

SENATO DELLA REPUBBLICA
III LEGISLATURA

(N. 1662-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE CAROLI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 20 luglio 1961
(V. Stampato n. 2766)*

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 20 luglio 1961*

Comunicata alla Presidenza il 4 ottobre 1961

**Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962**

INDICE

| | |
|--|--------|
| PREMESSA | Pag. 3 |
| PROFILI GENERALI DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA PER L'ESERCIZIO FINAN- ZIARIO 1° LUGLIO 1961-30 GIUGNO 1962 | » 3 |
| RIFORMA DEL CODICE PENALE | » 5 |
| ANDAMENTO DELLA CRIMINALITA' NEL 1960 | » 6 |
| RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA CIVILE | » 7 |
| AMMODERNAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI | » 8 |
| ORDINAMENTO GIUDIZIARIO | » 9 |
| GRATUITO PATROCINIO | » 10 |
| ORDINAMENTO DELLE LIBERE PROFESSIONI | » 10 |
| ORDINAMENTO DEL NOTARIATO E DEGLI ARCHIVI NOTARILI | » 11 |
| EDILIZIA GIUDIZIARIA | » 11 |
| EDILIZIA PENITENZIARIA | » 12 |
| GIUSTIZIA MINORILE | » 13 |
| CONCLUSIONE | » 14 |
| DISEGNO DI LEGGE | » 15 |

ONOREVOLI SENATORI. — Nell'accingerci all'esame dello « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia », sentiamo l'importanza preminente di questo bilancio, per la preminente importanza che la funzione della Giustizia ha fra le principali funzioni dello Stato.

Con essa, infatti, si attua l'applicazione del complesso di norme che regolano i rapporti tra i singoli cittadini e quelli tra cittadini e Stato, onde opportunamente la funzione della Giustizia è considerata fondamento dello Stato di diritto, anzi condizione per la esistenza di questo.

Il particolare valore di tale funzione avvertiamo maggiormente noi parlamentari nella nostra diuturna fatica, volta ad arricchire e rinverdire il complesso delle norme legislative, come esigono i nuovi e urgenti bisogni della vita sociale.

Il continuo crescente sviluppo dei rapporti sociali, commerciali e politici, nelle sempre mutevoli condizioni di vita e di ambiente, nell'incalzante svolgersi degli avvenimenti, richiede solleciti adeguamenti delle norme di legge alle nuove situazioni; così come l'applicazione di nuove norme vuole, a sua volta, organismi più pronti e più efficienti, strutture più salde e più affinate, uomini più provveduti e più capaci.

In tal modo il problema non può dirsi mai risolto, ma presenta ogni giorno nuovi aspetti, genera nuovi problemi che richiedono sempre nuove soluzioni e impegnano l'Amministrazione della Giustizia, in un cammino che non conosce soste.

Le innovazioni, le riforme, invecchiano rapidamente e presto appaiono superate, onde la necessità di una attenta osservazione dell'evolversi della società, e di una assidua vigilanza delle norme di legge, perchè siano tempestivamente arricchite di nuovi e più efficienti strumenti.

E Parlamento e Governo non hanno mancato di rispondere ad ogni sollecitazione, nel desiderio e nella speranza che l'incessante progredire della vita, aprendo nuovi orizzonti e suscitando nuove aspirazioni, determini anche nel campo della Giustizia continui avanzamenti.

Pur nella vivacità dei dibattiti e nelle più accese discussioni, deputati e senatori, hanno sempre tenuto presente e cercato di mantenere l'impegno che sostanzia il mandato ricevuto, e cioè quello di approntare nuove leggi sempre meglio rispondenti alla nuova realtà.

Ed è doveroso dare atto che il Governo, non solo ha tenuto fede ai suoi impegni programmatici, dando l'avvio al riordinamento di questo importante settore della vita della Nazione, ma ha offerto ed offre la prova del suo premuroso interessamento per tutto ciò che riguarda la Giustizia, nei suoi organi, nei suoi compiti, nei suoi fini.

Brevi rilievi sugli stanziamenti ed una rapida rassegna dell'attività del Parlamento e del Governo in questi ultimi tempi, apriranno la discussione su questo bilancio, ad essa sono certo, daran pregio i lumi della vostra saggezza e della vostra esperienza.

PROFILI GENERALI DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1° LUGLIO 1961 - 30 GIUGNO 1962

Di fronte ai molteplici, impellenti bisogni della Giustizia, inadeguati debbano necessariamente apparire gli stanziamenti figuranti nello « Stato di previsione della spesa per il Ministero di grazia e giustizia per lo esercizio finanziario 1° luglio 1961-30 giugno 1962 ».

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È vero che anche per questo anno vi è stato un notevole aumento nella spesa (precisamente di milioni 3.026) e che, inoltre, nell'apposito fondo speciale del Ministero del tesoro è stata accantonata la somma di milioni 2.281,700 con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella competenza del Ministero, ma l'aumento è stato quasi totalmente assorbito da spese per il personale.

Nella nota preliminare che accompagna lo stato di previsione, viene rilevato che le spese concernono per milioni 77.389,8 oneri di carattere generale per il funzionamento

dei vari servizi dell'Amministrazione della Giustizia, per milioni 1.000 contributi integrativi ai Comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di edifici giudiziari, e per milioni 300 l'assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena e alle loro famiglie.

Segue nella nota preliminare un prospetto che viene qui riprodotto per maggiore chiarezza e in cui sono riportati i dati dello stato di previsione della spesa, distinti per gruppi di oneri e per le singole rubriche del bilancio.

| | ONERI DI CARATTERE GENERALE PER IL FUNZIONAMENTO DEI VARI SERVIZI | | Altre spese diverse | TOTALE |
|--|--|---------------------------|------------------------|----------|
| | Spese per il personale | Spese per i servizi | | |
| | (milioni di lire) | | | |
| SPESE EFFETTIVE ORDINARIE | | | | |
| Spese generali | 766 — | 168,6 | » | 934,6 |
| Debito vitalizio e trattamenti similari | 13.238 — | » | » | 13.238 — |
| Spese per l'Amministrazione giudiziaria e spese di giustizia | 29.869,9 | 4.928,2 | » | 34.798,1 |
| Spese per l'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena | 14.708,3 | 13.544,3 | 300 — | 28.552,6 |
| SPESE EFFETTIVE STRAORDINARIE | | | | |
| Spese diverse | » | 166,5 | 1.000 — | 1.166,5 |
| | 58.582,2 | 18.807,6 | 1.300 — | 78.689,8 |

Viene quindi chiarito che l'incremento della spesa è stato determinato dall'applicazione di provvedimenti legislativi nel frattempo intervenuti, dalla incidenza di leggi preesistenti e dalla necessità di adeguare le dotazioni del bilancio ai bisogni della nuova

gestione, e sono inoltre indicati i diversi capitoli che presentano un aumento della spesa.

Nella nota preliminare viene infine rilevato che il 2,38 per cento della spesa complessiva, corrispondente a milioni 1.870 e ri-

guardante le somme destinate a contributi integrativi ai Comuni per lavori concernenti gli uffici giudiziari e quelle relative a servizio industriale e alle bonifiche agrarie, essendo destinato a opere di carattere produttivo e cioè di investimento, contribuisce al potenziamento dell'economia nazionale.

Particolare attenzione meritano gli aumenti di spesa figuranti nel capitolo riguardante il funzionamento dei Centri di rieducazione per i minorenni, il capitolo comprensivo della voce: acquisto di pubblicazioni, riviste giuridiche e Gazzette Ufficiali per le biblioteche degli uffici giudiziari, e l'altro riguardante servizi per le bonifiche agrarie e delle relative industrie, per il profondo loro significato sociale.

Con profonda amarezza, però, si deve ancora oggi sottolineare la già più volte rilevata insufficienza dei fondi destinati al funzionamento della giustizia. Da ogni parte vengono segnalate nuove esigenze, lamentate lacune, indicati bisogni impellenti, richiesti urgenti interventi; da tutti si riconosce la necessità di riordinamenti, innovazioni, ammodernamenti e riforme nel campo della Giustizia; da tempo e con assidua frequenza si chiede che adeguati mezzi siano messi a disposizione del Ministero di grazia e giustizia, perchè la gigantesca fatica per un radicale riassetto di questo settore della vita nazionale venga affrontato con possibilità di successo.

Certo non si può dire che siano mancate comprensione, sensibilità e buona volontà, come non è mancato lo stanziamento di cospicui fondi, ma il loro importo è molto lontano dall'effettivo fabbisogno.

Bisogna uscire da questa strettoia.

Il Guardasigilli onorevole Gonella che ha sempre offerto luminose prove delle sue alte qualità e con tanta passione dirige il Dicastero della giustizia dovrebbe cercare di provocare un provvedimento di carattere eccezionale che consenta la piana attuazione del piano organico di riordinamento e di riforma dell'Amministrazione della Giustizia.

Consci di una realtà che non consente illusioni dobbiamo tacere su ogni motivo di disappunto per tutto ciò che non è stato fatto in passato, mentre formuliamo l'au-

gurio che nel prossimo avvenire la funzione della Giustizia, possa trovare spianato il cammino verso le sue alte finalità.

RIFORMA DEL CODICE PENALE

Il Ministro Guardasigilli ha da tempo presentato il disegno di legge riguardante « Modificazioni al Codice penale », che non è stato, però, ancora portato all'esame del Parlamento. Tale ritardo provoca del disappunto, ma non possiamo anticipare in questa sede la discussione di quel disegno di legge. Non appare fuori posto, però, accennare a qualcuna delle principali modifiche proposte.

Molto importante è quella riguardante la valutazione delle circostanze aggravanti e attenuanti e mercè la quale, con alto senso di comprensione, si dà la prevalenza agli elementi soggettivi di fronte a quelli oggettivi.

Il progetto prevede, poi, come ipotesi di reato, la ribellione dei detenuti o arrestati, il vilipendio di una religione diversa dalla cattolica e l'offesa alla libera professione di una fede religiosa.

Altra innovazione importante, anche per le vive discussioni che ha suscitato, è quella proposta in tema di pubblicazioni arbitrarie di atti di un procedimento penale. È apparso necessario disciplinare la materia in modo più rigoroso nella speranza di evitare gli inconvenienti, già più volte segnalati, che possono influire anche sul normale svolgimento dei processi e, in ogni caso, specie quando i fatti siano travisati determinano, nella pubblica opinione, orientamenti che possono produrre gravi danni.

È stato proposto l'aumento di pena per i reati di omicidio, truffa e lesioni colpose, per l'allarme che ha destato il loro pauroso aumento.

Molto opportunamente è stata fatta rivivere l'ipotesi di lesione personale preterintenzionale, già prevista dal codice Zanardelli.

Indipendentemente dalle riforme globali contenute nella proposta innanzi esaminata, sono stati presentati, in materia penale, vari disegni di legge, alcuni già approvati dai due

rami del Parlamento, altri solo dal Senato o dalla Camera dei deputati e altri non ancora esaminati.

Tra i primi vi è quello col quale si è provveduto ad un nuovo ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie, eliminando la grave ingiustizia derivante dall'applicazione di un troppo basso rapporto.

Vi è, poi, il disegno di legge riguardante modifiche agli articoli 524 e 531 del Codice di procedura penale, volto a snellire il lavoro della Corte di Cassazione, consentendo, in determinati casi, la dichiarazione, in Camera di Consiglio, di inammissibilità del ricorso in Cassazione proposto per motivi non contemplati dalla legge o manifestamente infondati.

Accese discussioni ha suscitato il disegno di legge riguardante la riparazione degli errori giudiziari, fra chi voleva che la riparazione si estendesse ai danni provocati dal carcere preventivo o da sentenze di condanne non definitive e successivamente riformate, e chi voleva limitare la riparazione solo ai casi di revisione del processo già chiuso definitivamente con sentenza di condanna e, a seguito della revisione, risolto con l'assoluzione dell'imputato.

Di rilevante importanza è inoltre il disegno di legge contenente modificazioni delle norme del codice penale relative all'ergastolo e alla liberazione condizionale, intese a umanizzare la pena perpetua nel quadro dei dettami costituzionali, consentendo anche all'ergastolano l'ammissione al lavoro all'aperto, senza restrizione di termini, proponendo la riduzione del periodo di isolamento diurno ed estendendo ai condannati all'ergastolo la possibilità di beneficiare dell'istituto della liberazione condizionale, dopo l'espiazione di almeno 28 anni di pena, con comportamento tale da far ritenere sicuro il ravvedimento.

Non si può dissentire da una simile proposta che, come è stato giustamente detto, tende a evitare che « la pena perpetua spenga nel condannato la speranza nella vita e lo stimolo a emendarsi ».

Si ritiene da alcuni addirittura inammissibile la pena dell'ergastolo, perchè non con-

sentirebbe la riabilitazione del condannato, come è voluto dalla costituzione.

Ma tale tesi, pur autorevolmente sostenuta, non è apparsa accettabile, e per altro si è ritenuto opportuno che la pena dell'ergastolo venga mantenuta, (specie dopo le proposte modifiche), per fronteggiare forme di delinquenza che destano allarme e vivissima preoccupazione.

Formuliamo l'augurio che il disegno di legge sia al più presto approvato e così accenda una luce di speranza nell'animo degli ergastolani, molti dei quali possono già essere in condizioni tali da consentirne la liberazione.

ANDAMENTO DELLA CRIMINALITA' NEL 1960

Osservando il fenomeno nel suo aspetto generale si nota che, rispetto al triennio precedente, il 1960 ha chiuso il suo bilancio con una dolorosa progressione del delitto; progressione che tanto più allarma in quanto denuncia anche una particolare sua accentuazione nelle più gravi manifestazioni delittuose: l'omicidio volontario e preterintenzionale, l'infanticidio e il delitto di rapina.

Occupano, poi, nel numero complessivo dei delitti un posto di preminenza quelli contro il patrimonio (58,8 per cento) e fra questi il furto; reato che, purtroppo, in alcuni Distretti — come quello di Milano — spesso non ha consentito la individuazione dei colpevoli (80 per cento).

Il fenomeno, però, è fortunatamente ristretto ad alcune zone e rimane collegato a particolari fattori ambientali, di carattere economico o sociale, per i quali, e per i quali soltanto, non poche volte oneste genti sono passate alla notorietà attraverso il clamore delle cronache giudiziarie.

Se il miraggio della ricchezza spiega il delitto contro il patrimonio, sempre o quasi sempre alla base dell'omicidio o del tentato omicidio stanno, sinistri e implacabili, un mal compreso senso dell'onore o una irrefrenabile sete di vendetta o una esasperata difesa dei propri beni.

Da qui la localizzazione di alcune specie di delitti e le maggiori percentuali denunciate da alcuni Procuratori generali, come quelli di Cagliari, Catanzaro, Palermo, Napoli, Potenza e Roma.

Ma a incrementare l'andamento ascendente del diagramma della criminalità non bastano i delitti fin qui ricordati. Un posto, anche se in percentuale inferiore, ma non per questo di scarso rilievo, occupano i reati colposi e in particolare quelli collegati alla circolazione stradale, le frodi nella fabbricazione e nel commercio di sostanze alimentari, i reati contemplati dalla legge Merlin e il reato di emissione di assegno a vuoto.

Sono tutti aspetti della criminalità che hanno radici ben determinate o determinabili, alle quali si può giungere solo attraverso un più adeguato sistema di repressione e, ciò che più conta, di prevenzione.

A questo punto mette conto sottolineare l'intervento deciso che reclama l'incremento della delinquenza minorile; fenomeno che, proprio perchè coinvolge il patrimonio morale e la integrità fisica dei nostri giovani, più di ogni altro impegna la nostra coscienza di uomini e la nostra sensibilità di legislatori.

Anche se l'Italia si stacca dalle altre Nazioni per l'assenza o quasi del cosiddetto teppismo giovanile, non per questo ignora la piaga del traviamiento della gioventù, triste prodotto di una infausta concorrenza di ben noti elementi deteriori.

Dalla famiglia alla scuola, dalla stampa al cinema, alla religione, tutto deve concorrere a una più sana e responsabile formazione dell'animo giovanile, in modo che si imprimano, indelebili, i segni di una schietta educazione morale e, ravvivati i valori spirituali purtroppo in parte sopiti, si ricomponga una coscienza aperta a migliori ideali.

Si rafforzi la lotta a ogni manifestazione individuale o collettiva di sviamento della personalità dei minori, si affinino sempre più gli strumenti di prevenzione e repressione del crimine, si intensifichi l'assistenza sociale e la coscienza giovanile, ne siamo certi, sarà posta al sicuro dai marosi della vita.

RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA CIVILE

L'esigenza più sentita in ordine all'andamento dei giudizi civili è quella relativa allo snellimento della procedura.

A raggiungere, però, il desiderato scopo, occorre la convergenza di vari elementi, per cui il problema si presenta di difficile soluzione.

A ciò, comunque, tende il disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia, contenente norme di completamento della precedente riforma.

Esso non prevede radicali riforme al vigente ordinamento processuale, ma sollecita l'approvazione di norme volte a un migliore, più semplice e più celere svolgimento dei giudizi.

Tra le principali innovazioni degne di maggior rilievo sono:

1) eliminazione delle udienze di mero rinvio, attraverso una serie di rinvii a termine fisso con lo scambio delle comparse fuori udienza;

2) previsione di un termine accelerato a iniziativa di parte, che permetta l'immediata rimessione al Collegio della decisione della controversia, assicurando il pieno rispetto del principio del contraddittorio;

3) validità della procura in calce a qualsiasi atto del giudizio;

4) semplificazione delle norme per la sottoscrizione delle sentenze degli organi collegiali;

5) accorciamento dei termini di comparizione;

6) possibilità di una più ampia sanatoria delle nullità nell'introduzione del giudizio, nonché alcuni ritocchi al procedimento esecutivo;

7) modificazione degli istituti della sospensione e della estinzione del processo;

8) eliminazione dell'obbligo, imposto al Cancelliere, di scrivere l'originale delle sentenze e degli altri provvedimenti, e la possibilità di scrivere gli atti a macchina, con inchiostro indelebile, in analogia a quanto

disposto dalla legge 14 aprile 1957, n. 251, per la redazione a macchina degli atti pubblici.

Altre innovazioni riguardano le norme che disciplinano le controversie di lavoro e fissano l'ambito di applicazione delle norme del processo del lavoro.

Notevole è la disposizione con la quale vengono inclusi nel detto ambito i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti di Enti pubblici che svolgono esclusivamente e prevalentemente attività economica in regime di concorrenza, rapporti di lavoro dei dipendenti di Enti pubblici che dalla legge non sono devoluti ad altro giudice.

Con tale disposizione si risolve la delicata questione che ha visto fermo sulle rispettive e opposte posizioni la giurisprudenza del Consiglio di Stato e quella della Corte di cassazione, in quanto, come è noto, nelle controversie in parola, ognuno di tali organi reclama la competenza esclusiva a conoscere delle stesse.

Da segnalare è anche la disposizione con la quale si attribuisce al Conciliatore la cognizione delle controversie di lavoro di minor valore.

Una serie di altre norme riguarda gli istituti del sequestro, dei provvedimenti di urgenza, le opposizioni al decreto ingiuntivo e le procedure di urgenza.

È doveroso riconoscere che il disegno di legge presentato dal Ministro Guardasigilli costituisce una decisa spinta verso lo snellimento e la speditezza dei giudizi civili, e confidiamo che delle ampie e approfondite discussioni che si svolgeranno alla Camera dei deputati e al Senato, deriveranno nuove idee valide per un ulteriore progresso verso la soluzione desiderata.

AMMODERNAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

Torna opportuno, a questo punto, parlare dell'ammmodernamento degli uffici giudiziari, perchè anche questo contribuisce a realizzare l'auspicata speditezza dei giudizi civili.

Recenti informazioni hanno posto in rilievo l'imponente sforzo dell'Amministrazione

per una maggiore funzionalità degli uffici, che in breve tempo sono stati arricchiti delle seguenti attrezzature:

- 1) circa n. 7.000 macchine da scrivere, di cui molte elettriche e di costruzione recentissima, che danno sino a 15 copie con unica battuta;
- 2) circa n. 3.000 calcolatrici;
- 3) circa n. 1.400 duplicatori ad alcool e a inchiostro;
- 4) circa n. 300 bromografi.

L'Amministrazione inoltre:

a) ha provveduto a rinnovare sale di udienza, gabinetti per Magistrati e funzionari dirigenti e a dotare i casellari giudiziari di razionali schedari metallici;

b) ha fornito, a specifica richiesta degli uffici, registratori di voce, che sono stati utilizzati come mezzo sussidiario nell'acquisizione delle prove;

c) ha accolto integralmente le richieste di assegno per le spese di ufficio, talvolta anche aumentandolo, in modo da consentire un più efficiente e decoroso svolgimento dei servizi di Cancelleria;

d) ha creato biblioteche uniche presso gli Uffici giudiziari, dotandole di pubblicazioni e riviste varie con una spesa complessiva di lire 160 milioni, nell'ultimo esercizio finanziario;

e) ha fornito n. 1.400 armadi cernierati, n. 1.500 armadi ad antine scorrevoli, circa n. 1.000 tavolini, sedie e supporti per macchine da scrivere e calcolatrici, ha, infine, provveduto alla sostituzione delle scaffalature in legno di quasi tutti gli uffici con altre metalliche.

È superfluo sottolineare l'importanza di queste nuove attrezzature e i benefici che comportano; da un lato, infatti, si assicura fedeltà di riproduzione delle dichiarazioni e dei documenti, dall'altro si ha risparmio di tempo e minore impiego di personale.

È evidente che occorre andare sempre più innanzi su questa via, per raggiungere e magari superare il livello cui sono pervenute altre Nazioni in questo campo.

Bisogna anche, per ragioni di funzionalità e di prestigio, dotare, al più presto, di una decorosa vettura gli uffici di Presidenza e della Procura della Repubblica di ogni Tribunale.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Uno dei più delicati e complessi argomenti è quello riguardante l'ordinamento giudiziario.

Da vari decenni premurose cure vengono rivolte alla riforma dell'ordinamento giudiziario, ma non si è ancora riusciti a dargli un assetto stabile.

I disegni di legge, di recente approvati dal Senato e riguardanti l'aumento dell'organico della Magistratura e il sistema di promozione a Magistrati di Corte d'appello e di Corte di cassazione, costituiscono un deciso miglioramento della situazione, come avremo agio di costatare quando diverranno operanti.

Ritengo che non si debba qui ripetere quanto s'è già detto nelle discussioni in Commissione e in Aula, in sede di esame di quei disegni di legge. Le opposte tesi sui sistemi di promozione, sulla proporzione tra promovibili per esame o per scrutinio e su varie altre questioni, presentavano tutte aspetti positivi e aspetti negativi, per cui era difficile operare una scelta, e ancor più difficile giungere a una soluzione che soddisfacesse le esigenze e i desideri degli interessati, nettamente divisi in due parti.

Si è giunti oggi a prendere provvedimenti che riteniamo rimarranno fermi, e siamo sicuri che tutti i Magistrati, abbandonato ogni eventuale motivo di insoddisfazione per quanto è stato operato, continueranno a esercitare con l'alto senso del dovere che li ha sempre animati l'elevata, nobile, responsabile funzione di amministrare la Giustizia.

E per il migliore assolvimento di essa si auspica una maggiore preparazione dei Magistrati mercè le specializzazioni, purchè — s'intende — queste non conducano a trascurare lo studio delle altre branche.

Di recente è stato approvato il disegno di legge recante « Modifiche alla legge 29 dicembre 1956, n. 1433, concernente il tratta-

mento economico della Magistratura, dei Magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli Avvocati e Procuratori dello Stato ». Dando così riconoscimento a giuste esigenze, si è voluto garantire tranquillità e serenità a chi deve assolvere mansioni di tanta importanza.

A questo punto torna opportuno sollecitare l'approvazione del disegno di legge per la « Revisione delle piante organiche del personale delle Cancellerie e Segreterie giudiziarie », perchè si dia agli interessati un tangibile riconoscimento dei loro diritti. E vanno ricordati specialmente i più umili, i dattilografi, le cui giuste richieste meritano attenta e benevola considerazione. Trattasi di personale che non ha prospettive di carriera e che gode di una retribuzione assolutamente inadeguata alle sue prestazioni.

Occorre rivedere l'istituto del Conciliatore, specie in rapporto al proposto aumento della sua competenza per valore e per materia.

Non si può continuare a investire della funzione di Conciliatore persone che non hanno un adeguato grado di coltura e mancano, quasi sempre, di una specifica preparazione giuridica. Si tratta di operare le scelte in una cerchia più ristretta di persone che diano maggiore garanzia, ma è difficile trovare chi sia disposto ad assumere tale incarico. Sarebbe perciò opportuno stabilire un'equa retribuzione di codesto lavoro, mediante un gettone per ciascuna udienza o per ogni vertenza composta bonariamente o definita con sentenza, oppure ricorrendo a qualche altro mezzo. E, quanto alla scelta, bisognerebbe rivolgersi a giovani laureati in giurisprudenza o a Magistrati e Dirigenti di Cancelleria in pensione, o, almeno, a persone che abbiano il diploma di scuola media superiore.

Soddisfatta questa esigenza, si potrebbe, con minore preoccupazione, provvedere all'allargamento della competenza del Conciliatore. Verrebbero così da questo assorbiti molti giudizi attualmente di competenza del Pretore e, aumentando la competenza di quest'ultimo, si avrebbe un assorbimento dei giudizi attualmente di competenza del Tribunale; il che indubbiamente contribuirebbe

a risolvere il problema della lentezza della Giustizia civile.

Utilissima innovazione è la proposta riduzione del numero dei componenti i Collegi delle Corti di appello e della Corte di cassazione, che, consentendo l'istituzione di altre sezioni, contribuirebbe alla snellimento del lavoro.

GRATUITO PATROCINIO

Altra viva esigenza è quella relativa all'adeguamento delle norme sul gratuito patrocinio.

In obbedienza al dettato della Costituzione bisogna assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione. A ciò si può giungere, come è stato opportunamente suggerito, mediante l'istituzione di una Cassa con i fondi della quale provvedere alla retribuzione degli avvocati e ad altre spese. Per il reperimento dei fondi sono stati proposti vari sistemi e indicate varie fonti, ma importante è che si giunga presto a una soddisfacente soluzione.

In campo civile si assiste a vari inconvenienti che impediscono ai non abbienti di provvedere tempestivamente alla loro difesa.

Il lento rilascio da parte del Sindaco e del Procuratore delle imposte dei certificati che debbono corredare la pratica e la lunga attesa per la decisione da parte della Commissione per il G.P. scoraggiano gli interessati, che spesso non sono in condizioni di pagare neanche il bollo occorrente per la domanda, e tanto meno provvedere a una piccola remunerazione per chi compila quella domanda, che pur richiede un certo impegno, dovendo contenere una esposizione dei fatti sufficientemente dettagliata e una motivazione valida a sottolineare la possibilità di esito favorevole del giudizio che si vuol intraprendere.

Da questi rilievi, che non sono i soli mossi contro l'attuale sistema per il beneficio del gratuito patrocinio, è agevole desumere l'urgenza di radicali innovazioni. E queste devono particolarmente incidere sull'istituto del difensore di ufficio, in campo penale,

se si vuol veramente garantire a ogni cittadino l'esercizio del diritto di difesa.

Si assiste oggi a spettacoli poco edificanti. I difensori di ufficio rimangono del tutto assenti durante l'istruttoria, e nel dibattimento limitano la loro attività alla solita lichiarazione di « rimettersi alla giustizia », che si cerca di rendere con le meno parole possibili, spesso ridotte all'espressione « Alla giustizia ».

Se, poi, un difensore desidera svolgere qualche argomento in favore dell'imputato, rischia di urtare contro l'impazienza del collega, che attende la chiamata della sua causa, e talvolta anche contro quella del giudice, che vede protrarsi l'udienza, generalmente tanto carica di processi da impegnar molte ore.

È ben lungi da noi il proposito di dar colpa di tutto ciò agli avvocati; perchè non si può pretendere che professionisti oberati di lavoro, cui debbono necessariamente attendere perchè costituisce la fonte spesso unica, del loro reddito, adempiano incarichi che comportano responsabilità, dispendio di energie e di tempo, senza possibilità di remunerazione alcuna.

Occorre rinnovare tutto il sistema, perchè si possa assolvere il dettato della Costituzione senza far ricadere il relativo onere su una sola categoria di persone.

ORDINAMENTO DELLE LIBERE PROFESSIONI

Si sollecitano da ogni parte nuovi ordinamenti professionali e presso il Ministero di grazia e giustizia sono da tempo allo studio le nuove discipline che devono regolare le diverse professioni.

Lo studio è ispirato al criterio di unificare, fin dove sia possibile, le norme che regolano la parte generale delle discipline e gli istituti comuni alle varie professioni, nella speranza di poter giungere alla emanazione di un vero e proprio « Codice delle libere professioni » destinato a regolare in modo organico e compiuto l'attività dei professionisti.

Questa parte generale può dirsi quasi completata, e ciò facilita l'elaborazione delle norme particolari di ogni professione.

L'ordinamento delle professioni forensi e quello della professione di giornalista presentano caratteristiche particolari che escludono ogni affinità con l'oggetto dell'attività delle altre categorie professionali, onde è apparso opportuno provvedervi a parte.

L'ordinamento delle professioni forensi è stato già approvato dal Senato ed è ora all'esame della Camera dei deputati, come anche quello della professione di giornalista.

Alla proficua esplicazione dell'attività dei geometri la vigente disciplina impone limiti ritenuti dagli interessati assai ristretti. È stata denunciata una situazione di incertezza e di grave disagio, per cui si auspica una sollecita e adeguata definizione dei limiti della competenza della professione di geometra. Ritornando alle professioni forensi, non si può non raccogliere l'appello lanciato per una modificazione della legge sulla Cassa di previdenza degli avvocati e procuratori, al fine di assicurare all'avvocato che, per malattia o per età, sia costretto ad abbandonare la professione un'adeguata e dignitosa pensione, garantendo altresì la reversibilità della stessa.

Altra sentita esigenza per la categoria degli avvocati è l'istituzione della Cassa malattia avvocati è l'istituzione della Cassa malattie.

È stato presentato a tale scopo un disegno di legge che ci auguriamo sia al più presto discusso dal Parlamento e approvato, com'è nei voti di questi benemeriti professionisti.

ORDINAMENTO DEL NOTARIATO E DEGLI ARCHIVI NOTARILI

Anche in questo settore è evidente l'indirizzo programmatico rivolto al potenziamento e ammodernamento dei vari servizi.

La Commissione nominata con decreto ministeriale 16 luglio 1959, con l'incarico di predisporre lo schema del disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento del Notariato e degli Archivi notarili, ha di recente ultimato il suo lavoro e lo schema è stato approvato dal Consiglio dei ministri.

Con la legge n. 723, di recente approvata, si è provveduto: ad affidare la direzione del-

l'Ufficio Centrale — prima tenuta da un Ispettore generale — ad un Ispettore generale Capo degli Archivi stessi; ad affidare la direzione degli Archivi più importanti (Torino, Milano, Roma e Napoli) a funzionari aventi la qualifica di Sovrintendente, equiparata a quella di Ispettore generale; a modificare le tabelle organiche del personale dell'Amministrazione rendendole maggiormente rispondenti alle esigenze del servizio, sostituendo altresì il ruolo dei ragionieri degli Archivi notarili con quello corrispondente di Segretario; a elevare il limite massimo del compenso previsto dall'articolo 45 della legge 22 novembre 1954, n. 1158, ai nove decimi dei proventi riscossi per i diritti di scritturazione.

EDILIZIA GIUDIZIARIA

Il servizio dei locali e mobili degli Uffici giudiziari venne trasferito ai Comuni in cui avevano sede detti uffici con la legge 24 aprile 1941, stabilendosi la corresponsione da parte dello Stato di un contributo annuo. La misura del contributo è stabilita nella tabella approvata con decreto 9 febbraio 1959, ma è stato già proposto al Ministero del tesoro di aumentarla congruamente perchè dimostratasi inadeguata in rapporto alle varie esigenze.

Per quanto riguarda l'edilizia, vennero disposte a favore dei Comuni che intendono provvedere alla costruzione, ricostruzione o restauro di edifici giudiziari notevoli agevolazioni, sotto forma di contributi integrativi straordinari, con legge 25 giugno 1956, n. 702, e con legge 15 febbraio 1957, n. 26.

Di tali disposizioni hanno già beneficiato numerosi Comuni, mentre per altri è già in corso di perfezionamento o di firma il decreto di concessione del contributo.

A tutt'oggi è stata impegnata una somma complessiva di oltre 8 miliardi e mezzo. Ma nella previsione che i fondi (un miliardo di lire all'anno) stabiliti con la legge 702 del 1956 non basteranno a soddisfare le aspirazioni dei Comuni più bisognosi nello sforzo che intendono compiere per il miglioramento dell'edilizia giudiziaria, in quanto già quasi totalmente impegnati per lunghi pe-

riodi di tempo, si è prospettata al Ministero del tesoro la necessità di portare lo stanziamento da uno a due miliardi di lire, ed è allo studio il relativo, schema di legge.

Al fine di agevolare ulteriormente la sistemazione dell'edilizia giudiziaria, con la legge 24 luglio 1959, n. 622 fu anche stanziata la somma di lire 3 miliardi per la concessione ai Comuni di contributi straordinari in misura non superiore al 50 per cento della spesa prevista per la realizzazione dell'opera.

Solo pochi Comuni, però, hanno chiesto di beneficiare della suddetta legge, forse per le difficoltà di reperire i fondi necessari ad affrontare la residua parte della spesa.

In questi ultimi anni sono stati costruiti a spese dello Stato i palazzi di giustizia di Palermo, Pisa, Frosinone e Nuoro e sono in corso di costruzione quelli di Rieti e di Melfi.

Con la legge 25 aprile 1957 fu inoltre autorizzata la costruzione dei palazzi di giustizia di Bari e Roma e il riattamento del palazzo di giustizia di Napoli.

Il palazzo di giustizia di Bari, per il quale è stata stanziata la somma di 2 miliardi di lire, è già in corso di avanzata costruzione. Per quello di Roma, invece, i lavori sono ancora nella fase iniziale, e per quello di Napoli è stato di recente bandito un concorso per la progettazione delle opere di ampliamento e sistemazione di Castel Capuano e di sistemazione urbanistica della zona.

EDILIZIA PENITENZIARIA

Passando a occuparci dell'edilizia penitenziaria, è doveroso per noi soffermarsi sulla funzione della pena come essa appare alla coscienza di un popolo civile e come rimane consacrata nella norma costituzionale.

La pena, se per un verso esprime riprovazione e punizione per l'antisocialità del fatto commesso, certamente contiene in sé la finalità di recupero di una coscienza turbata dal delitto.

Il cittadino che, per una complessa convergenza di fattori negativi, è divenuto reo, deve possibilmente riacquistare il senso della percezione e del rispetto dei valori umani,

per ritornare purificato a quella stessa società che, pur da lui offesa, è pronta ad accoglierlo con amore e comprensione.

Umanizzazione della pena, sua individualizzazione, rieducazione del reo sono quindi i pilastri sui quali deve reggersi il trattamento del condannato, eliminando ogni inutile asprezza, che abbrutisce senza redimere, e garantendo il rispetto della personalità del reo contro ogni forma di vieto avvilitamento.

Se ancora oggi, nonostante gli sforzi compiuti, le pesanti porte del carcere, anziché chiudere, spesso aprono l'amaro capitolo della delinquenza, gli è perchè non si è fatto ancora tutto ciò che è doveroso fare.

Occorre, perciò, intensificare l'azione diretta alla soluzione di questo gravissimo problema, per dirsi paghi del dovere compiuto, che è espressione di umanità e di amore per il proprio prossimo.

E qui si impone avanti tutto un deciso riassetto dell'edilizia penitenziaria.

Con la legge 24 luglio 1959, n. 622, si è provveduto allo stanziamento straordinario di 12 miliardi destinati al rinnovamento edilizio. E tale somma è stata così utilizzata:

si sono completate le costruzioni di varie carceri giudiziarie (Trapani, Matera, Cosenza, Nuoro, Cuneo, Novara, Messina, Potenza e Pescara);

si sono eseguiti lavori di sistemazione di altri Istituti (Napoli, Procida, Treviso, Istituti per minorati di Lecce, Genova, Pontedecimo, Reggio Calabria, Bari, Torino, Prigione Scuola di Acireale e Napoli);

si è provveduto alle opere di sistemazione di Istituti minorili (Villa del Pellegrino di Firenze, Villa Maria di Treviso e Villa Brescianelli di Castiglione delle Stiviere);

sono state eseguite nuove costruzioni nelle sedi di Livorno, Palmi, Crotone, Catanzaro, Taranto, Foggia, Salerno, Chieti, Isernia, Biella e Verona.

Ma ciò non basta.

Occorre migliorare le condizioni di vita e di ambiente dei detenuti, perchè si possa fiduciosamente attendere al delicato lavoro di rieducazione del condannato.

Va, inoltre, completata, e con urgenza, la dotazione di adeguati servizi igienico-sanita-

rio a tutti i penitenziari, che dovrebbero essere anche forniti di impianto di riscaldamento.

Dove vecchie strutture e costruzioni non consentano riadattamenti, occorre passare, senza indugio, alla costruzione di nuove sedi, realizzate con i più moderni e progrediti criteri.

Per consentire ai detenuti, bisognevoli di protezione, di ritornare, affrancati dal vizio, nel consorzio umano, vanno adottati nuovi metodi della vita carceraria e post carceraria, intesi a difendere la personalità fisica e psichica del reo, liberandolo da quei pericolosi complessi che spesso facilitano il suo irreparabile decadimento morale.

Il nuovo ordinamento penitenziario, attualmente all'esame del Parlamento, dà un assetto decisivo a questo settore instaurando:

1) la individuazione del trattamento sulla base di una accurata osservazione scientifica della personalità;

2) un regime disciplinare ispirato al rispetto della personalità dei detenuti;

3) la introduzione del regime di semi-libertà;

4) la concessione di licenze ai condannati ammessi al regime di semi-libertà;

5) una diversa composizione degli Uffici di sorveglianza e un attivo intervento del Magistrato di sorveglianza nel trattamento penitenziario;

6) la costituzione di Centri di servizio sociale per detenuti adulti;

7) la istituzione di Comitati per l'occupazione dei dimessi dal carcere;

8) il coordinamento dell'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria.

La nostra fatica, però, non deve arrestarsi a questo punto.

Accettando la grande e insopprimibile verità che la persona umana ha in sé un supremo valore, nulla dovrà negarsi alla sua salvaguardia e quel principio dovrà tradursi in massima di vita.

Così la Giustizia potrà veramente dirsi atto di amore, il grigiore della prigione po-

trà essere fugato dalla luce di una profonda umanità e la pena non sarà fine a se stessa ma mezzo di correzione e di educazione.

GIUSTIZIA MINORILE

Come ho già detto in altra parte della presente relazione, la delinquenza minorile occupa un posto di rilievo nell'incremento della criminalità. Per il primo semestre del 1960 si è registrato un aumento del ben 12,9 per cento.

Vi è stato, è vero, un miglioramento in rapporto alla specie dei reati, ma questo non può smorzare nè attenuare l'allarme, perchè, anche a restar fuori dei confini della criminalità, rimane, realtà triste, l'aridità spirituale dei nostri giovani, alla quale, sempre o quasi sempre, fanno riscontro carenze dell'ambiente che li circonda.

L'ambiente, è per il giovane lo spazio vitale in cui l'animo suo si forma e si sviluppa, si predispone a quella maturità che ne seda gli impulsi istintivi e lo inserisce, già pronto e provveduto, nella vita. L'affettività, il carattere, la personalità risentono dell'influenza dell'ambiente, e in particolare dell'ambiente familiare, perchè nella famiglia si prepara quel decisivo clima psicologico, nel quale in buona parte si compie il processo evolutivo, dell'animo giovanile.

Quando, perciò, si profila l'immagine triste di una gioventù disadattata, alla famiglia va innanzi tutto rivolto il nostro sguardo, in essa va ricercata l'insidia.

Il turbamento psichico del giovane è spesso prodotto di disarmonia educativa e compito del legislatore è quello di approntare mezzi idonei per lo studio della personalità del minore, predisponendo una vasta e radicale profilassi della delinquenza minorile.

Fin dal 1930 il problema della gioventù travata si è imposto allo studio di cultori delle scienze biologiche, psicologiche e pedagogiche. Nel 1931 si compilò il Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena, ma le sue norme si rivelarono poco rispondenti alle finalità perseguite, sicchè, attraverso continui convegni, si levò sempre accorato

l'appello per una più adeguata giustizia minorile.

Dal primo Congresso internazionale di criminalologia, tenutosi in Roma nel 1938, al Congresso di difesa sociale dell'O.N.U., tenuto in Ginevra nel 1955, sempre più largo fu il contributo di studiosi a questa imponente lotta per la salvezza della gioventù, e la Costituzione della Repubblica italiana, non ignorando il valore altamente etico e sociale del problema, agli articoli 27,, 30 e 31 fissò principi che ci impegnano solennemente ad una riforma di fondo.

Valore profondamente innovativo assumono indubbiamente, in questo settore, due disegni di legge presentati dall'onorevole Ministro Gonella all'esame del Parlamento, il primo dei quali reca il titolo « Ordinamento penitenziario e di prevenzione della delinquenza minorile », mentre il secondo, coevo, reca norme per la repressione del teppismo.

Partendo dal principio che non può esservi difesa senza rieducazione, e ancor meno senza prevenzione, il Ministro proponente introduce nella giustizia minorile lo studio della psicologia dell'età evolutiva, traendo esperienza da quegli insegnamenti di orientamento scientifico che tanta parte hanno nei nuovi metodi educativi dei minori.

Dalla osservazione ambulatoriale al trattamento diretto o indiretto, dal trattamento in istituto a quello in semilibertà o in libertà, dall'affidamento del minore ad organi del servizio sociale, alla partecipazione dei familiari nell'opera di rieducazione, dal graduale ritorno del minore alla società alla sua assistenza post-rieducativa, è tutta una gamma vasta di misure che sottraggono il minore alla influenza di possibili fattori degenerativi e lo restituiscono, ben predisposto, alla vita.

Nè si trascura un necessario collaterale riordinamento degli organi di giustizia per minorenni, essendo certo che solo attraverso una meglio congegnata organizzazione giudiziaria può trovare piena applicazione il precepto della legge.

La nuova legislazione reca, quindi, i segni di un rinnovamento della giustizia minorile e lascia bene sperare per l'avvenire dei nostri giovani.

Occorre tuttavia aggiungere che non è solo alla difesa legislativa che rimane affidato il destino della gioventù.

L'intera società deve sentirsi impegnata in questa opera di risanamento. Pur se sospinta nella corsa vorticoso del progresso scientifico, essa deve rimanere legata ai più elevati valori dello spirito; perchè solo una migliore spiritualità stacca l'uomo dal bruto e lo pone fuori del vizio.

CONCLUSIONE

Mentre pongo termine a questa esposizione, sento che la brevità del tempo concesso mi ha impedito di assolvere il mio compito con la necessaria completezza.

Perciò vi prego, onorevoli colleghi, di colmare le lacune di questa incompleta relazione con un più vasto esame della complessa materia e con l'apporto che la vostra saggezza e la vostra esperienza daranno alla soluzione dei gravi problemi qui prospettati.

Alla richiesta di approvazione del disegno di legge in esame, che ho l'onore di rivolgervi, unisco l'augurio che il popolo italiano possa, nella sua perenne ascesa, trovar sempre e soltanto nella Giustizia l'insegnamento cui informare ogni sua azione e aspirazione.

CAROLI, *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 1961 al 30 giugno 1962, 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

1961 al 30 giugno 1962 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 1961-62, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.