinati luoghi e circostanze.

* * *

Quali sono i mezzi posti a disposizione del Ministero che ci interessa per il corrente esercizio?

Sono previste spese ordinarie per 62.727 milioni, spese straordinarie per 1.000,5 milioni. In totale la previsione di spesa è perciò di 63.527,5 milioni.

Nella nota preliminare al disegno di legge è detto che la differenza in più, fra questa previsione e quella dell'esercizio passato, è di lire 2.625,9 milioni; se però si tiene conto che alla previsione per l'esercizio 1957-58 (61.101,6 milioni) si aggiunse 1 miliardo con legge 15 febbraio 1957, n. 26, per contributi integrativi per i locali giudiziari, l'aumento verificatosi risulta di 1 miliardo e 426 milioni circa.

È da osservare che la differenza in più è rappresentata da maggiori spese per il personale, in dipendenza di vari provvedimenti legislativi; trattamento economico delle magistrature, trattamenti di quiescenza, ecc.

Ed è soprattutto da osservare che mentre nel bilancio di previsione 1957-58 le spese per la Giustizia avevano la proporzione del 2,04 per cento, nel bilancio di previsione di questo anno la proporzione è scesa a 1,95 per cento. Se si tiene conto che per il corrente esercizio la previsione globale di spesa è aumentata di oltre 567 miliardi, è chiaro che, ridotta la percentuale all'1,95, non è la Giustizia che ha beneficiato di codesti maggiori investimenti.

Neppure si può dire che sia stata destinata ai bisogni della Giustizia qualche parte della maggiore entrata prevista, per questo esercizio, in circa 279 miliardi, in rapporto all'anno precedente.

	Previsioni globali dell'esercizio 1957-58	Previsioni globali dell'esercizio 1958-59	Differenza
		(In milioni di lire)	
Spesa L.	3.108.342,8	3.675.492,3	+ 567.149,5
Entrata L.	2.884.908 -	3.163.873,9	+ 278.965,9

SPESE PER LA GIUSTIZIA

(In milioni di lire)

Esercizio 1957-58	Esercizio 1958-59
62.414,1 (2,04 %)	63.571,3 (1,95 %)

Poichè ognuno dei colleghi può facilmente — ove lo creda — prendere visione, nell'apposito stampato, dei vari capitoli dello Stato di previsione non si reputa opportuno appesantire di cifre la relazione.

Non si può però omettere di rilevare che la massima parte dello stanziamento di quasi 64 miliardi è assorbita dagli oneri per il personale o per spese connesse al personale. Esattamente gli oneri per il personale ammontano a oltre 48 miliardi; a poco più di 14 miliardi le spese per i servizi. Per spese diverse appena 1300 milioni.

Questi brevi cenni dimostrano che il campo della Giustizia, nel quadro delle attività statali, non è sufficientemente curato e coltivato.

Si dirà che questi rilievi sono facili e lapalissiani. Ed è vero; come è purtroppo vero che sebbene appaia chiaro a tutti, da tempo, che la Giustizia ha primaria importanza nella vita della Nazione, molte delle sue ovvie esigenze non hanno ancora ottenuto soddisfacimento.

* * *

I problemi delle sedi giudiziarie, degli organici del personale, delle riforme dei codici, della custodia e rieducazione dei minori travati, degli stabilimenti di pena, del lavoro e della istruzione dei detenuti, delle piccole industrie carcerarie, etc. concorrono tutti a legittimare la richiesta di congrui finanziamenti ed aiuti.

È a conoscenza di questa Commissione che molte delle accennate esigenze hanno avuto ed hanno non soltanto i consensi ma anche lo stimolo degli uffici superiori del Ministero della Giustizia. Consta, ad esempio, al relatore che la Direzione Generale per gli istituti di prevenzione e di pena ha messo in giusto rilievo che, per quanto concerne l'edilizia carceraria l'Amministrazione non ha la possibilità di risanare gli edifici esistenti giacchè nel bilancio è prevista solo la spesa per opere di manutenzione ordinaria.

Perchè si possa veramente umanizzare la esecuzione delle pene detentive è indispensabile che, sia pure gradualmente, si provveda a risanare gli edifici carcerari.

Parecchi colleghi della 2^a Commissione

hanno rivolto invito al relatore perchè visitasse alcuni reclusori, particolarmente fra quelli ove si scontano le pene più gravi.

Il relatore conosce, per sette lustri di esperienza professionale, le miserie, le carenze, talora il degradante sconcio di ambienti carcerari ove la sofferenza peggiore non è la privazione della libertà, bensì il doversi adattare a soffrirla in condizioni assolutamente contrastanti con l'igiene, col decoro, colla dignità umana. È esatto che l'Amministrazione ha fatto e va facendo sforzi per superare situazioni ormai anacronistiche e intollerabili; ma i mezzi messi a disposizione sono esigui e giustizia vuole che siano incrementati. Diamo ben volentieri atto che l'Amministrazione si è preoccupata anche della vita non lieta che, nei luoghi di pena e particolarmente nelle carceri giudiziarie e peggio nei reclusori, conducono, insieme con giudicabili e condannati, gli agenti di custodia i quali esplicano un servizio difficile, oscuro, gravoso e per certi aspetti ingrato.

Essa ha predisposto, per il Corpo degli agenti, un programma particolare rivolto, oltrechè all'addestramento e alla disciplina degli Agenti di custodia, anche alla loro assistenza morale e al loro benessere. Si istituiscono negli stabilimenti sale di convegno e di svago; si cerca di elevare il tono di vita del personale; si assistono i figli e gli orfani degli agenti; si pubblica per essi un periodico mensile che è così seguito da contare oltre 7.000 abbonati. Tutto ciò però entro i limiti ristretti che la povertà degli stanziamenti consente.

Vari provvedimenti legislativi sono in preparazione per migliorare le condizioni degli agenti, per le promozioni, per le sistemazioni nei ruoli.

A beneficio dei sottufficiali del Corpo collocati a riposo per limiti di età è stato già predisposto un disegno di legge che estende ad essi la indennità già goduta da anni dai pari grado delle altre Forze Armate per effetto della legge 31 luglio 1954, n. 599.

* * *

Merita cenno la notizia della nomina, da parte del Ministro, di una Commissione incaricata di preparare la riforma del Rego-

lamento per gli istituti di prevenzione e di pena. Il Regolamento attualmente in vigore non è più consentaneo ai principi sanciti nella Costituzione in materia di espiazione di pene. L'onorevole Ministro vorrà sollecitare la detta Commissione perchè definisca e presenti le sue proposte.

* * *

Pare opportuno dar conto di una grave incongruenza che si rileva nel capitolo 70 dello stato di previsione per questo esercizio; tale capitolo corrisponde al 91 del 1957-58 che prevedeva, per l'esercizio precedente, la spesa di 6 miliardi e 550 milioni destinati al mantenimento e trasporto detenuti e servizi connessi. Quella spesa era considerata necessaria sulla base di 37 mila-38 mila presenze giornaliere di detenuti.

Poichè dal gennaio 1958 la media delle presenze non solo non è diminuita ma è aumentata a circa 40 mila non si capisce perchè nel capitolo 70, per l'esercizio in corso, lo stanziamento sia stato ridotto di ben 600 milioni! Si obietterà che lo stanziamento per l'esercizio 1957-58 fu, con decreto del Ministro del tesoro n. 117999 del 6 maggio 1958 decurtato di 722 milioni; ma si può replicare che la Amministrazione, posta in difficoltà dal Tesoro, chiese una assegnazione suppletiva di almeno 500 milioni ed ebbe soltanto 152 milioni restando perciò debitrice, al 30 giugno 1958, di quasi 600 milioni che necessariamente vengono sottratti, per il dovuto pagamento, allo stanziamento citato dal capitolo 70: sicchè esso viene ulteriormente ridotto da 5.950 a 5.350 milioni.

Si legge sulla nota del disegno di legge (pag. 27) « Diminuzione proposta in relazione al fabbisogno ». Chi l'ha proposta? Non certo l'Amministrazione cioè il Ministero della Giustizia il quale sapeva bene che nell'esercizio precedente aveva dovuto chiedere una assegnazione suppletiva che aveva ottenuto solo in parte.

Dunque è da ritenersi che la riduzione sia avvenuta ad opera del Tesoro e a danno del fabbisogno evidente dei servizi della Giustizia. E qui si trattava e si tratta, in particolare, del mantenimento e del trattamento dei detenuti.

È da sperare che l'onorevole Ministro del tesoro, constatato l'evidente errore degli uffici del suo Ministero, voglia consentire che lo stanziamento non solo sia reintegrato ma sia incrementato dei 600 milioni di pagamenti per il precedente esercizio. È fin troppo facile calcolare che se 6.550 milioni non sono stati sufficienti nel 1957-58 per 38 mila detenuti, il fabbisogno per 40 mila detenuti non può che essere notevolmente maggiore. Il commento è troppo ovvio.

* * *

Sono noti i lusinghieri risultati ottenuti dando lavoro ai detenuti, organizzandolo, istituendo corsi di qualificazione professionale e corsi scolastici a tipo industriale.

È superfluo rilevare quale sia la influenza del lavoro, sia pure modestamente remunerato, ai fini del riadattamento sociale e della redenzione morale.

Dalle carceri di Bari, di Torino e di altre città escono, a pena scontata, ottimi meccanici, sarti, falegnami, calzolai; dalle carceri di Salerno elettrotecnici ed elettricisti, dalle carceri di Spoleto radiotecnici.

È risaputo che amministrazioni statali e privati committenti si servono del lavoro dei detenuti; molta parte degli oggetti di vestiario e casermaggio necessari alla Amministrazione Penitenziaria è prodotta nelle officine carcerarie. Le telerie dello stabilimento penale di Procida gareggiano con i prodotti della libera industria. Anche quest'anno la Amministrazione Penitenziaria ha partecipato alla Mostra Internazionale dell'Artigianato a Firenze esponendo lavori di meccanica, mobili, tele, ricami, scarpe ecc., e conseguendo tale successo da vendere tutti i prodotti esposti.

Un indice confortante è il continuo aumento delle unità lavorative in tutti gli stabilimenti di pena e l'incremento dei corsi di qualificazione professionale, saliti a 157 in 61 stabilimenti. Bisogna dar atto di questi sforzi con vivo compiacimento.

* * *

Il lavoro, l'istruzione, ogni richiamo ad una vita serena e dignitosa colmano il triste vuoto di mesi ed anni da trascorrere fra

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spoglie mura carcerarie. Cappellani e maestri, in questi ultimi anni, hanno portato fuori di quelle mura invocazioni e suppli- che, talune giustificate, tali altre meno o nulla, ma tuttavia spiegabili, in quanto ap- pellantisi al sentimento della bontà, del per- dono, della clemenza.

In questi ultimi anni si è molto detto e scritto circa l'abolizione della pena dello ergastolo. Sulle prime parve, anche a molti competenti, che il mantenimento della pena perpetua fosse incostituzionale, non conciliabile cioè col disposto dell'articolo 27 della Costituzione. Il relatore ha avuto occasione di contestare in aula, ripetutamente, tale pretesa.

Quando l'articolo 27 della Costituzione detta « *Le pene* non possono consistere in trat- tamenti contrari al senso di umanità... », non si riferisce ad una pena ma a tutte, cioè ai modi di esecuzione delle pene. È esatto che lo stesso articolo soggiunga che le pene « de- vono tendere alla rieducazione del condan- nato »; ma è arbitrario asserire che sarebbe vana la rieducazione se l'ergastolano dovesse finire in carcere i suoi giorni. Rieducazione, redenzione prescindono dallo stato di deten- zione o di libertà: la Costituzione dice « rie- ducazione del condannato » cioè guarigione morale d'un malato: il condannato rieducato e redento espierà la pena serenamente.

Ormai però non si insiste più sulla prete- sa di abolizione della pena suprema: ci si è resi conto che interessa di più umanizzare quella e le altre pena adottando per l'erga- stolo questi temperamenti: abolire l'articolo 72 del Codice penale (isolamento diurno); estendere anche ai condannati all'ergastolo il beneficio della liberazione condizionale, modificando l'articolo 176 del Codice pe- nale; considerare con maggiore benevolenza i casi di condannati molto avanti nel- l'età, di condannati in tempo anteriore alla istituzione delle Corti d'Assise di Ap- pello; di condannati nel tempo in cui non si applicavano le attenuanti generiche: per tutti codesti casi favorire la concessione del- la grazia quando sia stata scontata pena di reclusione non inferiore a 20 anni e il con- dannato abbia dato prova certa di ravvedi- mento, ammettere gli ergastolani al lavoro

all'aperto, ammettere anche i condannati alla pena perpetua al beneficio della liberazione condizionale tutte le volte che la stessa autori- tà giudiziaria che ha pronunziato la condan- na ritenga opportuno concederlo dopo un lun- go periodo di pena e quando il condannato ha dato prova costante di buona condotta, op- pure in casi di età molto avanzata o di pre- gresse gravi malattie, al fine di evitare che l'ergastolo si trasformi in pena di morte.

In sostanza il nostro pensiero è che, man- tenuta la pena perpetua come sanzione ne- cessaria per i delitti più efferati che com- muovono e turbano la collettività e che neppure nell'apprezzamento dei giudici popola- ri (che costituiscono maggioranza sulle Corte d'Assise dei due gradi) hanno trovato quella considerazione che induce a concedere le attenuanti generiche, si può tuttavia con- sentire e nella prossima e speriamo sollecita riforma disporre che tutti i condannati, nes- suno escluso, possano espriare le pene confor- tati dalla speranza che vi è anche per loro, per tutti loro, la possibilità, come per i ma- lati guariti, di rigodere i beni della libertà e della vita.

* * *

Sembra al relatore che per le concessioni di grazia o di liberazione condizionale sia bensì opportuno raccogliere il parere delle parti offese ma non già il loro consenso o dissenso; il parere di esse non può, non deve essere condizione decisiva o ostativa: la con- cessione deve trovare giustificazione in ra- gioni obiettive; se queste fossero tali da le- gittimare la concessione non dovrà prevalere il sentimento o meglio risentimento delle par- ti lese.

Eguale non devono avere forza ostati- va — neppure per le riabilitazioni — salvo casi particolari, la condizione del pagamento delle spese di giustizia e il risarcimento dei danni quando il condannato può dimostrare che non ha mezzi o che è addirittura nulla- tenente.

* * *

A questo punto il discorso cade su un altro problema variamente dibattuto: è op- portuno, dopo un certo abuso verificatosi in

passato, concedere ancora amnistie e indulti?

Nella precedente legislatura è stata proprio questa Commissione (e lo stesso relatore) a disapprovare, in sede referente, un disegno di legge che proponeva amnistia e indulto troppo ampi e indiscriminati. Si asseriva di volere, con l'atto di clemenza, solennizzare la ricorrenza del decennale della Repubblica.

In periodo monarchico e nel ventennio fascista bastava un lieto evento a Corte per mandare in vacanza i pretori e dimezzare le pendenze penali e il numero dei detenuti. Spesso l'applicazione sconsiderata di amnistie e indulti ha coinciso con riprese preoccupanti di attività criminali, sicchè alla clemenza del Ministero della Giustizia e del Sovrano subentrava la ... inclemenza del Ministero dell'interno, sollecitato spesso dalla opinione pubblica a far prendere in forza dalle questure coloro che erano stati perdonati di forza dalle carceri.

Il fatto che l'opinione pubblica sia, in massima o almeno in maggioranza, contraria a provvedimenti di clemenza trova bensì spiegazione nell'allarme per l'aumento della criminalità ma non deve impedire al legislatore di far proposta al capo dello Stato quando ragioni plausibili lo consiglino.

Più importante è tenere conto del pensiero e del parere della Magistratura.

Erroneamente si crede che gli effetti dell'amnistia e dell'indulto riducano grandemente, senza inconvenienti, il lavoro giudiziario e costituiscano addirittura un idoneo rimedio per la eliminazione dell'arretrato che pesa su molti Tribunali e Corti.

Il prevalente pensiero della Magistratura è nel senso che lo Stato non può mortificare se stesso e la Amministrazione della Giustizia diminuendo con l'amnistia l'arretrato.

Le violazioni della legge penale non solo non sono diminuite, ma sono cresciute di intensità, di pericolosità, di modi sempre più gravi; basta scorrere le cronache dei giornali per convincersi che lo Stato non può dare tregua alla criminalità, nè consentire debolezze che tolgono valore alla sanzione penale.

Il problema della liquidazione dell'arretrato (e grave è particolarmente quello della Corte Suprema) deve essere risolto col do-

tare gli uffici del personale e dei mezzi necessari.

Tuttavia appare alla Commissione che un moderato, equo provvedimento di clemenza possa essere bene accolto e trovare giustificazione se il Parlamento, fatto salvo il principio che non si deve cioè annullare nè svalutare la efficacia della sanzione penale, rivolgerà la sua attenzione a quei casi che meritino, nelle attuali contingenze, perdono o clemenza.

Bisogna non dimenticare che compito delicato dello Stato è anche la prevenzione criminale e sociale e che tale prevenzione crea problemi difficili e complessi.

Bisogna anche ricordare che se grande è il dolore che aleggia entro e attorno alle mura dei reclusori, immenso e non confortabile è tanto spesso il dolore dei danneggiati dalla criminalità.

È auspicabile che l'iniziativa per un equo provvedimento di clemenza non sia d'alcun gruppo politico, bensì del Governo che meglio e del tutto imparzialmente può valutare la portata.

* * *

Gli argomenti che daranno maggior contenuto alla discussione in Aula saranno indubbiamente quelli relativi alle riforme dei codici. Il 2 agosto u.s. la Commissione per la revisione del Codice di procedura civile ha presentato all'onorevole Ministro il testo delle proposte, corredato da lungo commento illustrativo.

È noto che la Commissione, composta di magistrati, insegnanti universitari, professionisti, si è valsa della conoscenza e competenza di illustri conoscitori della materia. Potrà quindi essere finalmente soddisfatta l'attesa di quanti nel Parlamento, in congressi e convegni, sulla stampa e nelle aule, reclamavano l'urgenza di questa riforma.

Parimenti sollecita dovrebbe essere la presentazione del disegno di legge per la riforma del Codice penale e per il completamento e nuovo coordinamento del Codice di procedura penale.

Questa Commissione, nel buon esame che ha potuto dedicare allo stato di previsione ha posto l'accento particolarmente sul problema

degli stanziamenti maggiori da chiedere, quello delle sedi giudiziarie che occorre rendere decorose se si vuole che la Giustizia abbia il prestigio che è indispensabile; quello degli stabilimenti di pena per far sì che i condannati e i giudicabili e chi ha cura di loro possano viverci con quella dignità che non può negarsi ad alcuna creatura umana; quello del trattamento dei minori e della loro rieducazione in istituti bene attrezzati; quello degli organici della magistratura e delle cancellerie e segreterie giudiziarie, quello dei concorsi e dei sistemi di promozione; quello della preparazione e destinazione dei magistrati (irrisorio appare nel capitolo 41 lo stanziamento di un milione per funzionamento dei corsi per il perfezionamento degli uditori giudiziari); quello relativo all'ordinamento giudiziario da adattare alla mutata situazione e alle nuove esigenze.

Il relatore non può omettere di ricordare che i colleghi, Magliano, Azara, Tessitori, Terracini, Cornaggia Medici, Iodice, Massari, Leone, Capalozza ed altri, i cui nomi mi sfuggono, hanno raccomandato che si tenga conto di quanto già ho fatto rapido cenno ed inoltre di particolari riforme concernenti la riabilitazione, la conversione delle pene pecuniarie in pena detentiva, la tutela e la profilassi igienico-sanitaria nelle carceri, la necessità di fornire maggiori mezzi ai Patronati, l'urgenza di organizzare più efficacemente non solo nelle Corti ma anche nei Tribunali il giudizio penale, in modo che ogni giudice, togato o popolare, che vi prende parte sia in possesso della copia degli atti processuali e possa tempestivamente esaminarli onde più sicuramente dare contributo alle decisioni.

Il relatore ha avuto occasione, nella passata legislatura, di prospettare all'onorevole Ministro la necessità, largamente segnalata da avvocati e magistrati che nella riforma del codice penale non si dimentichi di risolvere le questioni relative alla cosiddetta responsabilità oggettiva (articolo 116 del Codice penale) che appare in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione; alla preterintenzionalità da estendere al reato di lesioni; alla misura degli aumenti di pena per recidiva quando i precedenti penali siano di minima entità o amnistiati.

Eguale sentita, nel faticato campo della Polizia giudiziaria, è la esigenza che si riconsideri, sempre nel rispetto di ogni diritto garantito alla persona, la necessità di non ostacolare la prontezza d'intervento della forza pubblica e il buon successo dei suoi sforzi per l'accertamento di responsabilità.

È possibile conciliare ogni garanzia di legalità con l'esigenza che persone fondatamente sospettate come ree di delitto siano assoggettate ad accertamenti prima che le prove si disperdano. L'immediato accertamento può impedire successivi errori e togliere peso e valore a circostanze credute influenti.

Non è giusto che la Polizia giudiziaria, così spesso meritevole di riconoscimenti e di lode, sia sospettata di troppo zelo e peggio di arbitrio e perciò sia imbrigliata, nella sua attività, con danno generale.

È superfluo ricordare che la Polizia giudiziaria è, per norma costituzionale già trasfusa nel Codice (articolo 220 del Codice di procedura penale), alle dirette dipendenze dell'Autorità giudiziaria. Gli atti di essa sono dunque sotto il controllo della Magistratura. I rapporti fra Polizia giudiziaria e Magistrato sono ormai così intensi e vicini che talora è difficile separarne l'azione tendente a imporre il comando della legge. Dunque possono apparire non solo mortificanti ma non più giustificabili certi vincoli che, pur suggeriti dal proposito di difesa dei diritti di libertà, si sono rivelati eccessivi e inceppanti.

* * *

Chi legga quanto fin qui si è esposto può essere tratto a concludere che dei problemi che pone la Giustizia ve ne siano molti non risolti o non compiutamente risolti. Ma sbaglierebbe; perchè tanta strada è stata compiuta. A descriverne le tappe e le difficoltà superate e la pur sempre viva buona volontà in contrasto con la pochezza dei mezzi avrei voluto fosse un relatore più esperto, ad esempio uno dei colleghi che queste materie amavano profondamente, De Pietro, De Marsico, Bruna i quali pur conservando intatto ogni loro merito epperò con più vivo nostro rammarico, non sono tornati in Senato.

Una tappa importante è stata l'approvazione della legge sul Consiglio superiore della Magistratura. Vi è ancora chi ne denuncia imperfezioni o lacune, e vi è chi tuttora sostiene che non si sia interamente adempiuto al precetto costituzionale, in rapporto alla autonomia e indipendenza della Magistratura. A questo proposito è opportuno citare quanto recentemente ha riconosciuto il Primo Presidente della Corte Suprema S. E. Eula, scrivendo su « L'internazionale dei magistrati ». È bene citare testualmente: « Le Magistrature di ogni paese tendono anche a circondarsi di idonee legali garanzie che possano valere a potenziare il prestigio, col delinearne costituzionalmente la posizione entro l'architettura complessa dello Stato. Obiettivo questo che, dopo anni di consapevole travaglio, è stato ora raggiunto in Italia con la pubblicazione della legge per la istituzione e funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura ... È peraltro essenzialmente in se stessi che i magistrati devono trovare quel baluardo di forza e di difesa che basta a salvaguardarli da ogni estranea suggestione o invadenza; per cui occorre una vocazione sentita e la volontà di conformarvi il proprio carattere ed il costume di vita, tuttoché grave di sacrifici e di rinunce ».

Sono espressioni così autorevoli e così chiare che ogni aggiunta sarebbe stonata. Si può riconoscere che nulla nasce perfetto, che sono tuttora aperti problemi che interessano la organizzazione e la attività della Magistratura. Ma si deve anche riconoscere che il Parlamento ha sempre doverosamente reso omaggio all'Ordine Giudiziario e nulla ha trascurato, nei limiti del possibile, per soddisfarne le esigenze.

Sincerità impone di rilevare che talvolta proprio da parte di chi muove protesta perchè non si sarebbe concessa vera indipendenza alla Magistratura si pretendono dal Governo e dal Ministro attività e iniziative che competono alla Magistratura e si pretende (vedasi recente interrogazione dell'onorevole Sansone in rapporto alla cosiddetta « anoma banchieri ») che il Governo dia notizie, o spiegazioni o addirittura giustificazioni di ciò che ha fatto o non ha fatto o dovrebbe fare la Magistratura. È desiderabile che

Parlamento e stampa ricordino sempre che il miglior modo di tutelare la indipendenza della Magistratura è quello di rispettarne l'autonomia e di non chiedere o determinare interferenze che ne turbano la serenità.

L'azione penale non rientra fra i poteri del Ministero ma del Pubblico Ministero. Questi non solo ha l'iniziativa d'ogni procedimento penale ma ne ha l'obbligo (art. 112 della Costituzione e articoli da 73 a 77 del Codice di procedura penale). Compito del Parlamento è vigilare a che tutti i servizi dipendenti dal Ministero della giustizia rispondano al comando delle leggi e alle esigenze pubbliche da esse tutelate. Compito della stampa è l'informazione, l'informazione più obiettiva possibile, più disinteressata possibile.

Occorre dar atto che la più seria stampa italiana non indulge al vezzo e alla pretesa di condurre istruttorie per conto proprio, male utilizzando talvolta indiscrezioni e notizie attinte presso ausiliari della Magistratura o della Polizia giudiziaria. Il procedimento penale, in quanto attiene alla libertà e all'onore del cittadino, è cosa troppo seria e delicata perchè possa essere considerata alla stregua di qualsiasi altro fatto di cronaca.

* * *

È stato fatto negli anni decorsi ma appare sempre utile ripresentare il prospetto della situazione del personale della Magistratura.

Il numero dei posti risultanti nelle tabelle organiche è di 5.703 unità (vi sono compresi i 101 magistrati che fan parte della Amministrazione Centrale). Il numero dei posti coperti all'ottobre 1957 era di 5.400: vacanti quindi oltre 300 posti di cui circa 200 di magistrati per i tribunali, 80 per le Corti d'Appello, 60 consiglieri di Corte di Cassazione ed equiparati. È da avvertire che figurano coperti in eccedenza 27 posti di presidenti di sezione di Cassazione fuori ruolo, ai sensi dell'articolo 210 dell'Ordinamento giudiziario.

L'insufficienza del personale è una delle cause, benchè non l'ultima, della lentezza e dei ritardi tante volte lamentati. Il più preoccupante arretrato è quello della Corte di

Cassazione: basti dire che al 30 giugno 1958 pendevano in Cassazione 37.742 ricorsi penali. Poichè non sono bastati e non bastano la diligenza, lo sforzo, talora il sacrificio dei magistrati a superare il fenomeno, occorre escogitare rimedi idonei e urgenti. Uno potrebbe essere quello di reintrodurre il principio della trattazione in Camera di Consiglio dei ricorsi manifestamente infondati. Risulta che è stato già predisposto un disegno di legge contenente modifiche agli articoli 524 e 531 del Codice di procedura penale. Il Senato avrà quindi modo di discutere e decidere.

Altra proposta ventilata è quella di ridurre il numero dei magistrati che ora partecipano ai Collegi giudicanti nelle Corti d'Appello e nella Cassazione, aumentandone le Sezioni. Ciò porrebbe più imperioso il problema dei locali sufficienti, del decoro degli edifici giudiziari, delle loro attrezzature moderne, degli arredamenti.

E qui torna opportuno ricordare ancora la attesa e le sollecitazioni dei magistrati e degli avvocati di Napoli, di Roma, di tante

altre città italiane ove la Giustizia se non è senza tetto è ancora sotto tetto antico e anacronistico.

In tanti altri campi si parla di meccanizzazione, di automazione, di arditi progressi: ripetiamo, non ripeteremo mai abbastanza che la Giustizia deve avere i mezzi indispensabili; non desideriamo una macchina giudiziaria automatizzata e frettolosa ma vogliamo una Giustizia che non si senta e non sia, in nessun momento, inceppata o, peggio, umiliata.

Sappiamo che l'onorevole Ministro ha avuto ripetute attestazioni di stima dalla Associazione dei magistrati; e sappiamo che egli guarda a tutti i problemi del suo Dicastero con premurosa diligenza, bene secondato dal nostro collega onorevole Spallino.

Confidando nell'opera loro e nella consapevole attenzione del Governo riteniamo che si soddisfino presto i bisogni e si colmino le lacune; ed in tale certezza proponiamo al Senato l'approvazione dello stato di previsione.

MONNI, *relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1958 al 30 giugno 1959, 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

1958 al 30 giugno 1959 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 1).

Art. 3.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per il personale del Corpo degli agenti medesimi, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio 1958-59, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.