

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 562-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE BERLINGIERI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 giugno 1959
(V. Stampato n. 827)

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 10 GIUGNO 1959

Comunicata alla Presidenza il 12 giugno 1959

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960

INDICE

1. — PREMESSA	Pag. 3
2. — STANZIAMENTI E RILIEVI PRELIMINARI	4
3. — UFFICI E SERVIZI GIUDIZIARI	6
4. — LAVORO GIUDIZIARIO ED ORGANICI	7
5. — PREFORI - CONCILIATORI	8
6. — CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA	9
7. — ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	9
8. — I COLLABORATORI DEL GIUDICE:	
A) <i>Cancellieri</i>	11
B) <i>Ufficiali giudiziari e Uscieri</i>	12
C) <i>Polizia Giudiziaria</i>	12
9. — LE DONNE E L'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA	12
10. — LA SPECIALIZZAZIONE DEI MAGISTRATI E DEGLI AVVOCATI	12
11. — GIUSTIZIA CIVILE:	
A) <i>Corte di Cassazione</i>	13
B) <i>Tribunale Superiore delle acque pubbliche</i>	13
C) <i>Magistrature di merito</i>	13
D) <i>Arbitrati</i>	14
12. — GIUSTIZIA PENALE	15
13. — DELINQUENZA MINORILE	16
14. — POLIZIA GIUDIZIARIA	18
15. — EDILIZIA GIUDIZIARIA	18
16. — EDILIZIA CARCERARIA	18
17. — PROVVIDENZE DI RIEDUCAZIONE - ASSISTENZA SANITARIA - MANTENIMENTO DEI DETENUTI - ASSISTENZA AI LIBERATI DAL CARCERE	19
18. — IL LAVORO AGRICOLO ED INDUSTRIALE NEGLI ISTITUTI DI PRE- VENZIONE E PENA	20
19. — RIFORMA DEI CODICI:	
A) <i>Legislazione civile</i>	20
B) <i>Codice penale - Pene - Testo Unico Pubblica Sicurezza</i>	21
C) <i>Legislazione processuale civile - Rito del lavoro</i>	22
D) <i>Codice del rito penale</i>	24
20. — LIBERTÀ DI STAMPA E SUOI LIMITI	24
21. — PROVVEDIMENTI DI AMNISTIE E DI INDULTI	25
22. — PROFESSIONE FORENSE	25
23. — NOTARIATO E SEDI DI ARCHIVI NOTARILI	26
24. — CASSA DELLE AMMENDE	27
25. — CONCLUSIONE	27
DISEGNO DI LEGGE	28

1. — PREMESSA

ONOREVOLI SENATORI. — Il Governo ha offerto ed offre la prova del sollecito adempimento degli impegni programmatici, ed ha indubbiamente sentito e sente la necessità funzionale dell'amministrazione della Giustizia intesa anche come socialità, che, oltre al ristabilimento dell'ordine e della pace tra i litiganti nella composizione degli opposti interessi, ha come finalità sociale la pace e l'armonia di tutti e di tutto nello Stato, come risultante dell'ordine e della pace tra i singoli. Ecco perchè la Giustizia è detta *fundamentum regni*. A volte può sembrare che essa non sia bilanciata da essere maneggiata dagli uomini, e nasce il sospetto che l'umana società non riesca a farsi garante del giusto, nè a difenderlo contro i soprusi. Eppure, nonostante tutto, in realtà, nulla più avvilisce ed offende la anima dell'uomo del fatto di non sapere rispettati i principi fondamentali della Giustizia.

Il senso della Giustizia è perenne, vivo e rinasce continuamente dalle delusioni. Non si potrebbe davvero pensare la storia umana senza un senso di giustizia, che sia come la molla segreta del suo moto e del suo evolversi; e senza la Giustizia la storia tutta non sarebbe che una tragica frana nel vuoto.

Noi possiamo anche dubitare che gli uomini siano capaci di creare un mondo perfetto nell'equilibrio e nei canoni della giustizia, ma non possiamo rinunciare a credere che la giustizia si avveri, anche in contrasto con le stesse azioni umane. Nella vita dei singoli e nella storia gli esempi che più commuovono sono quelli di coloro che difendono il proprio diritto contro l'ingiustizia, e la prevalenza della giustizia ristabilisce la fiducia in noi e negli altri e fa rifiorire l'amore nel deserto su cui erano passate la violenza e la sopraffazione.

È noto che la vita del diritto si sostanzia in una lotta continua contro il torto. Ma a volte le violazioni della giustizia sono derivate dalle stesse leggi, che hanno sopraffatto i diritti della persona umana e la eguaglianza dei cittadini. Occorre, pertanto,

che il diritto sia coordinamento pacifico e principio regolatore della convivenza sociale per tutti. Esso, che domina la vita, deve operare integrando la morale, e come esigenza della umana natura, scaturisce dalla coscienza e regola la vita stessa degli uomini con norme imposte ed osservate. *Ubi societas, ibi jus*.

Ne consegue che dalla stabilità dell'ordine giuridico dipende la sicurezza del civile consorzio, onde Socrate insegnava che il buon cittadino deve ottemperare alle leggi anche se ingiuste per non dare il funesto esempio della insubordinazione contro lo Stato. È compito, quindi, dei legislatori correggere le leggi ingiuste, ed è ufficio dei giudici applicarle più che alla lettera, alla luce dello spirito ed equamente, in un continuo progredire dell'attività giudiziale, che si evolve con la coscienza pubblica, e con la attività degli organi legislativi, con la riaffermazione del diritto che, come il sole — per dirla con Orazio — rinasce ogni giorno *aliquis et idem*.

Nello Stato la più essenziale funzione è quella di rendere giustizia, di tutelare il rispetto della legge e il pacifico contemperamento delle libertà individuali nella convivenza sociale.

La Giustizia, oggi, ha compiti molto più vasti e più complessi per l'accresciuta produzione legislativa, vivificata dall'ansia di risolvere questioni sociali, problemi economici, controversie di lavoro.

Lo Stato moderno interviene più frequentemente nell'ambito degli interessi privati per regolare meglio le diverse esigenze di una vita sociale e per realizzare l'armonica convivenza. E l'ordinamento giuridico tende a regolare ogni manifestazione di vita e le istanze sociali per l'elevazione del popolo. Pertanto, i problemi della giustizia e della Magistratura, che la amministra, interessano indistintamente tutti — *uti cives et uti singuli* — con la garanzia delle libertà e dei diritti dei cittadini, affidati ad un'organizzazione indipendente e forte. Tramonterebbe la legalità se la giustizia costituisse un'« area depressa ». L'amministrazione della Giustizia è la più alta ed austera funzione di una civile Nazione,

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fondamento essenziale di un ordinamento democratico.

I cittadini devono nutrire piena fiducia nel prestigio della legge, nella amministrazione della Giustizia, che per essere eccezionalmente sollecita deve avere mezzi sufficienti, adeguato numero di funzionari ed urgenti riforme. È certo che il bilancio della Giustizia è elemento centrale della propulsione della vita civile e politica della Nazione, ed ha importanza sostanziale nella vita dello Stato, che attua la realizzazione pratica della Giustizia.

Ed è di grande importanza l'amministrazione della Giustizia per la vita della nostra Patria, di antica civiltà ed anche di spirito moderno. La retta e sollecita funzione giudiziaria costituisce essenziale interesse di tutti i cittadini ed il Governo ha avuto l'alto merito di avere ciò avvertito, enunciando il proposito di favorire la spedita azione di rapida ed efficiente giustizia.

Infine, giova ricordare che è anche necessario un sistema legislativo organico e chiaro.

Il Procuratore Generale della Suprema Corte, nell'inaugurare l'inizio di quest'anno giudiziario, dichiarava « che la giurisdizione ha bisogno di un compiuto sistema di norme,

ordinate nella chiarezza dei principi ». Pertanto, vanno evitati il frammentarismo e la poca chiarezza delle leggi, che devono essere coordinate in testi unici delle diverse materie, con il contemporaneo ed organico aggiornamento dei Codici.

2. — STANZIAMENTI E RILIEVI PRELIMINARI

Gli oneri del bilancio per l'esercizio finanziario 1° luglio 1959-30 giugno 1960 è di milioni 66.610,68. Va rilevato che, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso, sono stati accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro milioni 43,08. Pertanto, le complessive spese del Ministero di grazia e giustizia ammontano a milioni 66.654,6; oltre ad un'aliquota dei fondi occorrenti per il trattamento di quiescenza al personale della Magistratura, pure accantonati sugli stessi fondi speciali. Esiste, quindi, un aumento di milioni 2.883,3 rispetto all'esercizio 1958-59. Detto importo costituisce all'incirca la percentuale dell'1,78 della spesa totale dello Stato (che è di milioni 3.740,77) ed è così ripartito:

	Oneri di carattere generale per funzionamento dei vari servizi		Altre spese diverse	TOTALE
	Spese per il personale	Spese per i servizi		
	(milioni di lire)			
Spese effettive ordinarie:				
1) Spese generali	686	46,5	—	732,5
2) Debito vitalizio e trattamenti similari	10.281	—	—	10.281,0
3) Spese per l'amministrazione giudiziaria	26.145,5	3.988,4	—	30.133,9
4) Spese per l'amministrazione degli istituti di prevenzione e pena	12.890	11.233,9	300	24.423,9
Spese effettive straordinarie:				
Spese diverse	—	39,5	1.000	1.039,5
	50.002,5	15.308,3	1.300	66.610,8

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ne consegue che le spese concernono, per milioni 65.310,8, oneri pel funzionamento dei vari servizi dell'amministrazione della Giustizia; contributi integrativi ai Comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti, restauri di edifici giudiziari per milioni 1.000 e per l'assistenza ai dimessi dagli Istituti di prevenzione e di pena ed alle loro famiglie, per milioni 300.

Nell'indicato importo di milioni 65.310,8 per l'esercizio 1959-60 (contro milioni 62.427,5 per l'esercizio 1958-59) sono comprese:

	Per milioni
a) le competenze fisse ai magistrati	14.450
b) ai componenti il Consiglio superiore della magistratura, al restante personale della Amministrazione giudiziaria, al personale civile ed a quello aggregato e salariato della Amministrazione degli Istituti di prevenzione e pena	12.799,8
c) al personale degli Agenti di custodia	10.300
d) le paghe al personale operaio giornaliero e le competenze accessorie relative a tutto il personale	2.171,7
e) le spese pel debito vitalizio ed i similari trattamenti	10.281
f) le spese per i servizi generali	46,4
g) le spese per i servizi della Amministrazione giudiziaria	4.027,9
h) le spese della Amministrazione degli Istituti di prevenzione e pena	11.233,9

L'incremento di milioni 2.883,3, relativo alle previsioni del corrente esercizio finanziario, è dato dalle seguenti cause principali:

l'aumento di milioni 1.752 di spese pel personale, deriva dalla differenza tra l'ammontare degli aumenti conseguenti a provvedimenti legislativi e dall'adeguamento delle dotazioni ai fabbisogni e la diminuzione per trasporti di fondi allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura

e delle foreste, per virtù della legge 6 marzo 1958, n. 199.

L'incidenza di provvedimenti legislativi in milioni 1.622,1 è ripartita secondo le leggi enumerate dallo stesso disegno di legge, relativo allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1959-60.

L'aumento delle spese per i servizi in milioni 1.131,3 è determinato dalle disposizioni relative al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura; da quelle concernenti le locazioni e sublocazioni di immobili urbani e dalle variazioni in milioni 1.109,3 conseguenti alle necessità dei servizi previsti pel nuovo esercizio.

Dei diversi capitali elencati nello stato di previsione, vanno ricordati particolarmente:

1) capitolo 7 relativo ai compensi, da corrispondersi in relazione a speciali esigenze di servizio, con l'aumento di lire 3.000.000 proposto in relazione al servizio relativo alle elezioni amministrative della primavera 1960;

2) capitolo 25 che istituisce lo stanziamento, iscritto a norma della legge 24 marzo 1958, n. 195, concernente disposizioni per la costituzione ed il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura;

3) capitolo 30 concernente l'aumento di 380.000.000 a seguito dell'aumento delle pensioni e dei provvedimenti perequativi in favore dei mutilati ed invalidi per servizio;

4) capitolo 35 concernente l'aumento di 3.000.000 per la sistemazione degli amanuensi giudiziari e per la modificazione del ruolo organico del personale delle Cancellerie e Segreterie giudiziarie;

5) capitolo 41 concernente l'aumento di 300.000 per il trattamento economico degli Ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari dal 1° luglio 1955;

6) capitolo 50 concernente l'aumento di 500.000.000 per spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con l'ammissione al gratuito patrocinio; indennità e trasferte giudici popolari, periti, testimoni, custodi e per estradizione di imputati o condannati;

7) capitolo 51 per spese uffici giudiziari 1.787.000.000;

8) capitolo 53 per indennità disagiata residenza, indennità di profilassi antitubercolare; per assicurazione contro la tubercolosi: aumento di 50.000.000;

9) capitolo 55 aumento di 300.000.000 in favore del Corpo degli agenti di custodia;

10) capitolo 61, aumento di 87.993.000 per paghe ed oneri previdenziali al personale operaio giornaliero;

11) capitolo 63 aumento di 500.000.000 in favore del Corpo agenti di custodia in conformità dei provvedimenti legislativi indicati;

12) capitolo 66 aumento di 1.000.000 per spese funzionamento dei corsi per l'aggiornamento e perfezionamento del personale civile degli Istituti di prevenzione e di pena;

13) capitolo 68 concernente aumento di 100.000.000 per spese di riparazione, sistemazione e manutenzione degli edifici adibiti ad Istituti di prevenzione e di pena;

14) capitolo 73 concernente aumento di 240.000.000 per mantenimento e trasporto dei detenuti e degli internati;

15) capitolo 75 relativo all'aumento di 100.000.000 per il servizio delle industrie degli Istituti di prevenzione e di pena;

16) capitolo 76 relativo all'aumento di 100.000 per servizi di bonifiche agrarie e relative industrie;

17-18) capitoli 82 e 83 concernenti aumenti rispettivi di 24.000.000 e di 15.000.000 per compensi da corrisponderci ad estranei all'Amministrazione in relazione a particolari esigenze per lo svolgimento delle elezioni amministrative che avranno luogo nella primavera del 1960.

Riguardo alle spese che hanno carattere produttivo, preventivate in complessivi milioni 1.700, esse costituiscono una percentuale della spesa complessiva del 2,55 con un aumento dello 0,02 per cento rispetto a quella prevista per l'esercizio 1958-59.

In dette spese produttive sono compresi milioni 1.000 per contributi ai Comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamento di edifici giudiziari, e le spese inerenti al servizio industriale ed alle bonifiche agrarie per 350.000.000.

* * *

Ancora una volta, benchè le condizioni del bilancio italiano siano modeste in rapporto ai bisogni, si lamenta che la spesa prevista pel bilancio del Ministero di grazia e giustizia è insufficiente e non rispondente alle esigenze della giustizia, i cui bisogni diventano vieppiù molteplici, impellenti, inderogabili. I quali sono tenuti nella massima considerazione da parte dell'onorevole ministro Gonella e del Sottosegretario onorevole Spallino, che, con fervore di operosità, nulla trascurano per assicurare il regolare funzionamento dell'Amministrazione della Giustizia, con continuità amministrativa e legislativa, con sempre maggiore potenziamento dello sviluppo ed organizzazione di tutti i servizi. Luminosa riprova se ne ha nella ammirata presentazione di importanti e numerosi disegni di legge, tra i quali: modifica e riordinamento della legge professionale forense; riordinamento delle cancellerie e segreterie giudiziarie; nuovo ordinamento giudiziario; riforma dei Codici; istituzione del Consiglio superiore della magistratura; disegno di legge per la concessione di amnistia e indulto; disegno di legge circa la riparazione degli errori giudiziari. Il che, anche se vi siano crisi od inadeguatezza di mezzi, esclude che vi sia carenza o crisi della giustizia, che ancora oggi è viva ed operante e, mercè l'opera illuminata del Ministro guardasigilli e del Sottosegretario e quella fervida delle Camere, appagano il sentimento innato e l'esigenza di giustizia del popolo italiano, con concreta attestazione di rinnovata tradizione di saggezza giuridica.

3. — UFFICI E SERVIZI GIUDIZIARI

L'esplicazione della funzione giudiziaria deve svolgersi dignitosamente in locali decenti, decorosi, con efficienti attrezzature. Gli Uffici giudiziari debbono essere idonei ed arredati convenientemente. La giustizia, che deve essere attuata con la medesima nobiltà di un rito, che attinge l'altezza del divino, pur se si curva alle colpevolezze di peccatori ed alle miserie umane, traendo maggior pal-

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pito di umanità e nuovo ardore di speranza del giusto, e rinnovato vigore nel ristabilimento dell'equilibrio nell'acceso contrasto delle contese, assolve una fondamentale funzione dello Stato, e deve avere, come tanti uffici pubblici o parastatali, ampi locali, telefoni e sufficienti stanze da lavoro. Occorre favorire ancor più le sovvenzioni necessarie per l'esecuzione di progetti relativi alla costruzione di nuovi palazzi di giustizia, ed occorre l'erogazione di maggiori somme per lo arredamento ed il riattamento decoroso delle sedi giudiziarie.

Attualmente esistono 3 Sezioni civili e 4 Sezioni penali della Corte di cassazione; 23 Corti di appello; 91 Corti di assise; 31 Corti di assise di appello; 154 Tribunali; 979 Preture con 336 sedi distaccate; 8.013 Uffici di conciliazione; 8 Tribunali regionali ed il Tribunale superiore delle Acque; ed i Commissariati per gli usi civici. Ed è sentita l'esi-

genza urgente di avere nuove Preture, nuovi Tribunali; nuove Corti di appello.

Non v'ha dubbio, pertanto, che occorranno nuovi e decorosi Uffici giudiziari, e quindi ulteriori finanziamenti per assolvere la necessità di rendere più decoroso l'esplicamento della funzione giudiziaria.

4. — LAVORO GIUDIZIARIO ED ORGANICI

Il numero dei magistrati è inadeguato e rende lenta l'amministrazione della giustizia, e la lungaggine non solo si pone in contrasto con le esigenze della vita moderna, ma infonde poca fiducia nei rimedi giurisdizionali, nei quali si esprime l'efficacia della giustizia stessa della pubblica opinione.

La situazione degli organici sino al maggio 1959 era la seguente:

RUOLI	Numero dei posti					
	Risultanti dalle tabelle organiche	Coperti al 1° ottobre 1958	Vacanze al 1° ottobre 1958	Vacanze al 15 maggio 1959		
MAGISTRATI DI CASSAZIONE						
Primo Pres. Corte Cassazione . . .	1	1	—	—	a) 249 coperti da Uditori con funzioni. 269 altri Uditori senza funzioni. Si sta espletando il concorso per 100 posti, ed è stato indetto altro concorso per 157.	
Proc. Gen. Cass. e Pres. Trib. Sup. delle acque pubbliche	2	2	—	—		
Presidente Sezione Cassazione ed equiparati	64	—	—	6		
Consiglieri di Corte di Cassazione ed equiparati	293	253	40	17		
MAGISTRATI DI APPELLO						
Consiglieri di C. Appello ed equiparati	1.388	1.317	72	52	b) Alle vacanze sarà provveduto mediante l'assegnazione dei vincitori del concorso a 905 posti già espletato, e mediante il disegno di legge n. 399 del Senato.	
MAGISTRATI DI TRIBUNALE						
Giudici ed equiparati (a)	3.613	3.236	377	436		
Aggiunti Giudiziari (a)	350	330	20	—		
	5.703	—	—	511		
CARRIERE DI CONCETTO (b)						
Cancellieri e Segretari - Vice Cancelliere e vice-Segretario	6.668	5.044	—	1.624	c) I posti di dattilografi sono in via di copertura essendo quasi definiti i relativi concorsi.	
CARRIERE ESECUTIVE						
Aiutanti di Cancelleria	363	315	48	—		
Dattilografi (c)	1.700	—	—	—		

Il cosiddetto disservizio giudiziario, che concretamente si traduce nella inesistenza di speditezza nella amministrazione della Giustizia, non è addebitabile nè alla Magistratura, nè alle Cancellerie. L'applicazione del nuovo Codice del rito civile, entrato in vigore nel 1942, richiede un numero maggiore di Magistrati, di Cancellieri, di sufficienti locali. Il Giudice civile, oberato da rilevante numero di processi, non può seguire ponderatamente, e soprattutto non può esaurire sollecitamente tanto lavoro. Inoltre vanno ricordate le aumentate incombenze affidate ai Giudici. Le Sezioni agrarie specializzate richiedono molto lavoro. Tentativi di conciliazione estenuanti, lunghe udienze istruttorie.

Oggi la Magistratura ha anche il controllo di legittimità sulle società anonime, sindacati, stampa.

Col volgere del tempo, per le mutate condizioni di economia, è venuta a mancare la proporzione adeguata tra lavoro e personale: questo non è aumentato, così come è aumentato il lavoro.

Vi sono Tribunali con minor numero di Giudici e con maggiore lavoro da espletare. Vi sono zone dove la criminalità è aumentata, ed altre dove i traffici si sono incrementati con diretta incidenza sul lavoro giudiziario e sugli organici.

Occorre, pertanto, aumentare gli organici dei Magistrati e dei Cancellieri e curare la migliore distribuzione nelle sedi, a seconda dell'effettivo lavoro di ciascun ufficio; riesaminare le circoscrizioni, procedere ad una migliore ripartizione del lavoro tra i vari organi giudiziari, essendo stato segnalato che in modo non equilibrato avviene la distribuzione delle cause civili presso ciascuna Magistratura di merito. Invero, mentre risultano in aumento i procedimenti dinanzi ai Tribunali in prima istanza, risultano invece in diminuzione quelli dinanzi ai Conciliatori, ai Pretori, ai Tribunali in seconda istanza. È quindi fuori dubbio che il lavoro degli Uffici giudiziari sia in costante aumento, sia negli affari penali, sia in quelli civili, soprattutto nelle grandi sedi. Si nota una maggiore intensità dei delitti più gravi, che richiedono un lavoro più attento e più gravoso, sia per

la scoperta dei rei, sia per la istruzione e la conclusione dei processi.

In sede civile, sono aumentati le procedure esecutive, i decreti monitori, i sequestri, le procedure fallimentari: il che richiede maggior lavoro dei magistrati e dei loro ausiliari, non in sufficiente numero, che, per conseguenza, va potenziato affinché sia raggiunta la desiderata e certo necessaria speditezza dell'amministrazione della Giustizia.

Per la quale molti han proposto l'immissione di avvocati esercenti nella Magistratura. Giova, però, osservare che se tale proposta è utile agli effetti del contributo di ricca e lievitante esperienza, tuttavia l'abito dell'Avvocato sarebbe sempre vivo ed affiorante nell'esercizio giudiziario, e diverso dall'abito del Magistrato, onde l'espletamento dell'amministrazione della Giustizia riuscirebbe contrastante e non quanto più possibile conforme, giusta il fondamentale criterio che valse a fare unificare le diverse Sedi della Cassazione. Piuttosto i candidati al concorso in Magistratura dovranno essere giovani, il più possibile preparati (e l'attuale serietà è sempre più esigente, negli esami e nelle selezioni dei più meritevoli) in modo che le nuove leve dei Magistrati siano sempre più degne e capaci nell'assolvimento difficile e delicato di amministrare la Giustizia.

5. — PRETORI-CONCILIATORI

Come più sopra accennato, ad oggi esistono 979 sedi di Preture con 328 sedi distaccate. Per l'efficiente e sollecito espletamento del lavoro, occorre coprire gli organici, mediante l'assegnazione dei Pretori aggiunti nelle sedi, che ne abbiano il diritto. Per il necessario decentramento del lavoro giudiziario, per il più sollecito disbrigo del lavoro stesso, per la più diretta ed immediata attuazione della Giustizia, nemmeno pensabile sarebbe la soppressione di sedi pretorili: chè anzi sarebbe preferibile l'aumento di queste, ove se ne ravvisasse la necessità o l'opportunità.

Allo stato, esistono 8.013 uffici di Conciliazione. Anche se manca — come accade nei

più piccoli Comuni — quel livello di preparazione necessaria per assolvere la funzione di Giudice conciliatore, tuttavia essa va mantenuta, essendosi riconosciuta necessaria la funzione stessa conciliativa nel contrasto di opposti, più modesti, interessi, nel contatto più diretto con le persone dei litiganti.

Infine, si ritiene necessario rivedere il sistema dell'istituto della Conciliazione, inadeguato alle moderne e più progredite esigenze.

È noto che molti Conciliatori dei Comuni più piccoli non hanno sufficienti nozioni giuridiche e culturali per emettere compiute e motivate decisioni, specialmente in quelle contese, alle quali partecipano difensori preparati, che spesso agitano complesse e delicate questioni giuridiche. Il che vale ad escludere ogni eventuale proposta di aumento di competenza per valore. Occorrerebbe, quindi, che l'Ufficio del Conciliatore fosse espletato da un Giudice — o di ogni singolo Comune o di Comuni consorziati o consociati — di provata capacità e dotato di sufficiente o adeguata conoscenza delle norme di legge: Giudice, magari retribuito, ma che assolva le proprie funzioni con la migliore conoscenza ed applicazione delle leggi costituite.

6. — CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Il Consiglio superiore della magistratura fu istituito con la legge 24 marzo 1958, numero 195, realizzando l'autonomia del potere giudiziario in collaborazione con gli altri poteri. Tra gli alti compiti affidati al Consiglio superiore è quello relativo al parere che, prima della emanazione della legge, può essergli chiesto sul nuovo ordinamento giudiziario. Il problema dell'indipendenza e della conseguente autonomia è attinente all'organizzazione dello Stato ed investe i più alti interessi pubblici e quelli dei cittadini di ogni categoria. Esso fu prospettato e discusso con gli altri problemi attinenti alla amministrazione della Giustizia, i quali si fondano su quel radicale rinnovamento giudiziario, che riflette anche l'ordinamento giudiziario, forense e la riorganizzazione dei servizi. Pertanto l'indipendenza e l'autonomia della Ma-

gistratura si riconnettono alla necessità di porre i Magistrati al di sopra dei contrasti fra gruppi, organizzazioni sindacali, organizzazioni sociali. È indispensabile che sia loro garantita la posizione *super partes* nella forma e nella sostanza.

Si intende che dette indipendenza ed autonomia non significano avulsione della Magistratura dall'organizzazione dello Stato, nè mancanza di armonico coordinamento del potere giudiziario con gli altri poteri. Esse costituiscono peraltro progressiva elevazione della funzione della Magistratura, che nella sua gloriosa ed ininterrotta tradizione, è considerata come valida difesa contro ogni prepotenza ed ogni sopraffazione.

7. — ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Stanno per concludersi i lavori circa il nuovo Ordinamento giudiziario, mentre sta per essere portato in discussione, in Aula, il disegno di legge, approvato dalla Commissione di giustizia, circa la possibilità di destinare a posti più elevati Cancellieri e Segretari giudiziari di grado inferiore, in modo da potere subito colmare le carenze negli organici. E stanno per essere assegnati i vincitori numerosi dattilografi, che contribuiranno alla speditezza del lavoro giudiziario.

Nei concorsi in Magistratura bisogna attrarre i più preparati, cioè i migliori, per assicurare con tranquillità che la Giustizia sia amministrata da degni rappresentanti, con l'indispensabile miglioramento dei Magistrati, stimati e rispettati dalla pubblica opinione. Nel 1958 sono state conferite 108 promozioni di magistrati di Appello, e 42 promozioni di magistrati di Corte di cassazione.

Il sistema delle promozioni attualmente è duplice: per scrutinio e per concorso. Ma entrambi non consentono di conoscere a fondo e perfettamente le qualità intellettuali ed il grado di preparazione dei Magistrati. Le copie delle sentenze, sulle quali la Commissione ha da portare il proprio esame ed il proprio giudizio possono non dare la prova, in mancanza di altri elementi di valutazione

e di indagine, della giusta ed esatta soluzione delle fattispecie.

Vi sono Magistrati solleciti nel disbrigo del lavoro giudiziario che poco curano la forma e la perfetta compiutezza della decisione. Ve ne sono altri meno solleciti, ma più decisi ad emettere più elaborate e dotte sentenze.

La soluzione del problema non è facile. Alcuni han proposto l'istituzione di una Commissione ispettiva con potere di indagine sui lavori giudiziari compiuti in largo lasso di tempo. Altri suggeriscono il concorso per esami per le promozioni dai Tribunali alle Corti di appello e da queste alla Corte di cassazione. Infine la proposta di maggior rilievo è che le promozioni avvengano col sistema degli scrutini a turno di anzianità con qualifiche differenziate, lasciando un esiguo numero di posti per esami scritti ed orali.

Quel che importa è che la personalità del Magistrato sia integrata dalla preparazione.

Per ultimo, dovrebbe cessare la pretestuosità di ventilata superiorità del Giudice civile su quello penale. Le conseguenze delle decisioni del Giudice penale non sono meno gravi di quelle del Giudice civile; e mentre questi ha la possibilità della meditazione tranquilla e comoda, il Giudice penale deve prontamente decidere, risolvendo impreviste situazioni, che richiedono non minore preparazione e sensibilità giuridica. Per conseguenza, nei concorsi non vi può essere di-

scriminazione tra le due funzioni egualmente difficili ed ardue, e parimenti elette. Ed è comendevole l'istituzione di corsi di addestramento, anche per arricchire i giovani di necessaria casistica, che li renda meglio preparati. Particolare rilievo meritano anche le applicazioni ed i trasferimenti dei magistrati, ed il periodo feriale pel quale è stata proposta la sospensione dei termini processuali in favore degli Avvocati e Procuratori nel detto periodo.

Va richiamata l'attenzione sui vice Pretori onorari, che assolvono il proprio incarico, spesso per lungo tempo a causa della lunga carenza dei Pretori titolari.

Molti autorevoli colleghi prospettano la necessità di ridurre il numero dei componenti i Collegi giudicanti — poichè appare eccessivo, od almeno esuberante, quello dei Collegi delle Corti di appello e delle Sezioni di Cassazione, numero da ridursi per la speditezza della Giustizia, perchè potrebbero essere create altre Sezioni, con lo smaltimento di maggiore e più meditato lavoro.

Infine, altri Senatori segnalano la necessità di fornire ad ogni Giudice le necessarie copie, oltre che delle difese (come è per legge) anche degli atti più rilevanti per avere completa conoscenza dei processi, che potranno avere più compiute ed elaborate valutazioni e decisioni.

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

8. — I COLLABORATORI DEL GIUDICE

A) Cancellieri

Il prospetto statistico-organico, allegato al disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1959-60, presenta i seguenti dati:

	Tabelle organiche	Coperti al 1° ottobre 1958
Cancellieri Capi e Segretari Capi di Cassaz. e d'Appello	91	53
Cancellieri Capi e Segretari Capi di 1 ^a classe	761	625
Cancellieri Capi e Segretari Capi di 2 ^a classe	1.097	931
Cancellieri e Segretari di 1 ^a classe	1.733	2.149
Cancellieri e Segretari di 2 ^a classe e vice Cancelliere e Vice Segretario	2.974	2.032
Deficienze totali 766	6.556	5.790
Aiutanti principali di Cancelleria	21	17
Primi aiutanti di Cancelleria	66	37
Aiutanti di Cancelleria	39	47
Aiutanti aggiunti di Cancelleria	237	214
Deficienze totali 48	363	315
Dattilografi	1.700	—

Come è noto, alle deficienze su indicate, sarà integralmente provveduto sia con la destinazione ai gradi superiori di funzionari che ricoprono gradi inferiori (in virtù del prossimo disegno di legge approvato dalla Commissione di Giustizia e che sarà portato in Aula quanto prima); sia con l'espletamento conclusivo dei concorsi già fatti; sia con la prossima assegnazione dei 1.700 dattilografi. Il nuovo disegno di legge, presentato alle Camere, inteso a regolamentare gli organici dei Cancellieri e Segretari Giudiziari distingue le carriere in:

a) direttive, che comprende i Cancellieri e Segretari Capi di Cassazione, di Corti

di appello, di Tribunale, di Procure, di Preture; b) di concetto, che comprende i Cancellieri e Segretari di 1^a e 2^a classe, i vicecancellieri, i vicesegretari; c) i dattilografi. Gli organici nuovi comprenderanno 6.748 posti; oltre a 361 Aiutanti; 1.700 dattilografi. Tali posti appaiono, in verità, inadeguati alle esigenze del lavoro sollecito.

Per il quale è stata anche segnalata la necessità di snellire l'attuale sistema dei depositi giudiziari in denaro ed in carta bollata, che richiedono non lieve incombenza di lavoro e di responsabilità.

B) *Ufficiali Giudiziari, Aiutanti, Uscieri*

L'attuale pianta organica comprende 1.478 Ufficiali Giudiziari di cui in servizio 1.435, Aiutanti Uff. Giudiziari 1 050.

	Posti in organico	Coperti al 1° ottobre 1958
Uscieri Capi	100	258
Uscieri	1.200	876
	1.300	1.134

Deficienze al 1° ottobre 1958 : 166

Al 15 maggio 1959 le deficienze degli Uscieri erano di 210, che saranno integralmente coperte con i due concorsi già banditi.

È allo studio la sistemazione degli Ammannuensi.

C) *Polizia Giudiziaria*

Essa è disciplinata dalla legge 10 giugno 1955, n. 517, e dal decreto presidenziale 25 ottobre 1955, n. 932.

Le Relazioni del Procuratore generale della Corte di cassazione e quelle dei Procuratori generali delle Corti di appello hanno sottolineato lo scrupoloso adempimento dei compiti affidati alla Polizia Giudiziaria, che ha affiancato l'opera della Magistratura. Di essa è stata auspicata la migliore specializzazione e la più effettiva dipendenza dalla Autorità Giudiziaria.

9. — LE DONNE E L'ATTIVITA' GIUDIZIARIA

Gli impieghi che implicano poteri pubblici giurisdizionali sono stati esclusi per le donne dalla legge 17 luglio 1919, n. 1176; le quali sono state anche escluse dalla Magistratura, dall'Ordine Giudiziario e dalle

funzioni di Ufficiale Giudiziario. Successivamente la legge 27 dicembre 1956, n. 1448, ha consentito la partecipazione delle donne nei Tribunali e Sezioni di appello per i minorenni e nelle Corti di assise di prima e di seconda sede. A norma dell'articolo 3 della Costituzione, in occasione del nuovo ordinamento giudiziario, sarà risolto il problema della inclusione o meno delle donne nelle funzioni e nelle attività dell'amministrazione della Giustizia.

10. — LA SPECIALIZZAZIONE DEI MAGISTRATI E DEGLI AVVOCATI

È stata di sovente prospettata la necessità che all'amministrazione della giustizia civile siano posti Magistrati con preparazione privatistica, e che nell'amministrazione della Giustizia penale siano posti Magistrati con sufficiente preparazione antropologica, sociologica, biologica, psicologica.

Detta specializzazione fu invocata da insigni giuristi: Mortara, Florian, Lessona, Stoppato, Enrico Ferri nella sua opera « Sociologia Criminale ». Nel 1953 S. E. Battaglini scriveva sulla rivista « Il Ponte » che bisogna introdurre fra le materie di esame la medicina legale. Molti autorevoli giuristi propongono l'istituzione di corsi complemen-

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tari di antropologia, sociologia criminale, psicopatologia forense nelle Università e corsi di polizia tecnica e scientifica, con l'obbligo agli aspiranti nella Magistratura, nella pubblica sicurezza, o nell'esercizio dell'arresto penale di frequentarli. In occasione della discussione sul Bilancio della Giustizia dello scorso esercizio alcuni Colleghi segnalavano anche la necessità per i magistrati di corsi di tecnica di guida degli automezzi e di necessarie cognizioni meccaniche, specialmente per la risoluzione più oculata e più approfondita dei reati inerenti al Codice della Strada.

La saggezza e l'autorità degli Onorevoli Parlamentari porteranno il contributo prezioso per la risoluzione di tali problemi, che si è sentito il dovere segnalare alla attenzione degli Onorevoli Colleghi.

11. — GIUSTIZIA CIVILE

A) Corte di Cassazione

La litigiosità, come risulta dai dati statistici, è in aumento. Rilevante ed elevato è il lavoro compiuto dal Supremo Collegio, sotto la guida saggia ed autorevole del Primo Presidente, col contributo efficace della Procura Generale presso la Corte di cassazione:

al 31 dicembre 1957 erano pervenuti ricorsi civili 6.172 durante il 1958 definiti n. 4.870 e pervenuti 4.558 sicchè al 31 dicembre 1958 risultavano pendenti ricorsi civili 5.860 sopravvenuti al 1° maggio 1959 . . . 1.385 definiti sino al maggio 1959 1.631 pendenza al 1° maggio 1959 ricorsi civili (di cui n. 457 alle Sezioni Unite) 5.613

Nel 1958 si sono avute n. 4.658 iscrizioni civili.

È pertanto, continua la diminuzione della pendenza.

B) Tribunale Superiore delle acque pubbliche

La pendenza dei ricorsi al 31 dicembre 1958 era di 243.

C) Magistrature di merito

Al 31 dicembre 1958 le pendenze dei giudizi dinanzi alle Corti di appello erano di 32.324.

In base ai dati statistici, si può esporre il seguente prospetto:

O G G E T T O	Gennaio-settembre		
	1956	1957	1958
Procedimento di cognizione	440.086	417.687	396.675
Sopravvenuti	—	182.737	176.346
Sentenze	—	—	—
Separazioni personali	—	—	—
Domande presentate	6.323	6.387	6.118
Domande conciliate o abbandonate	2.538	2.126	2.064
Domande accolte	3.616	3.726	3.296
Decreti ingiuntivi	335.575	365.953	373.673
Pignoramenti mobiliari	320.072	349.017	357.480
Vendite giudiziarie mobiliari	18.503	20.893	27.731

Risulta, quindi, una flessione nel numero dei nuovi procedimenti di cognizione, la quale si è verificata per attenuati fattori della litigiosità, che tende al raggiungimento di un migliore equilibrio.

La tendenza alla normalizzazione dei rapporti giuridici è da porre in correlazione con quella della vita economica della nazione, ed è più appariscente nel campo delle locazioni di immobili urbani per lo sviluppo del settore edilizio, potenziato dallo Stato.

Riguardo alle cause di annullamento del vincolo matrimoniale esse sono molto sensibilmente diminuite.

Le domande di separazione personale tra coniugi presentano una lieve flessione.

Non sono invece diminuite le controversie sul lavoro, quelle relative alla previdenza ed alla assistenza obbligatoria, ed i giudizi per risarcimento di danni, derivanti da incidenti stradali. È auspicabile la diminuzione delle controversie sul lavoro, a seguito della provvida, recente legge di regolamentazione dei contratti collettivi di lavoro, aventi efficacia obbligatoria *erga omnes*. Così la prossima entrata in vigore del nuovo Codice Stradale e l'obbligatorietà dell'assicurazione per tutti i veicoli a motore varranno a produrre una flessione nei procedimenti per risarcimento di danni da incidenti stradali.

Le procedure esecutive e le istanze di fallimento hanno segnato un sensibile aumento — il che è in dipendenza di un disagio economico, oltre che di improvvisato ed inesperto affarismo.

In proposito, è da rilevare che la legge fallimentare, invece di reprimere le illecite azioni dannose alla nostra economia, corre pericolo di mancare alla propria funzione, sicchè occorre maggiore proporzione tra mezzi e fini per meglio regolamentare i fatti economici.

Nel campo della legislazione sociale è augurabile il coordinamento delle numerose disposizioni, che rendono acuto il contrasto tra assicurati e assicuratori, e la revisione di esse per una maggiore efficacia nel superamento sollecito del contrasto medesimo.

Inoltre, la vasta mole di disposizioni legislative in materia agraria rende gravoso il

compito del Giudice, e sempre oscillante la interpretazione di esse, che vanno, pertanto, elaborate e riordinate con necessaria chiarezza giuridica.

L'intensità del traffico stradale, l'imponente numero degli incidenti rendevano necessaria la preparazione e promulgazione del nuovo Codice della strada, che varrà viepiù a prevenire ed a reprimere.

Nei rapporti del traffico commerciale, è noto che l'aumento della litigiosità in tale settore è causato dall'indebolito o mancante senso del risparmio, sovvertito e superato dalla spasmodica ansia del lusso, col ricorso ai pagamenti ratizzati, differiti, che poi rimangono inadempiti con la insorgenza delle correlative controversie.

D'altro canto, la speranza di facili ed immediati arricchimenti nel settore commerciale spingono gli irriflessivi o gli spregiudicati all'improvvisato commercio, senza potersi reggere a lungo e naufragando anche a causa della inesperienza. Infine va segnalato il fenomeno della elusione dei Magistrati togati, preferendosi nei più importanti contrasti economici il ricorso agli arbitrati. Non si vorrebbe pensare che ciò potesse costituire sfiducia verso i Magistrati, decidenti controversie di minore entità economica, i quali, peraltro, vengono, a volte, nominati arbitri dagli stessi litiganti.

In verità, i Giudici hanno svolto e svolgono l'arduo ed elevato loro compito con squisita sensibilità e con appassionato fervore. Ma la giurisdizione, per adempiere efficacemente l'attuazione e la tutela del diritto, ha bisogno di norme chiare, coordinate armonicamente e rispondenti quanto più possibile alla migliore regolamentazione della convivenza sociale, con strumenti idonei a soddisfare le progressive necessità del processo per il rapido e completo raggiungimento dei suoi fini.

D) *Gli Arbitrati* non sono molto frequenti.

Dal 1° luglio 1958 al giugno 1959 pare che gli arbitrati assunti da magistrati siano stati 77.

12. — GIUSTIZIA PENALE

Secondo i dati statistici ufficiali, si può fare il seguente prospetto: nel 1958 si sono avute 49.337 iscrizioni di processi penali:

REATI	Gennaio - Settembre		
	1956	1957	1958
Delitti contro il patrimonio	297.947	225.404	228.141
Delitti contro le persone	155.853	143.700	141.473
Altri delitti preveduti dal C.P. e dalle leggi commerciali	72.709	92.004	98.034
Delitti preveduti da altri Codici e da Leggi Speciali	63.807	43.057	41.792
Contravvenzioni	585.823	796.779	744.852
	1.176.139	1.300.934	1.254.592

Al 31 dicembre 1958 le pendenze dei processi penali presso la Corte di cassazione erano n. 45.460; presso le Corti di appello e Corti di assise di appello n. 16.832; n. 40 presso le Procure generali; n. 121.839 presso i Tribunali e le Corti di assise di primo grado; n. 53.345 presso le Procure della Repubblica; n. 581.086 presso le Preture. Alla fine dell'aprile 1959 erano pendenti presso la Corte di cassazione n. 49.337 ricorsi penali:

le Corti di assise definirono nel 1957 n. 1.500 processi;

le Corti di assise definirono nel 1958 n. 1.402 processi;

le Corti di assise di appello nel 1957 definirono n. 1.170 processi;

le Corti di assise di appello nel 1958 definirono n. 1.081 processi.

Va constatata una flessione delle forme delittuose più gravi, le quali, nella maggior parte, sono di natura individuale. Il numero degli omicidi è diminuito, così come sono diminuiti i delitti contro la persona. In Sicilia ed in Sardegna persistono focolai di delinquenza rilevante, ma sono circoscritti, ed avendo radici in particolari condizioni ambientali, vanno repressi con continui in-

terventi diretti a rompere le basi del sistema, ridando fiducia a quella gente, la quale, più che favoreggiatrice, è anche essa vittima di pochi delinquenti. Episodi di eccezionale gravità si sono anche verificati nei centri urbani più popolosi ed industriali, dove v'è maggiore possibilità di rilevante refurtiva e più agevole è eludere le indagini. Si rendono quindi più intensificati i controlli e le misure preventive contro gli individui pericolosi per la sicurezza e per la pubblica moralità.

Permane elevato il numero dei delitti colposi, quasi tutti dipendenti dalla circolazione stradale. Anche frequente è il delitto di emissione di assegni a vuoto con innegabili effetti esiziali nell'equilibrio e nella fiducia dei rapporti economici.

È ormai opinione acquisita che la pena abbia fini di emenda, di rieducazione, di prevenzione speciale, ma occorre anche che sia un mezzo di repressione, di espiazione rispondente ai fini di prevenzione generale.

Di grande e particolare rilievo sono stati il VI Congresso internazionale di Diritto Penale, tenutosi in Roma nel 1953 e quello internazionale di Perugia nel 1958, e che hanno accolto autorevoli Rappresentanti del pensiero penalistico di circa 40 Stati. Essi

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

hanno trattato il grave problema della protezione effettiva e pratica delle libertà individuali durante l'istruttoria; hanno esaminato gli aspetti moderni del diritto penale sociale economico; hanno agitato il problema della unificazione e, comunque, della correlazione delle pene e delle misure di sicurezza.

È pur vero che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e debbono tendere alla rieducazione del condannato; ma la comprensione umana non deve costituire pietismo.

Comprensibile ed equilibratore è indulgere allorché il minimo della pena è eccessivo rispetto alla fattispecie, quando la pena è inadeguata alla particolare colpa o quando non sia aderente alla personalità ed ai precedenti del reo.

Il magistero punitivo è diretto a contenere le libertà, preventivamente con divieti e repressivamente con l'irrogazione di pene; ma esso deve costituire un processo di continuo adeguamento con la coscienza pubblica, senza eccessi e senza rigorismi. Dinanzi ad ogni intemperanza è sempre presente la pubblica coscienza, e di essa devono tener conto gli ordinamenti giurisdizionali.

In base alle norme della Costituzione, la pena deve avere efficacia di intimidazione e di ricomposizione di equilibrio giuridico, ma anche deve tendere alla rieducazione morale del reo, che ha da sentire la afflizione della pena, superando il male, per emendarsi e per meritare il bene della redenzione.

È fuori dubbio che il sistema delle sanzioni vada riveduto. Così la sospensione condizionale della pena dovrebbe avere più ampia sfera di applicazione. Il perdono giudiziale dovrebbe essere concesso anche ai maggiorenni, meritevoli del beneficio, che è palpito di benevolenza e di generosa comprensione. La riabilitazione dovrebbe estinguere integralmente tutti gli effetti anche quelli non penali. La preterintenzionalità dovrebbe trovare applicazione anche per le lesioni.

La funzione giudiziaria deve essere informata al civile progresso ed alle istanze sociali, che si fanno sempre più vive, con in-

novatrici tendenze e con il maggiore equilibrio di coesistenza della persona e dei diritti individuali e gli interessi connessi ed armonici della comunità.

Riguardo all'andamento della criminalità nelle Regioni, mentre negli anni decorsi dava preoccupazioni il banditismo, oggi appare soltanto episodico. Tuttavia permangono ancora numerosi i delitti di abigeato e di incendio.

Nella Sicilia si è constatata una diminuzione delle rapine e dei sequestri di persona. Sono però elevati i delitti di sangue: il che richiede concessione di maggiori provvidenze economico-sociali, e uso più rigoroso delle misure di prevenzione.

Nella Calabria, pur notandosi una flessione delle manifestazioni delinquenziali, è ancora alto il numero degli omicidi tentati o consumati, particolarmente nella provincia di Reggio Calabria. A ciò contribuiscono l'arretratezza ambientale, l'onore familiare, il sentimento della vendetta privata.

Nelle regioni di maggiori traffici commerciali, sono aumentati i delitti di emissione di assegni a vuoto, tanto che è stata segnalata la necessità di rendere obbligatoria la pena detentiva nella ipotesi più grave; aumentate anche le frodi nel commercio e nella produzione di prodotti alimentari.

Riguardo alle bancarotte di maggior rilievo, furono segnalati 9 procedimenti nel 1957 e 8 nel 1958. Elevati sono gli omicidi colposi e le lesioni colpose dipendenti da incidenti stradali, con l'aumento del 23 per cento circa rispetto all'anno decorso, con la media di circa 25 morti al giorno.

13. — DELINQUENZA MINORILE

Nel periodo formativo i giovani hanno risentito degli sconvolgimenti bellici, incidenti sulla morale. Su di loro agiscono anche le condizioni economiche povere, la promiscua vita di ambo i sessi; la ristrettezza delle abitazioni; l'abbandono dei fanciulli, lontani dalle mamme; l'ansia spasmodica del lusso; la ricerca di rapidi ed agevoli successi; la bramosia dei piaceri; la influenza di stampa deleteria e alcune produzioni cinematografiche.

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il Governo ha rivolto ogni cura in proposito. Istituito il Tribunale dei minorenni col decreto 20 luglio 1934, n. 1404, fu apportata innovazione col decreto presidenziale del 25 luglio 1956, n. 888, consistente nella accurata indagine della personalità del minore al fine di ricercare le cause dell'illecito commesso, per la scelta dei mezzi più idonei alla rieducazione, con l'avviamento agli Istituti di osservazione, alle case di riadattamento, alle Scuole più adatte, ai riformatori giudiziari. Inoltre, è stata stabilita la libertà assistita, che si concreta affidando il minorenne al Servizio sociale minorile di ciascun Distretto. Il minore collabora con l'Assistente sociale, il quale controlla lo studio del ragazzo, dirigendolo alla migliore scelta di attività lavorativa. La didattica pedagogica nelle prigioni-scuola, che ospitano i minori di 18 anni, in attesa di giudizio o in espiazione di pena, è diretta ad emendarli mediante posti scolastici e laboratori professionali, sale di lettura, programmi educativi radiofonici.

Utili anche i pensionati giovanili, che servono a fare ritornare nella società i minorenni privi o lontani dalla propria famiglia, sotto la guida di Assistenti sociali.

Inoltre, giova la scelta di idonei Magistrati per gli Uffici giudiziari minorili, dotati di particolari doti morali e di adeguata preparazione.

Il ragazzo traviato deve essere considerato un malato da guarire, posto accanto all'Assistente ed al Giudice senza diffidenze, ma con atteggiamento benevolo e comprensivo.

È bene che la cosiddetta « gioventù bruciata » riceva nell'ambito familiare rigorosa educazione, facendo sentire il peso dell'autorità dei genitori, vigili nel seguire le tendenze, le abitudini, la vita dei figlioli, esposti a tentazioni, a pericoli di ogni genere.

La stampa deve essere vieppiù controllata per non avere deleteri effetti sui giovani, facilmente eccitabili e fantasiosi, evitando pubblicazioni raccapriccianti o perturbatrici del senso morale. La vigente legge dell'8 febbraio 1948, n. 47, potrà avere emendamenti più adeguati alle finalità per le quali fu compilata. E rigoroso controllo va anche esercitato sugli spettacoli e sui films, e lodi vadano all'onorevole Ministro di grazia e giustizia che ha avuto l'iniziativa di presentare il disegno di legge approvato il 15 aprile 1959 dalla II Commissione della Camera dei deputati e trasmesso il 20 aprile stesso al Senato, e riguardante la revisione dei films e dei lavori teatrali.

Il problema della delinquenza minorile è anche sociale e va risolto con provvedimenti energici di prevenzione, di sorveglianza e di assistenza.

Ad oggi i ricoverati negli Istituti, nelle case di rieducazione e nei riformatori sono:

	1959	
	maschi	femmine
Negli Istituti di osservazione	658	147
Nelle Sezioni di custodia preventiva	268	—
Nelle case di rieducazione	3.763	1.294
Negli Istituti medici e pedagogici	242	41
Negli Istituti di semi-libertà	47	24
Nei pensionati giovanili	57	26
Nelle prigioni scuola	102	—
Nei riformatori giudiziari	54	6
TOTALE	6.279	
Nei servizi sociali per rieducazione	1.800	
	8.529	

All'istruzione civile dei minorenni non ancora in possesso della licenza elementare provvedono circa 140 insegnanti di ruolo. Si ha la maggior cura di fornire loro una seria preparazione professionale, che consenta di renderli indipendenti economicamente, affidandosi i corsi di addestramento a competenti organi dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione, ovvero all'Istituto nazionale per l'addestramento professionale dei lavoratori dell'industria.

I procedimenti penali dei Tribunali dei minorenni sono stati:

nel 1955	n.	16.759
nel 1956	»	17.492
nel 1957	»	19.134

14. — POLIZIA GIUDIZIARIA

Presso ciascuna delle 23 Corti di appello ciascuno dei 154 Tribunali e ciascuna delle 979 Preture è stato costituito un Nucleo di Polizia giudiziaria. A detti nuclei risultano destinati 7.479 elementi, cui vanno aggiunti 167 elementi appartenenti ai Nuclei di Polizia stradale. La Polizia giudiziaria ha affiancato l'opera dei Magistrati sin dal 1° gennaio 1956, con soddisfacente funzionamento. È stata segnalata la maggiore dipendenza effettiva dalla Autorità giudiziaria, con l'aprontamento di più moderni mezzi di indagine.

15. — EDILIZIA GIUDIZIARIA

S. E. il Procuratore generale Ugo Giglio, nell'ammirato suo discorso pronunciato l'8 gennaio 1959, per la inaugurazione dell'anno giudiziario 1959, rilevava che per la normale amministrazione della giustizia difettano i locali, e che in ambienti inefficienti ed angusti non possono i Giudici svolgere quella funzione che ha invece bisogno di rigorosa meditazione, seria compostezza e misurata dignità. E si augurava che il problema della edilizia giudiziaria, il quale ha nel contempo carattere strumentale e portata etica, potesse essere risolto con immediatezza e realismo.

In materia di locali e mobili degli Uffici giudiziari sono stati emanati: la legge 24 aprile 1941, n. 392, che pone il servizio stesso a carico dei Comuni, ai quali lo Stato corrisponde un contributo nella misura indicata dal decreto ministeriale 9 febbraio 1959; la legge 25 giugno 1956, n. 702, che autorizza i Comuni a cedere parte di detto contributo; la legge 15 febbraio 1957, n. 26, che concede ai Comuni stessi i contributi integrativi a garanzia dei mutui contratti per costruzioni, ricostruzioni, ampliamenti, restauri degli edifici giudiziari. Inoltre, con la legge 25 aprile 1957, n. 309, è stata autorizzata la costruzione dei palazzi di giustizia di Roma, Bari e Napoli.

Per quanto riguarda l'arredamento sono stati ceduti in uso ai Comuni, ai sensi della legge 15 febbraio 1957, n. 25 mobili per gli Uffici giudiziari per l'importo complessivo di lire 400 milioni.

Per ultimo, in virtù della legge 17 febbraio 1958, n. 59, sono stati concessi contributi in denaro per sistemare biblioteche ed archivi.

C'è da auspicare che, date le disagiate condizioni deficitarie dei Comuni, questi siano esonerati da ogni onere, con l'accollo delle spese in oggetto a totale carico dello Stato.

16. — EDILIZIA CARCERARIA

Per potere risolvere la crisi dell'edilizia carceraria, si rende indispensabile l'approvazione di uno speciale provvedimento legislativo che preveda degli stanziamenti per diversi esercizi finanziari, in modo da potere attuare un piano organico di edifici, e migliorare le condizioni di vita e di trattamento della popolazione carceraria.

Il Ministero di grazia e giustizia ha approvato un disegno di legge poliennale che prevede uno stanziamento totale di 60 miliardi.

Va, comunque, ricordato che dalla fine della guerra ad oggi sono stati realizzati nuovi edifici ed altri sono in corso di costruzione coi fondi previsti dalla legge per i danni di guerra, e dalla legge per opere edilizie a pagamento differito, ed altri con

stanziamenti sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici. Nuovi edifici sono stati costruiti a Cassino, Latina, Treviso, Massa, Lonate Pozzolo, Potenza, l'Aquila, Bari (casa di rieducazione minorenni); Lecce (stessa casa di rieducazione minorile); Genova, Roma. Sono in corso di costruzione edifici a Cosenza, Nuoro, Trapani, Pescara, Novara, Cuneo, Matera, Messina.

La crisi della edilizia carceraria vivamente preoccupa, perchè incide sulla possibilità di garantire l'ordine interno, sul trattamento dei detenuti, le cui condizioni di vita sono rese più penose. Ancora v'è un rilevante numero di locali, adibiti a carceri giudiziarie, non suscettibili di miglioramento.

Il problema è anche grave per quanto riguarda le case penali, molte delle quali inidonee.

Occorre, inoltre, la costruzione di una casa penale in Sardegna ed un'altra in Calabria, che è regione assolutamente priva di tale edificio.

Per i minorati psichici, si dovrebbe assolutamente evitare la promiscuità dei ricoverati sani con quelli minorati, e si dovrebbe disporre efficiente attrezzatura sanitaria.

Anche i Sanatori Giudiziari sono poco idonei e non adeguati alle esigenze sanitarie.

Infine, gli istituti per i minorenni dovrebbero essere funzionali in tutti i distretti delle Corti di Appello; e scarse sono le case di rieducazione.

Per ultimo, occorrerà provvedere alla revisione del sistema carcerario, sì che il luogo di espiazione possa essere rigeneratore dello spirito.

17. — PROVVIDENZE DI RIEDUCAZIONE - ASSISTENZA SANITARIA - MANTENIMENTO DEI DETENUTI - ASSISTENZA AI LIBERATI DAL CARCERE

Alla stregua dell'articolo 27 della Costituzione « le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato ». I detenuti ed internati alla fine di dicembre 1957 erano 38.449. Al gennaio 1959 erano 40.000. Nei reclusori per adulti la rie-

ducazione viene operata col lavoro, con la istruzione professionale e culturale. Oltre la metà dei detenuti è impiegata in attività produttive, e vigile e continua è l'azione religiosa dei Cappellani e quella assistenziale dei Consigli di Patronato.

L'istruzione professionale addestra il detenuto nei mestieri e nelle arti, facilitandone il reinserimento nella società dopo la liberazione.

Per gli ergastolani vi sono il lavoro allo aperto, i colloqui, la corrispondenza; corsi scolastici e professionali. Il servizio sanitario è bene attrezzato. Invero, esistono Centri clinici, chirurgici, oculistici, odontoiatrici, ginecologici.

L'assistenza medica è buona ed è consentito il ricovero in luoghi esterni di cura.

Per l'assistenza antitubercolare, esistono reparti appositi, ed alcuni (Milano, Genova, Napoli, Roma, Pisa e Perugia) con attrezzature complete. Esistono i Sanatori di Pianosa, Caltanissetta, Paliano.

Riguardo all'assistenza psichiatrica, esistono i Manicomi Giudiziari di Reggio Emilia, Montelupo Fiorentino, Napoli, Aversa, Pozzuoli, Barcellona.

Va rilevato che dal 1° luglio 1958 al 31 maggio 1959, le visite e gli esami sanitari, gli interventi chirurgici praticati ai detenuti sono stati 7.522.

Per quel che riguarda l'istruzione carceraria, al novembre 1958 funzionavano: 167 corsi di istruzione elementare; 30 corsi di tipo C; 5 corsi di educazione popolare; 18 centri di lettura; 18 corsi di orientamento musicale; 6 corsi di avviamento commerciale; 2 corsi di Istituto Tecnico per Ragionieri e Geometri.

Inoltre esistono corsi di qualificazione professionale, e corsi di telescuola.

L'assistenza ai liberati dal carcere ed alle famiglie dei detenuti viene svolta da 154 Consigli di Patronato e da circa 80 Istituzioni private.

Il Ministero di grazia e giustizia per i figli minorenni dei detenuti ha attuato, con la collaborazione dell'Ente Nazionale per la Protezione Morale del Fanciullo, assistenza efficiente e continua.

Per quanto riguarda l'avviamento al lavoro dei liberati, il Ministero stesso è intervenuto presso il Ministero del lavoro e presso gli Uffici periferici di collocamento.

Dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 sono stati concessi 24.247 sussidi in denaro; 41.780 sussidi in natura; 307 rimborsi spese viaggio; interventi assistenziali ai minorenni figli di detenuti n. 13.423. Infine, i contratti pel mantenimento dei detenuti contengono sensibile miglioramento di trattamento alimentare, sia quantitativamente che qualitativamente. Inoltre, nelle particolari festività e ricorrenze, è previsto vitto speciale, comprendente anche frutta e vino.

I detenuti in colonie penali godono di particolare trattamento alimentare, in considerazione dei lavori agricoli che essi espletano.

Infine, occorre provvedere al miglioramento del Casermaggio ed al rinnovo del vestiario e della biancheria per detenuti, ed al migliore arredamento degli Istituti — per il che occorre maggiore stanziamento di necessari fondi.

18. — IL LAVORO AGRICOLO ED INDUSTRIALE NEGLI ISTITUTI DI PREVENZIONE E DI PENA

Gli stabilimenti penali a carattere agricolo sono i seguenti: Asinara, Isili, Mamope (Nuoro); Tramariglio, Gorgona (Sassari); Capraia, Pianosa (Livorno); Lonate Pozzolo (Varese); Castelfranco Emilia (Modena); Rebibbia (Roma).

In detti stabilimenti, che hanno la disponibilità di 12.500 ettari, lavorano circa 3.000 detenuti, occupati nei lavori campestri, in caseifici, oleifici, cantine, officine per carrai, fabbri, falegnami; opere di bonifica, miglioramenti agrari. Le opere consistono in impianti di vigneti, oliveti, costruzioni di pozzi e di strade, di stalle, magazzini.

Esistono 15.292 capi di bestiame ed attrezzi meccanici, trattori ecc. Per le mercedi ai detenuti occorrono circa 241.000.000 di lire. L'ammontare dei fondi per la bonifica agraria del prossimo esercizio è previsto in 600 milioni di lire. Di tale somma 300 milioni costituiranno investimenti produttivi.

Inoltre, l'ammontare dei fondi per il prossimo esercizio per il servizio industriale negli istituti di prevenzione e pena è di lire 750 milioni, di cui 400 milioni costituiscono investimenti produttivi.

Il numero dei detenuti lavoratori al 31 marzo 1959 è stato del 51 per cento.

Sono in efficienza 342 laboratori ed officine. I prodotti sono di buona qualità, tanto che hanno ottenuto successo nelle mostre e nell'odierna Fiera Campionaria di Roma, e numerose sono state le ordinazioni.

L'importo dei proventi ricavati dalla vendita dei manufatti al 31 marzo 1959 è stata di lire 525.915.215.

I Corsi di qualificazione professionale sono 159 con 1.900 allievi.

19. — RIFORMA DEI CODICI

A) *Legislazione civile.*

È sentita la necessità di riforme di molte disposizioni del Codice Civile, adeguandole al volgere dei mutati tempi e del sempre crescente progresso nei rapporti giuridici ed economici. Si ritiene, tuttavia, che debba essere mantenuto fermo il sistema organico del Codice stesso. Le disposizioni maggiormente soggette a riforma sono quelle che regolano i rapporti di famiglia; i rapporti di successione; le disposizioni sul lavoro; quelle sulla tutela dei diritti. Gli appalti, i titoli di credito, e le disposizioni sull'istituto fallimentare richiederanno particolare esame. Ed inoltre avviati alla soluzione dovranno essere: l'avviamento commerciale; l'ufficio del registro delle imprese; la regolamentazione definitiva dei contributi agrari; gli usi civici; i canoni e censi, l'espropriazione per pubblica utilità, i registri immobiliari; la regolamentazione più organica e più efficiente dei pubblici registri e dei trasferimenti degli autoveicoli. Particolare menzione merita il disegno di legge n. 226, proposto dal Ministro Guardasigilli, contenente « modificazioni ed aggiunte al codice della navigazione ».

Ed inoltre coordinata e sistemata la molteplicità delle numerose disposizioni in materia di legislazione sociale; e quelle sulla industria cinematografica.

B) Riforma del Codice penale - Pene - Testo unico pubblica sicurezza.

Il vigente sistema del Codice penale si informa ai canoni tradizionali ed ha buona struttura tecnica. Allo stato attuale l'abbandono di detti canoni e la integrale riforma non appaiono maturi, sicchè ferme saranno le fondamentali linee architettoniche.

Una prima modifica dovrebbe riguardare il concorso di cause (articolo 41). Mentre nel codice il concorso di cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dalla azione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra l'azione o l'omissione e l'evento, col nuovo codice dovrebbe essere prevista una circostanza attenuante facoltativa, nel senso che la pena potrà essere diminuita se le cause preesistenti o simultanee erano ignote al colpevole, ovvero se le cause sopravvenute erano indipendenti dalla sua azione od omissione, e da lui non previste, sempre che esse abbiano avuto notevole rilevanza nella produzione dell'evento.

In merito al tentativo (articolo 56), mentre il codice vigente ha abbandonato la distinzione tra atti preparatori ed atti di esecuzione per le difficoltà di distinguere gli uni dagli altri, con la riforma sarebbe previsto il ripristino della distinzione, con la punizione del tentativo solo per gli atti di esecuzione. Altra notevole riforma proposta è quella che si riferisce all'articolo 59, pel quale mentre pel codice vigente sono a carico del colpevole le circostanze aggravanti anche se non conosciute, con la proposta esse sono valutate a carico dell'agente solo se da lui conosciute. Tuttavia, le circostanze aggravanti inerenti alla persona del colpevole e quella che riguardano l'età e le altre condizioni o qualità fisiche o psichiche della persona offesa, sono valutate a carico dell'agente, anche se da lui non conosciute. Riguardo al concorso formale di reati, mentre per l'articolo 81 chi con una azione od omissione viola diverse disposizioni di legge o commette più violazioni della medesima disposizione di legge è punito con tante pene quante sono le violazioni, secondo la proposta riforma nel primo caso il reo è punito con la pena da

infliggersi per la violazione più grave con un aumento fino alla metà della durata complessiva delle altre pene; nel secondo caso è punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo.

Per quel che riguarda la commissione del reato in stato di ubriachezza, non derivata da caso fortuito o forza maggiore, il giudice può diminuire la pena.

Altra proposta riguarda la liberazione condizionale, stabilendosi limiti più adeguati di pena sofferta, ed esigendosi che il condannato abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento. Ed è stato anche proposto che il condannato all'ergastolo possa essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia effettivamente scontato almeno 30 anni di pena.

Quanto ai delitti contro la pubblica amministrazione, per l'oltraggio se il fatto risulti di lieve entità, il Giudice può infliggere la multa anzichè la reclusione.

Ritocchi sono stati proposti in tema di delitti contro il sentimento religioso.

Pel caso che la donna coniugata denunci il figlio, concepito con uomo diverso dal marito, come figlio di ignoti anzichè come figlio del marito, è stata proposta una nuova disposizione, secondo la quale se nella formazione di un atto di nascita si dichiara falsamente che la nascita è avvenuta da donna non coniugata, si applica la reclusione da 1 a 4 anni, qualora sia escluso lo stato di legittimità del neonato.

È stato anche proposto il delitto di lesione preterintenzionale.

Inoltre, dovrebbe avere sfera di applicazione più ampia la sospensione condizionale della pena ed il perdono giudiziale, del quale dovrebbero godere anche gli adulti per i reati più lievi.

Per i reati di minor danno e di lieve pericolosità è stata proposta la riduzione del minimo della pena.

Inoltre è stato ritenuto che si possano aumentare le ipotesi di reati perseguibili solo a querela di parte; e che si possano ipotizzare più frequenti casi di oblazione della pena pecuniaria in materia contravvenzionale.

Nell'estate del 1956 si tenne in Venezia il convegno sulla pena dell'ergastolo con l'intervento di eminenti giuristi, i quali hanno discusso sulla opportunità e costituzionalità della pena. Si riconobbe che essa debba essere riformata: alcuni asseriscono che si debba sopprimere, altri che si debba mantenere per la repressione dei delitti più gravi, magari rendendo applicabile all'ergastolo la liberazione condizionale dopo un periodo congruo di espiazione ed in proporzione all'età del condannato. Alla fine, fu varata una mozione finale secondo la quale la pena dell'ergastolo, così come è oggi statuita, non risponde ai fini perchè per la redenzione del colpevole giova ravvivare in lui la speranza, mentre l'ergastolo la spegne; che perciò intorno a questo importantissimo tema, la legge deve essere riformata.

Quel che più appare intollerabile è la segregazione cellulare. Inoltre l'ergastolo non dovrebbe essere applicato ai minorenni, e dovrebbe essere concessa anche per gli ergastolani la liberazione condizionale.

L'on. Ministro Guardasigilli nelle recenti sue dichiarazioni, fatte alla Camera dei Deputati, ha enunciato la cosiddetta umanizzazione della pena dell'ergastolo, con l'ammissione dell'ergastolano al lavoro all'aperto, la riduzione dell'isolamento diurno per caso di concorso di condanne all'ergastolo, e la concessione all'ergastolano della liberazione condizionale.

Inoltre, lo stesso On. Ministro ha dichiarato che sarà riveduto l'attuale coefficiente di ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive.

Per ultimo, dovrebbe essere esclusa, come il sottoscritto espone sin dal 19 settembre 1958, in occasione del suo intervento sul Bilancio della Giustizia, la procedibilità di ufficio per le lesioni semplici tra prossimi congiunti.

Meritevoli di essere sottoposte alla autorevole attenzione degli Onorevoli Colleghi si ravvisano le proposte di legge circa il genocidio (disegno di legge dell'on. Ministro Gonella approvato dal Senato il 2 dicembre 1958); quella relativa all'inseminazione artificiale (disegno di legge degli on. Gonella, Manca, Riccio ed altri) nella configurazione

dell'adulterio; e quella della corruzione nello esercizio della professione sportiva (disegno di legge dell'On. Servello e di altri Parlamentari). Riguardo al nuovo Testo Unico e nuovo Regolamento delle Leggi di Pubblica Sicurezza, gli appositi disegni di legge risultano già rimessi alla discussione della Competente Commissione della Camera dei deputati.

C) *Legislazione processuale civile - Rito del lavoro*

L'on. Ministro Guardasigilli, in occasione della discussione sul Bilancio della Giustizia alla Camera dei Deputati, ha dichiarato « che sarebbe stata quanto prima sottoposta al Consiglio dei ministri la proposta di riforma del Codice di procedura civile, che si ispira al duplice criterio di mantenere in vita il vigente sistema nelle sue linee essenziali, e di rettificare quegli istituti, che, nell'ambito di tale sistema, si siano rivelati di scarsa efficacia ».

È ben noto che ripetuti inviti e sollecitazioni sono stati rivolti al Governo per elaborare una riforma più completa e radicale della legislazione processuale civile, per soddisfare le aspirazioni e le attese della classe forense.

Indubbiamente il codice di procedura civile attuale costituisce sforzo di dare immediatezza tra i contendenti ed il giudice e di favorire la oralità. Tuttavia si deve riconoscere che esso non ha dato quei risultati che si attendevano, nella carenza di adeguati mezzi di personale e di ambienti.

Il Giudice Istruttore non ha il tempo necessario per studiare compiutamente le cause prima dell'udienza e quindi non si trova in grado di istruirle, e spesso rimane semplice uditore delle affrettate argomentazioni e richieste dei difensori, con suo scarso intervento diretto. Le cause sono molte e numerosi sono i rinvii che sorpassano i 15 giorni, ed i giudizi si trascinano per mesi e mesi. Ne deriva che alle successive udienze il Giudice poco ricorda di quanto fu detto nelle precedenti e non può, con centinaia di controversie, disimpegnare quella che si qualificò « la chiarificazione della causa ». L'attuale procedimento civile, che ha creato tanto

scontento, ha dimostrato che solo dopo diversi mesi la causa possa essere posta in decisione. La maggior parte dei fogli bollati contiene soltanto rinvii, fino ad arrivare all'ultimo, sul quale sono scritte le conclusioni delle parti, che viceversa potrebbero essere comodamente elaborate negli studi professionali, con comparse da depositarsi nella Cancelleria.

Il fascicolo di ufficio deve essere snellito, nel senso che dovrà contenere soltanto i veri ed esclusivi atti istruttori disposti dal Tribunale, in maniera da evitare di produrre in bollo copie di mezzi istruttori espletati. Senza parlare del Giudice d'appello, ristretto da scarsa funzione giudiziaria, potendo ammettere solo raramente mezzi istruttori. Occorrono, quindi, indilazionabili riforme che consentano maggiore speditezza del rito: scambio delle difese delle parti; ricorso al Giudice per l'espletamento delle prove ammesse consensualmente; deposito degli atti con le definitive difese; fissazione della discussione. In tal modo il Giudice sarebbe meno oberato e potrebbe dedicare maggior tempo allo studio delle cause e pronunciare decisioni più compiute e più ponderate.

Anche il professor Calamandrei, che fu tra gli artefici dell'attuale Codice di rito civile, alla vigilia del Congresso giuridico fiorentino di Napoli, dovette rilevare l'ingorgo dei processi civili.

Il vigente Codice di procedura civile sorse sulle direttive scientifiche della oralità e della concentrazione processuale; ma ben presto si fu costretti a constatare che non rispondeva alle previste finalità di snellire i processi, creava seri danni col divieto di appellabilità immediata delle sentenze parziali, specie nei giudizi di divisione. Si varò la riforma del 1950, la quale però, come ebbe a rilevare il Ministro Guardasigilli del tempo onorevole Piccioni, doveva intendersi « provvisoria ed interinale » per far fronte ad alcuni provvedimenti indifferibili in attesa di una « revisione generale, convenientemente impostata ed elaborata ». Ma non si è risolto il travaglio del corso della giustizia a causa del numero dei giudizi, della deficienza dei mezzi e di personale.

La riforma della procedura civile è una cosa molto seria, che va meditata e conside-

rata con obiettività. E la Commissione non deve essere composta soltanto da magistrati, da illustri docenti di diritto (i quali discutono le cause, senza soffermarsi nelle aule di giustizia a scrivere la carta bollata tra un vociare confuso ed una calca che si agita in angusti locali) ma anche da avvocati esercenti, che frequentano quotidianamente le udienze civili delle Preture e dei Tribunali, e che potranno portare il loro non meno prezioso bagaglio di ricca esperienza e di pratica vita giudiziaria.

Infine vanno riformate anche le esecuzioni, specialmente quelle immobiliari, con gli incanti e le preventive pubblicazioni ed inserzioni nei giornali, che importano rilevanti spese, col frequente risultato di irreperibilità di esse e del credito per la diserzione delle aste. Occorre anche qui riformare e modernizzare, col minor dispendio, proponendosi una sola pubblicazione degli incanti in un unico bollettino periodico ufficiale, e lo svolgimento delle aste con l'intervento degli Ufficiali Giudiziari e delle parti, con l'esclusione del Magistrato, al quale si dovrebbe ricorrere soltanto nella ipotesi di contestazione.

Non opportuno sarebbe un eventuale aumento di competenza per valore dei Conciliatori e dei Pretori, ben nota essendo la carenza di adeguata cultura giuridica dei primi, che per la maggior parte non sono laureati in giurisprudenza, e quindi azzardato sarebbe affidare in tali condizioni la decisione di cause di maggior rilievo economico, ed essendo non meno nota la deficienza degli organici dei Pretori, che sarebbero ancor più gravati da maggior lavoro, per il quale si richiederebbe maggiore impegno e maggiore elaborazione nelle pronunzie in considerazione della maggiore rilevanza degli interessi da tutelare.

Infine, il procedimento delle controversie del lavoro dovrebbe essere reso più spedito, con il più efficace mezzo per potere realizzare la conciliazione tra le parti. Per ultimo, si auspica il coordinamento in testi unici delle procedure relative alla giustizia amministrativa, e particolarmente per i giudizi dinanzi al Consiglio di Stato ed alla Corte dei Conti.

D) *Codice del rito penale.*

Con la riforma del 1955 i poteri della difesa sono stati rafforzati. Per una maggiore larghezza di essi nella fase istruttoria si insiste nel proporre la presenza del difensore all'interrogatorio dell'imputato, sia per la più ampia garanzia difensiva, sia nell'interesse stesso della giustizia, per eludere la solita dichiarazione dell'imputato: « Non ho detto questo ».

Altra necessaria riforma è quella della concessione di un congruo termine al difensore d'ufficio. Non è raro il caso che in processi gravi, i giudici assegnino termine di un'ora al difensore di ufficio, il quale non ha nemmeno il tempo di leggere gli atti processuali, eludendosi così la tutela della seria difesa dell'imputato.

È stata anche segnalata la necessità che nella provincia di Bolzano all'interrogatorio dell'imputato, che non sia in grado di renderlo in lingua italiana, assista un interprete, preventivamente nominato e prescelto, perchè a volte accade che, in occasione di più imputati, uno renda l'interrogatorio in lingua italiana e lo stesso faccia da interprete per l'interrogatorio del correo che parli solo il tedesco.

Altre riforme di rilievo sono quelle relative alla durata del fermo dell'indiziato; quelle circa la notizia dell'avviso della discussione del ricorso per Cassazione anche alla persona del ricorrente, che il più delle volte ignora la fissazione della discussione, notificata ora soltanto ad un avvocato che può anche non essere difensore di fiducia.

È stata anche proposta, col disegno di legge n. 217 degli onorevoli Pinna ed altri, la facoltà di aggiungere motivi anche nel giudizio di appello.

Inoltre dovrà essere vagliata la proposta di concedere l'esecuzione provvisoria alle sentenze penali che obblighino anche al risarcimento dei danni.

Anche agli incidenti di esecuzione penale vanno apportate necessarie modifiche. Ammirate sono state la squisita sensibilità giuridica e la comprensione umana del ministro onorevole Gonella nell'elaborare e presentare il disegno di legge relativo alla riparazione

degli errori giudiziari, mediante la riforma degli articoli 571, 572, 573, 574 del Codice di procedura penale. Esattamente è stato detto nella Commissione senatoriale di giustizia che « non è la carica ministeriale che conferisce prestigio alla persona dell'onorevole Gonella, ma è la persona dell'onorevole Gonella che conferisce prestigio alla carica ». Il predetto suo umano disegno di legge tende ad assicurare la più larga e sollecita riparazione alle vittime incolpevoli di un errore giudiziario. La Costituzione dispone che « la legge determina le condizioni ed i modi per la riparazione degli errori giudiziari », e quindi obbliga alla adeguata disciplina della riparazione medesima, il cui diritto è riconosciuto a favore di tutti i condannati ingiustamente a pena detentiva o ad internamento per misure di sicurezza, ed esso sorge dalla accertata erroneità della condanna. La competenza è data al Giudice che ha definito il processo di revisione; il procedimento è sollecito, ed è stato concesso il ricorso per Cassazione anche in punto di merito. Potendo le riparazioni importare un onere non lieve per l'Erario dello Stato, è sembrato opportuno che al procedimento partecipasse il Ministro del tesoro, cui la domanda di riparazione va notificata a cura dell'ufficio.

20. — LIBERTÀ' DI STAMPA
E SUOI LIMITI

Un problema correlativo col processo penale è la stampa per quanto riguarda il diritto di cronaca, che se fatta *civilliter* e con opportunità, costituisce una remora ed uno stimolo a bene sperare. Ma spesso i cronisti riferiscono notizie giudiziarie non vere o deformate, con suggestione e disorientamento dell'opinione pubblica.

Nel suo pregevole discorso, tenuto in Campidoglio il 2 aprile 1959, l'onorevole Gonella dichiarava: « Il Governo e la Magistratura hanno la piena consapevolezza del valore che il principio della libertà di stampa assume nello Stato moderno. Ma pure non deve essere sottovalutata l'importanza che, ai fini della retta amministrazione della Giustizia e dell'identificazione dei colpevoli, spetta al

segreto istruttorio. È fuori di dubbio che questo, pur essendo stato da alcuno definito una reliquia veneranda, deve essere rispettato. Ciò implica anche per i giornalisti la astensione da qualsiasi atteggiamento che possa comunque pregiudicare lo svolgimento dell'attività del magistrato inquirente. È ovvio che la stampa può svolgere, anche nel settore dell'attività giurisdizionale, quell'opera feconda di collaborazione che essa spiega in altri campi della attività pubblica, attraverso l'informazione e la critica serena. Ciò esclude la possibilità di pregiudicare le indagini, spesso difficili e tormentose, compiute ai fini della ricerca della verità e della identificazione dei colpevoli ».

L'articolo 164 Codice procedura penale riguarda il divieto sia della pubblicità col mezzo della stampa, sia di ogni altra forma di divulgazione, degli atti processuali istruttori, sotto le comminatorie di cui all'articolo 684 Codice penale.

Le predette norme proibitive trovano completamento negli articoli 230 e 87 Codice procedura penale, e trovano sanzioni negli articoli 326 e 626 Codice penale.

Per migliorare l'attuale situazione, il Ministro Guardasigilli ha dichiarato che è stato espresso il desiderio dell'istituzione di organi di informazioni per giornalisti presso le Autorità giudiziarie, giusta il voto dei Comitati « Giustizia-Stampa », ed ha espresso il parere se non sia più opportuno concretare un organico e sistematico contatto della stampa con i Procuratori della Repubblica. Il magistrato non può informare e diventare « l'informatore statale ». D'altra parte la Federazione nazionale della stampa, il 7 giugno 1957, ha approvato il codice etico di giornalismo, fissando le norme morali dell'auto-disciplina anche in materia di cronaca giudiziaria.

Infine, col recente disegno di legge n. 1033 proposto dall'onorevole Pintus, è prevista la istituzione di un Ordine di giornalisti, con la disciplina adeguata, ed è anche prevista la costituzione di un Consiglio nazionale, presso il Ministero, che ne esercita la vigilanza.

21. — PROVVEDIMENTI DI AMNISTIE E DI INDULTI

Nella vita dei popoli esistono momenti, o per fausti eventi o per lodevole iniziativa di consolidare la concordia degli animi in cui gli uomini consentono di derogare alla funzione di punitiva retribuzione, per modo che alcune colpe vengono del tutto perdonate ed altre soltanto mitigate nel castigo. È l'umano schiudersi degli animi al perdono ed alla clemenza; è lo sboccio di generosa misericordia. In talune situazioni storiche il perdono vale più della norma punitiva, con il conseguente equilibrio di rapporti, a cui la Giustizia presiede nell'interesse della collettività. Si potrebbe dire che sia una rinuncia alla giustizia, che però va attuata giustamente, escludendo alcune colpe ed includendone altre di minore intensità. I provvedimenti di amnistia, quindi, sono provvidi mezzi di distensione degli spiriti, di opportuna esternazione di umana misericordia e di volontà di perdono, che non possono, non devono essere criticati, perchè si criticerebbe la stessa bellezza del perdono, che non è segno di debolezza, ma anzi è maggiore attestazione di forza dello Stato, che, in alcuni momenti e condizioni, ha la forza di rinunciare alla funzione punitiva nei riguardi di coloro che caddero, peccando.

22. — PROFESSIONE FORENSE

È stato recentemente presentato, su iniziativa governativa, il disegno di legge numero 453 sull'Ordinamento della Classe forense, definita da S.E. il Procuratore Generale Giglio « collaboratrice preziosa e tanto vicina alla quotidiana fatica della Magistratura ».

Ed il Ministro onorevole Gonella, in occasione della discussione alla Camera dei deputati sul Bilancio della Giustizia, il 9 giugno corrente, dichiarava: « Nel predisporre il nuovo ordinamento della professione di avvocato e procuratore, il Governo ha cercato di fare la sintesi degli studi fatti

dai Concessi della categoria, avendo di mira il fondamento di garantire la piena autonomia della professione, anche in materia disciplinare ».

È da ammirare questa magnifica e lusinghiera attestazione di rispetto e di dignità per la classe forense, la quale, però, deve maggiormente sentire la nobiltà della missione e l'impegno serio e continuo di esercitare la professione decorosamente, dignitosamente, con immutevole ineccepibilità di costume: la nostra Professione deve vivere non soltanto di fiducia, ma anche di pubblica estimazione.

Inoltre la condizione di ideale e perfetto funzionamento della giustizia è anche quella dei buoni rapporti tra magistrati ed avvocati. Non si veda nel difensore quasi un intruso; non si facciano nei suoi confronti atti di insofferenza, o peggio di ricorso ad atti eccessivi.

A tutela della loro dignità professionale, gli Avvocati chiedono che per fatti avvenuti nell'esercizio professionale sia il Consiglio dell'Ordine il solo giudice competente all'esame ed a disporre circa il procedimento necessario.

La Magistratura ha tenuto ad avere la propria autonomia col Consiglio Superiore della Magistratura. E pertanto è anche logico e doveroso che l'Ordine Forense reclami la propria autonomia di fronte al potere giudiziario.

L'indipendenza e l'autonomia dell'Ordine stesso sono il retaggio di lotte e di gloriose tradizioni della Avvocatura che, come ben disse l'onorevole Porzio: « Vive di libertà; la libertà ne è l'essenza e ne è il respiro vitale. Da qui la sua potenza, che costituisce il fascino del suo valore sociale ed umano ».

23. — NOTARIATO E SEDI DI ARCHIVI NOTARILI

Sono state soppresse alcune sedi di Archivi notarili, perchè esse sarebbero state deficitarie come rendimento. Ciò, in verità, ha creato vivo malumore, soprattutto nei piccoli centri di Calabria, che costituiscono « zone depresse », per le quali anzi si dove-

va dare prova di confortevole comprensione, lasciando intatte le Sedi tutte degli Archivi notarili, per non privare detti paesi degli uffici in parola, per evitare spese e viaggi alle popolazioni economicamente disagiate per raggiungere i Centri... più accentratori... degli Archivi stessi. Si auspica fervidamente che l'onorevole Ministero voglia disporre il ripristino delle sedi, come sopra soppresse.

La professione notarile è regolata dalla legge 16 febbraio 1913, n. 89, non più adeguata ai tempi moderni, alle nuove esigenze di vita, alla progredita complessità dei rapporti economici e sociali.

Il Consiglio nazionale del notariato ha dedicato esame ampio e dettagliato a tutta la materia che dovrà essere regolata dalla nuova legge che è in corso di elaborazione, come ha annunciato l'onorevole Ministro Guardasigilli, il quale ha riconosciuto (col suo discorso del 23 maggio scorso tenuto in Cagliari nell'occasione dell'8° Congresso nazionale del notariato) che i Notari assolvono ad una funzione giudiziaria, complementare a quella della Magistratura. Ad oggi esistono due progetti di riforma della legge sul notariato: uno del 1952 predisposto dal Ministero di grazia e giustizia; un altro elaborato nel 1958 dal Consiglio nazionale del notariato.

Il Guardasigilli ha affermato il proposito di presentare al più presto al Consiglio dei ministri ed al Parlamento la legge fondamentale sul Notariato, dichiarando che si è chiesto anche il parere dei Consigli notarili, dando così dimostrazione di ammirato riguardo agli Organi centrali professionali.

È auspicabile, pertanto, che continui la fervida collaborazione tra Ministero e Consiglio nazionale notarile nella elaborazione della nuova legge sul notariato. Inoltre occorre anche la immediata riforma circa i protesti cambiari. La materia è regolata dalla legge cambiaria, e pertanto, in quest'epoca in cui i rapporti economici sono diventati vorticosi, va riformata. La riforma stessa dovrebbe prevedere che la persona di fiducia del notaio, delegata alla esibizione del titolo, a sensi dell'articolo 44 della legge cambiaria, assuma, per virtù di legge, la veste di pub-

blico ufficiale occasionale in dipendenza della natura dell'atto che compie. L'atto resterebbe in armonia con la Convenzione di Ginevra (articolo 44-Atto autentico) e con la Convenzione internazionale B (articolo 8) che lascerebbe liberi i singoli Stati aderenti sulla forma del protesto cambiario. Sarebbe poi di spettanza del Consiglio notarile l'equa distribuzione dei fiduciari dei notai, fissando un limite massimo per ciascun notaio e riservando la facoltà di scelta.

Infine, è stata segnalata la necessità di contenere la invadenza della Pubblica Amministrazione nel campo proprio dell'attività notarile. Essa fa i contratti pubblici in forma amministrativa, senza bisogno di avvalersi dell'opera dei notai.

Per ultimo, per quel che riguarda le proposte circa nuove disposizioni per la formazione della piccola proprietà contadina, per le quali si stabiliva che i relativi atti potessero essere ricevuti in forma pubblica amministrativa da un funzionario statale delegato dal Ministero dell'agricoltura e foreste, il Ministero della giustizia si è opposto decisamente al progetto, non ritenendo che la Categoria dei notai potesse essere privata della competenza di rogito in tale materia.

24. — CASSA DELLE AMMENDE

La Cassa delle ammende provvede ad assistere finanziariamente i Consigli di patronato, esistenti presso i Tribunali, i quali assistono i liberati dal carcere e le famiglie dei detenuti. Il suo patrimonio è costituito da determinate entrate: multe per inammissibilità di ricorsi per Cassazione; versamenti per grazie, ammende a testi e periti, fondo

detenuti evasi o deceduti; corpi di reato incamerati; cauzioni incamerate.

La situazione patrimoniale dell'esercizio 1° luglio 1958-31 maggio 1959 era la seguente:

Entrate	L. 125.497.209
Uscite	L. 47.866.687

È in corso un decreto di variazione per il prelevamento della somma di lire 50.000.000 da erogare ai Consigli di patronato nel corrente esercizio finanziario.

25. — CONCLUSIONE

L'attività giudiziaria dà luogo sempre a nuovi problemi. Attraverso le sue continue vicende, sempre si riafferma il diritto, che è ordine, connesso con l'amore. E la Giustizia si concreta e diventa veramente operante quando regnino ordine ed amore. È noto l'autorevole ammonimento: « Nè contrasto, nè alternativa: amore o diritto; ma la sintesi feconda: amore e diritto ». Nella inestinguibile aspirazione alla Giustizia si rivela il nostro superiore destino e riposa la nostra speranza nella pace duratura.

* * *

Onorevoli Senatori, giunto alla fine della mia relazione, in cui sono stati segnalati dei voti, formulo l'augurio che il Governo vorrà prenderli in considerazione e mi è gradito l'onore di proporre alla vostra approvazione l'allegato disegno di legge, relativo allo stato di previsione della spesa per il Ministero di grazia e giustizia.

BERLINGIERI, *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 1959 al 30 giugno 1960, 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 1959 al 30 giugno 1960 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 stabiliti, per l'esercizio 1959-60, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.