

(N. 2177-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

## RELAZIONE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE ROMANO Antonio)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 ottobre 1957 (V. Stampato n. 2686)*

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 10 OTTOBRE 1957

---

Comunicata alla Presidenza il 17 ottobre 1957

---

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia  
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958.

---

## INDICE

I.	- PREMESSA . . . . .	Pag.	3
II.	- GIUSTIZIA CIVILE E PENALE. . . . .		3
III.	- LAVORO GIUDIZIARIO ED ORGANICO . . . . .		7
IV.	- LA MAGISTRATURA:		
	<i>Sezione I:</i> Consiglio superiore della magistratura . . . . .		9
	<i>Sezione II:</i> Ordinamento giudiziario. . . . .		10
V.	- I COLLABORATORI DEL GIUDICE . . . . .		12
VI.	- RIFORMA DEL CODICE PENALE . . . . .		13
VII.	- PROCESSO PENALE . . . . .		13
VIII.	- PROCESSO CIVILE . . . . .		14
IX.	- ATTUAZIONE DI NORME DELLA COSTITUZIONE. . . . .		15
X.	- ISTITUTI DI PREVENZIONE E PENA:		
	<i>Sezione I:</i> Delinquenza minorile . . . . .		17
	<i>Sezione II:</i> Edilizia carceraria . . . . .		19
XI.	- NOTARIATO . . . . .		21
XII.	- L'AVVOCATO . . . . .		22

## CAPITOLO I

## PREMESSA

ONOREVOLI SENATORI. — Sul bilancio dello Stato, che per il prossimo esercizio ha raggiunto la somma di spesa di lire 3.100.842.000.000, la parte relativa al bilancio del Ministero di grazia e giustizia ammonta a lire 61.101.633.000, somma alla quale va aggiunta quella di lire 1.000.000.000 autorizzata con legge 15 febbraio 1957, n. 26.

Pur tenendo conto delle altre somme ugualmente destinate al Ministero di grazia e giustizia, ma, per ragioni di competenza, inserite nel bilancio di altri ministeri, come quello dei lavori pubblici, la spesa relativa all'amministrazione della giustizia si aggira sul due per cento di quella globale.

Lo stanziamento previsto comprende le seguenti voci:

a) spese generali, relative all'amministrazione centrale, per lire 537.000.000;

b) debito vitalizio concernente le pensioni per lire 8.908 milioni.

c) spese per l'amministrazione giudiziaria, comprendente gli stipendi del personale della Magistratura in lire 13.240 milioni, delle cancellerie in lire 7.365 milioni, di quello salariato in lire 805 milioni, i compensi per lavoro straordinario e rimborsi spese varie, come oneri previdenziali ecc., spese relative al personale in complessive lire 1.604 milioni, nonché le spese di custodia e manutenzione del palazzo di giustizia in Roma in lire 40 milioni, i contributi ai Comuni per lire 1.763 milioni ed infine quella di un milione per la estradizione degli imputati;

d) spese di giustizia, comprendente quella per la indennità integrativa agli ufficiali giudiziari in lire ottocento milioni e per pensione agli stessi in lire 180 milioni, quella per indennità ai testimoni, citazioni relative, gratuito patrocinio in lire 1.300 milioni;

e) spese per servizi speciali relativi a commissioni di esami ecc. in lire otto milioni.

f) spese per l'amministrazione degli istituti di prevenzione e pena, comprendenti il complesso degli stipendi, 12.533 milioni, per

riparazioni e fitto locali in lire 325 milioni, per il servizio automobilistico in lire 45 milioni, per il vestiario e l'addestramento degli agenti di custodia in lire 480 milioni, per il mantenimento ed il trasporto dei detenuti in lire 6.550 milioni, per il funzionamento dei centri minorili in lire 2.100 milioni, per le lavorazioni carcerarie in lire 1.150 milioni ed infine per contributi ai Comuni per le carceri mandamentali in lire 693 milioni.

Pur considerando le particolari esigenze del bilancio generale dello Stato, deve constatarsi che, anche per il prossimo esercizio finanziario, lo stanziamento per il Ministero di grazia e giustizia non risponde ai bisogni di così importante Ministero ed alle esigenze della giustizia.

## CAPITOLO II

## GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

*Litigiosità.* La litigiosità è in aumento ed i dati statistici confermano questo fenomeno: nel 1956 sono sopravvenuti in primo grado 598.811 procedimenti di cognizione con un aumento di n. 22.853 rispetto al 1955 con n. 575.958.

L'aumento è dovuto a cause diverse:

a) permanendo ancora un notevole distacco tra i canoni delle locazioni prorogate per legge e quelli convenuti con libere contrattazioni, il numero delle liti in materia di locazioni di immobili urbani è ancora oggi rilevante; una sensibile diminuzione vi è però stata, in conseguenza dell'incremento edilizio, dovuto in parte alla iniziativa privata, ma principalmente alla politica edilizia seguita dal Governo, che attraverso l'I.N.A.-Casa, l'Istituto autonomo per le case popolari, le cooperative edilizie sovvenzionate, cammina verso una mèta profondamente sociale, quella di dare ad ogni famiglia una casa;

b) un aumento si è manifestato attraverso le controversie di lavoro, il che trova la sua spiegazione nella mancanza di una legge sindacale che riconosca la personalità giuridica dei sindacati, abilitandoli alla sti-

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pulazione dei contratti collettivi valevoli anche per i non iscritti alla categoria;

c) rilevante è il numero delle cause promosse dai lavoratori contro l'Istituto nazionale per la previdenza sociale; in gran parte originate dalla scarsa comprensione, da parte dei datori di lavoro, degli obblighi sociali nonchè dalla limitata definizione in via amministrativa delle istanze degli aventi diritto;

d) in aumento sempre più preoccupante sono i procedimenti civili (ed anche penali) a causa degli incidenti stradali dovuti alla inescusabile mancanza di attenzione da parte di chi ha il dovere di guidare con avvedutezza e prudenza, ed a causa anche dell'angustia delle strade e del difetto di segnalazioni; invero al 30 settembre 1955, in soli nove mesi, erano ben 4076 le vittime dell'altrui colpa, prevalentemente per sinistri stradali;

e) la carenza dell'attaccamento alla parsimonia ed al risparmio, il desiderio sempre crescente, in certi settori, del lusso, la disposizione ai pagamenti differiti, il tutto ha contribuito al divulgarsi del sistema delle compravendite a pagamento ratizzato; dalla inadempienza di molti di questa categoria di acquirenti, sono nati, anche per piccole somme, numerosi procedimenti di cognizione;

f) notevole permane il numero dei fallimenti, ove si consideri che nel 1956 ne furono dichiarati 7211.

Il fenomeno impone vigile attenzione per le ripercussioni nel campo economico e sociale. Il miraggio di facili arricchimenti fa ritenere agli incauti che il commercio può offrire possibilità di successo superiori ad altre attività e così molti si avventurano nel commercio, ma per la improvvisazione e per la inesperienza soccombono. Più cauta deve essere l'autorità amministrativa nella concessione di licenze per le aziende commerciali ed industriali. Accanto però agli inesperti, sono gli scaltriti speculatori, che preparano i fallimenti, avvalendosi di certi commercialisti specializzati nella materia, presentando l'attivo a zero e frodando fornitori e creditori;

g) Una cifra che incide notevolmente nel volume del lavoro giudiziario è data dagli ap-

PELLI; invero contro le sentenze dei primi giudici si appella quasi sempre, non perchè si ritenga ingiusta la sentenza, ma il più delle volte per la speranza di migliori fortune giudiziarie.

Si appella per ritardare il passaggio in giudicato della sentenza, rinviare l'esecuzione della sentenza civile e, in penale, l'espiazione della pena.

Esaminando la litigiosità non può farsi a meno di considerare che il grande mondo economico, quello che rappresenta il tessuto connettivo del grande organismo statale, va sempre più estraniandosi dalla giustizia togata. Nei grossi conflitti si preferiscono arbitrati e transazioni: alcuni dicono per le lungaggini delle vertenze giudiziarie, altri per il costo della lite, altri infine per non fare conoscere il loro patrimonio.

Comunque è una manifestazione di sfiducia nella giustizia togata; se da un lato le conseguenze sociali e politiche sono incalcolabili, dall'altro il giudice vede sminuito il suo compito, limitato per lo più alle piccole controversie, da cui esula l'eco del grande urto di interessi, che si rinnova nel campo dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, della banca, dell'assicurazione.

*Criminalità.* La delinquenza segna un sensibile aumento e questo triste fenomeno impugna l'autorità giudiziaria, in concorso dei suoi organi ausiliari.

Sono aumentati i delitti di rapina, furto, lesioni volontarie; sono aumentati i delitti contro l'economia pubblica ed i reati in materia commerciale.

Nel 1956 vi è stato un aumento che si aggira intorno al sei per cento rispetto ai dati statistici del 1955, anno in cui dal 1° gennaio al 30 settembre furono denunciati 1380 omicidi volontari e preterintenzionali, 2101 rapine e 167.987 furti. Sono però diminuite le manifestazioni di delinquenza associata, salvo in alcune zone della Calabria, delle Puglie, della Campania e della Sicilia, ove particolari situazioni di ambiente, tra cui la scarsa viabilità, la depressione economica o la scarsa

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

densità della popolazione rendono difficile la opera della prevenzione e della repressione.

Risultano però in aumento i reati di falso, di emissione di assegni a vuoto, di bancarotta semplice e fraudolenta.

*Misure di prevenzione.* L'aumento della criminalità, la frequenza dei suicidi hanno imposto una più rigorosa disciplina alla vendita delle armi da fuoco. Con il decreto-legge del 22 novembre 1956, n. 1274, l'acquisto delle armi è subordinato al rilascio di una preventiva autorizzazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, assicurando così un controllo efficiente.

Con la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, sono state apportate innovazioni alla legge di Pubblica Sicurezza, per le misure preventive nei confronti di persone pericolose per la sicurezza pubblica e per la pubblica incolumità, in conformità ai principi fissati nella Costituzione: i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza sono limitati alla diffida, al rimpatrio con foglio di via obbligatorio ed al divieto di fare ritorno nel Comune, dal quale la persona pericolosa viene allontanata. Sono di competenza dell'Autorità giudiziaria l'applicazione della sorveglianza speciale, del divieto di fare ritorno in uno o più Comuni, o in una o più Provincie, e del soggiorno obbligatorio in un determinato Comune. Si è provveduto così a sostituire l'ammonizione ed il confino.

*Polizia giudiziaria.* Sin dal 1° gennaio 1956 sono stati organizzati e sono poi entrati in funzione i nuclei o servizi di polizia giudiziaria, secondo le nuove norme del Codice di procedura. Si tratta di persone appartenenti all'Arma, alla Finanza ed alla Pubblica sicurezza, messe a disposizione dell'Autorità giudiziaria: Procuratore generale, Procuratore della Repubblica e Pretori, esclusivamente per le indagini di polizia giudiziaria.

Tale organizzazione ha presentato difficoltà non lievi; il funzionamento è soddisfacente pur dovendosi segnalare qualche inconveniente dovuto alle volte al fatto che gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, costituenti i nuclei o servizi, non sempre restano a disposizione

esclusiva dell'Autorità giudiziaria ma sono talvolta distratti da altre attività, perchè rimasti alle dipendenze delle rispettive amministrazioni, alle quali appartengono.

D'altra parte notevoli sono le difficoltà per il passaggio all'esclusiva dipendenza dell'Autorità giudiziaria.

*Corte d'assise.* Quando furono istituite in Italia le prime Corti d'assise, attribuendo esclusivamente alle giurie popolari la valutazione della prova, fu dato al giudizio di fatto espresso dai giurati la caratteristica della insindacabilità da parte dei giudici togati. Contro quelle sentenze di Corte d'assise era ammesso un solo mezzo di impugnazione, cioè il ricorso per Cassazione.

Il sistema era quanto mai iniquo e non presentava alcuna garanzia contro il possibile errore nel giudizio di fatto; e non si riesce a comprendere come il sistema sia stato seguito per tanti anni.

A questa iniquità pose fine la legge del 1951 con la istituzione della Corte d'assise di appello. Oggi avverso le sentenze di Corte d'assise possono proporre appello sia l'imputato che il Pubblico ministero.

La pratica attuazione della legge ha fatto pensare che è stato un errore adottare per la composizione della Corte d'assise di appello lo stesso sistema del collegio giudicante misto; anche di queste corti fanno parte un presidente, un consigliere ed i giudici popolari in numero di sei. Questi, ascoltando la semplice relazione e non assistendo, come in primo grado, allo svolgimento, del dibattimento, anche quando siano intelligenti e colti, necessariamente vengono a trovarsi in condizioni di dare un limitato contributo alla formazione del giudizio.

Invero nel giudizio di primo grado il giudice laico segue tutto lo svolgimento del dibattimento, ascolta l'imputato, la parte offesa, sente le deposizioni dei testimoni, guarda in viso tutta questa gente, insomma costruisce nella sua mente un quadro del fatto, vede con l'occhio della mente lo svolgersi dell'accaduto, vede il delitto, lo valuta, si forma una idea, un convincimento ed esprime un giudizio.

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Diversa è invece la posizione del giudice laico in appello: egli ascolta la relazione, i difensori, ma necessariamente scarso è il contributo che può dare in Camera di consiglio, ove finisce per rimettersi al giudice togato.

Queste le ragioni per cui la funzione del giudice laico in appello si riduce a zero.

La ulteriore applicazione della legge potrà chiarire se sia fondato il rilievo che da alcuni si fa in ordine alla partecipazione del giudice laico alle Corti di Assise di appello; mentre da altri si pensa ad un ritorno alla Corte Criminale costituita unicamente da giudici togati.

*Ergastolo.* In questi ultimi tempi è stata svolta una intensa campagna su quotidiani e periodici contro la pena dell'ergastolo. È stato però anche osservato che, nel quadro delle pene, l'ergastolo ha una insopprimibile funzione per i reati più efferati, che suscitano grave allarme sociale.

Nel 1944, come è noto, fu abolita la pena di morte, che vige tuttora in Francia ed in molte altre nazioni. L'abolizione ha trovato pieno consenso nel nostro Paese, che è la patria di Cesare Beccaria, e così la pena di morte è stata commutata in quella dell'ergastolo, che viene quindi inflitta sia per i delitti per i quali era comminata la pena di morte, sia per quelli per i quali è previsto l'ergastolo.

Pertanto l'abrogazione dell'ergastolo avrebbe due conseguenze:

a) la punizione di delitti gravissimi, nel breve spazio di pochi anni, verrebbe attenuata per due volte, perchè dopo avere sostituito la pena di morte con l'ergastolo, da questo si scenderebbe alla pena temporanea;

b) uno squilibrio nel sistema punitivo si avrebbe per i delitti di minore gravità.

Bisognerebbe invece modificare le condizioni nelle quali il condannato è destinato ad espiare la pena, togliendo il condannato da un isolamento materiale e spirituale, per farlo partecipare di un ambiente sereno di lavoro, lasciando la speranza della liberazione condizionale e della grazia che presuppongono la emenda del condannato.

*Codice stradale.* La curva del diagramma riguardante la delinquenza colposa nel traffi-

co stradale è in continuo aumento. Non passa giorno, specie festivo, che la cronaca non registri più sinistri con conseguenze mortali. Le cause sono prevalentemente soggettive perchè riferibili all'uomo, alla sua imprudenza, alla sua negligenza, alla sua imperizia ed alla volontaria inosservanza di leggi, regolamenti, ordini e discipline.

Accanto all'autista che compie un sorpasso proibito ed al motociclista che sorpassa sulla destra, vi è il conducente che fa andare il proprio carro sul centro della strada ed il pedone che distratto taglia improvvisamente la strada al mezzo meccanico che sopraggiunge; insomma manca un cosciente uso delle strade, che viene imposto dalla sempre più intensa circolazione di veicoli a motore.

Si impone una maggiore disciplina nell'assegnazione delle patenti di guida, procedendo con rigorosi criteri all'accertamento dei requisiti occorrenti, sorvegliando anche i precedenti e le eventuali tendenze all'alcoolismo dello aspirante alla concessione della patente di guida, una pena adeguata alla colpa ed al danno, il ritiro temporaneo della patente. Opportuna potrebbe essere la istituzione di un libretto personale di circolazione, sul quale bisognerebbe annotare le penalità subite con le relative causali.

L'aumento degli incidenti stradali è dovuto però anche a cause oggettive: invero insufficiente è l'apposizione di cartelli indicatori; molte strade dovrebbero essere allargate, molte curve a raggio minimo ampliate.

Il rimedio più urgente contro la crescente delinquenza colposa del traffico stradale è la pubblicazione del nuovo codice della strada in quanto, quello tuttora vigente non corrisponde più alle esigenze che ne legittimarono la nascita; radicali innovazioni sono imposte dal dinamismo della circolazione. Basta ricordare l'articolo 29 per il quale ancora oggi è data la precedenza al ciclista che proviene da una carrareccia e sbocca in una strada principale, non tenendo conto della prassi automobilistica, per cui sulle strade principali chi cammina in rettilineo ha il diritto di avere la precedenza sul ciclista che sbuca dal viottolo di campagna. Molti incidenti avvengono proprio perchè la norma non corrisponde alla prassi stradale.

L'aumentato numero dei rischi della strada e la considerazione che ad ogni vittima sia garantito un sicuro risarcimento fa nascere il problema dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile degli automobilisti.

L'obbligatorietà della assicurazione costituisce una conquista già realizzata presso molti paesi civili, ove è stato finanche istituito un fondo di garanzia per risarcire i danni quando l'investitore resti sconosciuto.

### CAPITOLO III

#### LAVORO GIUDIZIARIO ED ORGANICO

L'organico previsto dall'ordinamento giudiziario è pressapoco quello del 1865, ritoccato nel 1903, nel 1923, nel 1941 e nel 1951. E così l'organico dei magistrati è passato da 4020 unità a 5703, tenendo conto anche degli aumenti disposti con la legge del 27 dicembre 1956, n. 1444.

Nonostante il raddoppiamento della popolazione, la moltiplicazione dei rapporti giuridici in materia di obbligazioni e specialmente per contratti di lavoro e compravendite mobiliari, in cinquanta anni il lavoro civile delle preture e dei Tribunali è aumentato in media del 12 per cento e del 50 per cento il lavoro penale. Infatti nel 1896, escluse le cause di competenza della Conciliazione e della Corte di appello, le cause civili nuove in primo grado in pretura ed, in tribunale erano 323.672; nel 1930 erano 522.644, nel 1950 325.128, nel 1954 369.231; sempre nel 1896 le denunce penali riguardavano 826.029 persone, nel 1930 1.086.116, nel 1950 1.228.476 per 1.320.932 reati.

In questi ultimi tempi, in media solo tre persone su mille hanno bisogno di convenire in giudizio altre tre persone per vertenze civili, il cui valore per due terzi è inferiore a quello di competenza dei tribunali; va poi rilevato che oggi molti sono i reati contravvenzionali ed i reati previsti da leggi finanziarie.

Quindi una delle cause del così detto disservizio giudiziario bisogna ricercarla principalmente nella inadeguatezza della competenza per valore.

La competenza del conciliatore è passata dalle lire 30 del 1865 alle lire 1000 del 1942; tale limite è stato poi elevato a lire 5000 dal decreto-

legge 5 aprile 1946 ad 247 ed a lire 10.000 dalla legge 12 maggio 1949, n. 273, ed infine a lire 25.000 con la legge 18 luglio 1956, n. 761.

Se la competenza per valore fosse stata portata al giusto livello nel 1949, tenendo conto delle effettive svalutazioni della moneta, le cause nuove nel 1950 sarebbero state 225.000 in conciliazione, 200.00 in pretura, 60.000 in tribunale.

L'adeguamento sarebbe stato raggiunto se nel 1956 fosse stata elevata a lire 50.000 la competenza dei conciliatori ed a lire 500.000 quella dei pretori.

Questi limiti non possono ritenersi troppo elevati, ove si consideri che nel 1950 furono sottratte alla competenza del Conciliatore 65 mila cause e che un centinaio e più di preture vennero lasciate senza titolare. Con l'aumento di competenza del Conciliatore molte cause di competenza del Tribunale potrebbero passare al pretore.

Intanto con la legge del 1° maggio 1955, n. 368, in relazione alle proroghe della locazione fino al 1960 si ridusse ancora l'attività del giudice Conciliatore; ora, se ciò fu imposto da motivi di carattere contingente, bisogna augurarsi che gli uffici di conciliazione ritornino alla loro primitiva attività, in considerazione che per la piccola lite, la miglior giustizia sarebbe quella di raggiungere l'esito senza strepiti di giudizio e senza tante discussioni.

È bene che la povera gente trovi in ogni comune un magistrato popolare, che possa troncare le liti fin dal loro nascere, che possa comporre le differenze appena sorgono, con criteri puramente equitativi e pratici, che possa dirimere in un giudizio pronto e sciolto da soverchie formalità e quasi gratuito le frequenti controversie.

Tutto consiglia un adeguamento della competenza per valore, un riordinamento degli uffici di conciliazione, elevando la competenza e riconoscendo al giudice conciliatore (scelto in base ad un idoneo titolo di studio) un modesto compenso, che, senza farlo gravare sul bilancio statale, potrebbe essere costituito da una tassa fissa per ogni verbale di conciliazione o sentenza.

*Disservizio giudiziario.* Nei congressi forensi frequenti sono le proteste contro il disservizio giudiziario.

La colpa non è della Magistratura, nè delle Cancellerie.

Non si è tenuto conto che nel 1942 entrò in vigore il nuovo codice di procedura civile, che per la sua applicazione richiede più magistrati, più cancellieri, sufficienza di locali. Il Giudice istruttore, che deve seguire fin dall'origine il processo civile, può adempiere a questo dovere quando ha un numero di processi proporzionato alla normale capacità lavorativa; ma se i processi civili aumentano più del normale, diventa difficile seguire con ponderatezza tanto lavoro.

Ecco perchè in alcuni uffici è invalso il sistema di raccogliere prove civili senza la presenza del giudice ed alle volte anche senza cancelliere. Viene a mancare l'ammonimento di dire la verità nella consapevolezza delle responsabilità che col giuramento si assume davanti a Dio e agli uomini; e l'autorità della giustizia crolla.

Questa china è assai pericolosa e bisogna avere la forza ed il coraggio di fermarsi.

Bisogna ritornare all'austerità della giustizia, che è patrimonio sacro di tutti.

Cause di disservizio sono da ricercarsi anche nelle numerose incombenze affidate ai giudici, senza un corrispondente aumento di organico. Con l'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale del 19 ottobre 1944 n. 279, si crearono le Commissioni provinciali per le terre incolte ed a presiederle fu chiamato il presidente del Tribunale o un giudice da lui delegato.

Con altro decreto legislativo del 27 maggio 1947 n. 495, fu istituito presso il Tribunale di ogni capoluogo di provincia una commissione arbitrale composta di due concedenti, di due mezzadri e presieduta da un magistrato di grado non inferiore al quinto, per risolvere le questioni derivanti dai contratti di mezzadrie.

Con la legge 18 agosto 1948 n. 1140, furono create sezioni specializzate per decidere le controversie derivanti da contratti di affitto di fondi rustici e di vendita delle erbe da pascolo; ogni commissione specializzata è composta dal presidente del Tribunale, da due giudici togati e da esperti. Bisogna conoscere il lavoro di detta commissione: tentativi di conciliazione, udienze lunghissime, accesso sui luoghi. Intanto altre cause vengono messe in disparte; nè può dirsi che l'inconveniente ha carattere contingente perchè dura da nove anni.

Occorrono giudici e non vale lusingarsi di rimediare con le applicazioni; queste non rendono, sono una passività per l'amministrazione, hanno avuto sempre esito negativo.

Bisogna poi considerare che la funzione della Magistratura ogni giorno si allarga sempre più. Oggi infatti la Magistratura ha attribuzioni che non sono giudiziarie, ma neppure amministrative, con il controllo di legittimità delle società anonime. Purtroppo tale controllo non viene esercitato come si dovrebbe fare per mancanza di personale; intanto il divenire produttivo della Nazione è intensamente legato allo sviluppo delle società per azioni. In altri settori la Magistratura viene chiamata a svolgere il suo controllo: sindacati, stampa. È vero che mancano ancora le norme legislative, ma queste devono pur venire ed allora ci si renderà conto sempre più della deficienza dell'organico.

Sul disservizio non poco influisce anche la mancanza di mezzi: gli uffici giudiziari non ricevono la *Gazzetta ufficiale*; nel bilancio del Ministro del tesoro è stanziata una somma per la biblioteca del Consiglio di Stato ed altra somma per la biblioteca della Corte dei conti, nessuno stanziamento per la Corte suprema di cassazione; in molti uffici giudiziari si fa mancare il riscaldamento; specie nei grandi centri i giudici non hanno una stanza, un tavolo per scrivere e sono costretti a chiedere ospitalità alle Cancellerie; gli uffici giudiziari, anche i maggiori, non dispongono di un mezzo di trasporto. Tutto questo spiega come per l'avvenire uno stanziamento maggiore si impone per il bilancio del Ministero di grazia e giustizia.

*Circoscrizioni giudiziarie.* — Allo scopo di ristabilire un certo equilibrio tra il lavoro giudiziario e l'organico dei singoli uffici si è pervenuti alla delega di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1443, che dà al Ministro la facoltà di sopprimere sedi di preture. Con l'andare del tempo, per le mutate condizioni economiche, il rapporto di equilibrio tra lavoro e personale si è spostato e di questo mutamento non si è tenuto conto. Vi sono tribunali con cinque o sei giudici, che svolgono un lavoro maggiore di altri con dieci giudici; vi sono paesi in cui la criminalità è aumentata, vi sono centri in cui il commercio si è sviluppato e tutto incide sul lavoro giudiziario e conse-

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

guentemente sull'organico; onde la opportunità della menzionata delega. È consigliabile procedere prima all'adeguamento della competenza perchè, elevando la competenza per valore del pretore, parecchie preture riacquisteranno la loro vitalità.

*Edilizia giudiziaria.* — Altra causa del disservizio è la deficiente edilizia giudiziaria.

Con la legge del 24 aprile 1941, n. 392, l'onere di costruzione e manutenzione degli uffici giudiziari fu trasferito ai Comuni, con obbligo da parte dello Stato di corrispondere agli stessi un contributo per le spese di gestione, contributo che ammonta a lire 1.763.000.000 comprensivo dell'aumento di 38 milioni contenuto nel bilancio in esame.

Il governo, rendendosi conto che i comuni non sono in condizioni di fronteggiare le spese di nuovi edifici, in casi particolari è intervenuto, come è accaduto per i palazzi di giustizia di Melfi, Nuoro e Rieti. Con la legge del 25 luglio 1956, n. 702, è stato consentito ai Comuni di utilizzare per costruzioni, mediante lo sconto, parte del contributo di gestione; ma, in considerazione della insufficienza dei mezzi, con la legge 15 febbraio 1957, n. 26, è stato disposto lo stanziamento nel bilancio della giustizia della somma annua di un miliardo di lire per la concessione di contributi integrativi a favore dei Comuni che intendono utilizzare il contributo di gestione per provvedere a nuove costruzioni o ampliamento di uffici giudiziari. È da augurarsi che queste leggi vengano presto utilizzate da quei centri ove i palazzi di giustizia non rispondono alle normali esigenze.

## CAPITOLO IV

## LA MAGISTRATURA

## Sezione I

## CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Il disegno di legge di iniziativa del Governo per la Costituzione ed il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura è stato già approvato dal Senato, che ha apportato va-

ri emendamenti proposti dallo stesso Guardasigilli; si attende l'esame da parte della Camera dei deputati.

Il problema del Consiglio superiore della magistratura va considerato esclusivamente sul piano costituzionale, nel rapporto tra questo organo, dotato di amplissimi poteri ed il Parlamento ed il Governo.

La Costituzione non ha precisato i termini di questo rapporto, lasciando dei vuoti nei concetti di responsabilità politica e di controllo, che dominano il nostro ordinamento costituzionale, onde le difficoltà del legislatore ordinario.

È sorto così il dubbio che si possa creare uno Stato nello Stato; ma non vi è motivo di preoccupazione perchè la sovranità del giudice è stata sempre elemento di unità dello Stato.

Se guardate al processo di formazione delle libertà moderne, alla sua base troverete sempre la sovranità del giudice.

Perchè il nuovo organo costituzionale possa armonizzare col nostro ordinamento giuridico due punti fondamentali bisogna tener presenti:

a) il problema dell'indipendenza della magistratura non riguarda soltanto la categoria dei magistrati, ma tutti i cittadini, perchè tutti i cittadini hanno interesse, in sommo grado, che il giudice sia indipendente. I magistrati rimarranno sempre agganciati al potere esecutivo, saranno pur sempre, al di là di ogni nuova apparenza, inseriti nella burocrazia statale fin quando il Ministro Guardasigilli eserciterà i poteri demandati dalla Costituzione al Consiglio superiore della magistratura, fino a quando il Consiglio dei ministri delibererà le promozioni ed i provvedimenti negli alti gradi della magistratura;

b) pur considerando che per l'articolo 104 della Costituzione la Magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere, bisogna sempre tenere presente che in regime democratico il potere è unico e viene dal popolo ed è controllato dal popolo. Quindi se non si vuole confondere l'indipendenza con l'irresponsabilità bisogna che anche la Magistratura non sia avulsa dal ritmo statale.

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La vera indipendenza è nel profondo della coscienza del giudice, e questo tranquillizza perchè in un secolo di storia del nostro Paese la Magistratura ha dato prova costante di quella indipendenza morale, che l'ha fatta e la fa garante di giustizia.

*Sezione II*

## ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Si è molto discusso se dovesse per prima esaminarsi la legge riguardante la Costituzione ed il funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura oppure dovesse prima vararsi l'ordinamento giudiziario.

La verità è che le interferenze tra queste due leggi saranno molteplici ed opportuno sarebbe stato esaminarle contemporaneamente.

Le preoccupazioni di avere presto il nuovo organo costituzionale ha fatto dare la precedenza alla legge per il Consiglio superiore. La prova della interdipendenza però è nella VII disposizione transitoria della Costituzione, che sospende l'entrata in vigore di tutto il titolo IV e di ogni norma della Costituzione, riferentesi alla magistratura, sotto qualsiasi titolo della Costituzione stessa, fino all'emanazione della nuova legge sull'ordinamento giudiziario.

La prima preoccupazione del legislatore chiamato a compilare il futuro ordinamento giudiziario deve essere quella del reclutamento del personale, per la cui soluzione non si può prescindere dallo sviluppo della carriera e dal trattamento economico.

*Concorsi.* La magistratura non attrae più i migliori; vi sono stati dei concorsi per la nomina ad uditore giudiziario, nei quali si è appena raggiunto il numero fissato nel bando.

Ciò è sintomo di un decadimento profondo e bisogna pensare ai rimedi. In un paese democraticamente ordinato l'Amministrazione della giustizia costituisce una funzione di preminente importanza, perchè attraverso l'opera del giudice si attua il principio dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. Grave errore è il non considerare che i giudici rappresentano lo Stato nella esplicazione della sua più alta funzione.

Attrarre i migliori significa ridare prestigio alla magistratura, assicurare tranquillità di spirito a chi sarà chiamato per tutta la vita a decidere della libertà e dei beni dell'uomo.

Attrarre i migliori significa riaffermare che il miglioramento e l'innalzamento morale della magistratura si devono ricercare soprattutto nel creare intorno ai magistrati, nella opinione pubblica, un'atmosfera di rispetto.

Lo svolgimento della carriera ed il trattamento economico, sempre discusso e mai risolto, hanno creato la sfiducia.

*Sistema delle promozioni.* L'articolo 107 della Costituzione, nel suo ultimo comma, afferma che i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzione; questa varia secondo l'organo di cui si fa parte: Pretura, Tribunale, Corte d'appello, Corte di cassazione. Quindi, anche con l'articolo 107 permane il problema delle promozioni, giacchè deve ritenersi promozione il passaggio da una funzione all'altra.

Il sistema delle promozioni attualmente è duplice: scrutinio e concorso. Si può dire che questo duplice sistema, così come è stato attuato, sia stato soddisfacente? Si può dire che abbia sempre corrisposto allo scopo di collocare i singoli componenti dell'ordine giudiziario nei ranghi loro rispettivamente spettanti?

Entrambi i sistemi si fondano sulla valutazione astratta di dieci sentenze emesse in un determinato periodo (così detti lavori obbligatori) e dieci sentenze a scelta del candidato. Il membro della Commissione giudicatrice non ha le carte processuali e quindi, anche valutando la stesura della sentenza, non potrà mai dire se con quella sentenza sia stata resa giustizia, mancando il controllo della esatta corrispondenza del diritto al fatto e quindi della esattezza della soluzione al caso concreto.

Questo è il punto delicato del sistema: sia il sistema del concorso che quello dello scrutinio non consentono di conoscere le qualità intellettive specifiche ed il grado di preparazione del magistrato. L'arida copia della motivazione di una sentenza, avulsa dalla realtà vivente delle carte processuali, nulla dice del possesso del senso critico del candidato. Per le attitudini specifiche e la reputazione del candidato i componenti delle Commissioni giudicatrici ricorrono

no ai mezzi indiretti, quali i rapporti dei capi delle corti; ed è questo sistema che dà alle volte la sensazione di favoritismi; invece esso non è che la logica conseguenza di un metodo inadeguato, perchè si va a tentoni nella ricerca dei migliori.

Il sistema presenta altri difetti: vi è il giudice lentissimo, che si dedica a scrivere bene poche sentenze; vi è invece il giudice che, preoccupandosi dell'attesa e dell'interesse delle parti, più intensamente lavora, perchè le sentenze siano tempestivamente depositate, perchè la giustizia sia sollecita e poco cura, per mancanza di tempo, la cosiddetta limatura della sentenza.

Intanto cosa avviene? Il primo serve più se stesso che la giustizia, preparando i titoli del concorso; il secondo, per servire la giustizia, danneggia se stesso.

Il sistema deve essere riveduto e con urgenza, per non alimentare la sfiducia che scoraggia ed allontana, anche durante la carriera, i migliori. Vi è chi dice che si potrebbe arrivare alla creazione di una commissione ispettiva, che dovrebbe costantemente indagare su i meriti dei magistrati, in base ai lavori giudiziari compiuti in un congruo periodo anteriore alla promozione; invero un giudizio sereno tranquillizzante non può essere dato, limitando lo esame ad una diecina di sentenze o requisitorie. L'indagine deve essere più ampia, più larga, più comprensiva.

Si spiegano così le delusioni di tanti magistrati, si spiegano così i due ordini del giorno della Corte di appello di Trento del 22 marzo 1950 e della Corte di appello di Lecce del 21 febbraio 1950, entrambi improntati alla necessità ed all'urgenza della revisione del sistema delle promozioni.

Vi è anche chi suggerisce il sistema del concorso per esami per il passaggio dal tribunale alla Corte di appello e da questa alla Corte di cassazione.

Indubbiamente si avrebbe maggiore garanzia, ma si delinerebbe la caccia alla sede, ove meno si lavora, per prepararsi al concorso.

Il problema non è di facile soluzione, ma qualunque sia per essere il futuro sistema di passaggio di funzione, la personalità morale del magistrato e la cultura giuridica non devono scindersi ma integrarsi.

*Giudice civile e giudice penale.* Il sistema delle promozioni fa ricordare che nell'ambiente giudiziario continua ad essere diffusa l'opinione della superiorità del giudice civile sul giudice penale.

Saggiamente invece Peretti Griva nel suo pregevole libro « Esperienze e riflessioni di un magistrato » ha messo il dito sulla piaga, ammonendo che « purtroppo l'attività penale è, per lo più, considerata di grado inferiore a quella civilistica, mentre, per converso, l'attività penale è assai più importante, e soprattutto molto più gravi sono le conseguenze delle decisioni del magistrato penale ».

Basta invero considerare che il giudice civile può contare su una assoluta tranquillità, per un esame approfondito delle questioni più complesse; invece al giudice penale si presentano improvvise situazioni difficili, la cui soluzione richiede prontezza di intelletto e padronanza di spirito, senza lasciarsi prendere dalla preoccupazione della rapidità della decisione.

Nè può non tenersi conto che le conseguenze dell'errore penale sono sempre più gravi dell'errore del giudice civile.

Si impone quindi la rivalutazione del giudice penale, tenuto troppo spesso in condizioni di inferiorità nei concorsi e negli scrutini, per cui si fa a gara per essere assegnati ad una sezione civile, rifuggendo il ramo penale.

D'altra parte il magistrato non può e non deve tendere ad una specializzazione eccessiva; l'unità sostanziale di tutto il diritto richiede che egli sia versato nelle discipline penali come in quelle civili, non solo perchè vi sono tanti punti di contatto tra esse, ma perchè nella considerazione totale di tutti i fatti umani, che vengono al giudizio del magistrato, si formi quell'abito mentale di giudicarli, in ogni campo, con giustizia ed equità insieme. Le difficoltà di carriera si possono e si debbono superare in altro modo, ma sarebbe un errore considerare come diversa la funzione del giudice civile da quella del giudice penale.

Ogni magistrato, che voglia veramente essere tale, deve conoscere, come ogni buon avvocato, il diritto sia penale e pubblico in genere, che civile. Trattando questo argomento il professore Candian nel suo volume su l'« Avvocatura » così dice ad un suo giovane allievo: « Qualunque sia l'intensità delle tue vocazioni verso

la prassi civilistica o penalistica, ricordati che non sarai un perfetto operatore se non avrai familiarità con l'intero sistema giuridico». A questo indirizzo sono ispirati i corsi di addestramento recentemente ripristinati, corsi quanto mai indispensabili in considerazione che il giovane vincitore del concorso ha bisogno di essere avvicinato al pratico per cominciare a formare la personalità del giudice.

*Trattamento economico.* Questo problema formò oggetto della legge del 24 maggio 1951 n. 392, che diede ai magistrati stipendi superiori fino all'80 per cento rispetto agli amministrativi; ma la differenziazione andò subito scomparendo, sia per l'accoglimento di istanze già pendenti degli amministrativi, sia perchè negli ulteriori aumenti a questi ultimi corrisposti, per adeguare gli stipendi agli aumentati costi della vita, sono stati esclusi i magistrati, perchè considerati come non facenti parte della burocrazia statale. Il governo è però intervenuto con gli aumenti di stipendio disposti con la legge 29 dicembre 1956, n. 1943 ma le promesse della legge Piccioni del 1951 non sono state mantenute.

Non si tratta d'orgoglio di casta, nè è il caso di conferire preminenza ai magistrati nel quadro generale della burocrazia dello Stato.

La diversità sta nel fatto che la burocrazia dello Stato non costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere, anzi è tipicamente dipendente dal potere esecutivo. Purtroppo quando si parla di trattamento economico della magistratura, ogni equiparazione è fuori di luogo.

Giuste sono le richieste degli impiegati dello Stato, ma il problema del trattamento economico della magistratura va considerato a parte, perchè riguarda un ordine, che la Costituzione ha voluto autonomo ed indipendente.

A questo principio si sono ispirati tutti i paesi liberi, a questo mirava la legge Piccioni, riallacciarsi ad un indirizzo, che già si seguiva nel nostro Paese nel lontano 1865, quando un consigliere di Corte di appello percepiva uno stipendio annuo di settemila lire, che corrispondono oggi, con tutte le svalutazioni della moneta, a più di cinque milioni.

Si spiega così come maestri insigni del diritto, come Lodovico Mortara, accettassero la nomina a magistrato.

Di tutto questo il Governo si rende conto, ma la sua buona volontà è stata subordinata alle possibilità del bilancio, che in questo decennio è stato in buona parte assorbito dalla ricostruzione e dalla ripresa economica del Paese.

L'assestamento raggiunto consente però la impostazione del grave problema, nell'interesse dell'Amministrazione della giustizia, che d'altra parte costituisce una attività per la finanza dello Stato.

## CAPITOLO V

### I COLLABORATORI DEL GIUDICE

*Cancellerie e segretari.* La pianta organica del personale delle Cancellerie e segreterie giudiziarie comprende 6378 funzionari dei quali 6643 Cancellieri e segretari e 376 aiutanti di cancelleria e segreterie. Di questi 292 funzionari sono addetti al Ministro, 8 distaccati allo Istituto Centrale di statistica, 7 presso la Corte costituzionale e 4 presso altre amministrazioni.

Dopo la emanazione dei provvedimenti delegati sullo stato giuridico e sullo svolgimento della carriera dei dipendenti della pubblica amministrazione, le cancellerie giudiziarie sono rimaste praticamente prive di un loro ordinamento. Onde la necessità di colmare questa lacuna mediante la presentazione di un disegno di legge che adegui alle nuove norme il vecchio ordinamento del 1924.

La categoria da tempo invoca la ripartizione del personale in tre gruppi, direttivo, di concetto ed esecutivo.

Al primo gruppo dovrebbero appartenere i dirigenti dei maggiori uffici giudiziari; come titolo di studio sarebbe richiesta la laurea.

Al secondo gruppo, cui si dovrebbe accedere con il diploma di scuola media superiore, dovrebbero appartenere coloro che assistono il magistrato e provvedono alla documentazione, compiti notevolmente aumentati in seguito alla legge 23 marzo 1956, n. 182.

Del terzo gruppo farebbe parte il personale esecutivo fornito di licenza media inferiore.

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Questa aspirazione del notaio della giustizia non presenta difficoltà finanziarie ed è realizzabile, anche per una migliore organizzazione dei servizi.

*Ufficiali giudiziari ed aiutanti.* La pianta organica comprende 1478 ufficiali giudiziari e 1050 aiutanti ufficiali giudiziari.

Importanti modifiche al regolamento del 1951 sono state apportate per detto personale dalla legge 19 dicembre 1956, n. 1442. Le questioni relative alla notifica degli atti a mezzo del servizio postale sono state precisate dalla legge 3 maggio 1956, n. 391.

Sul servizio dei messi di Conciliazione (prima denominati uscieri di Conciliazione) ha provveduto la legge 3 febbraio 1957. Questi messi provvedono al servizio di notifica di numerosissimi atti su richiesta di uffici finanziari e per questo lavoro invocano una retribuzione anche modesta.

*Uscieri giudiziari.* Sono attualmente 1137 in un ruolo di 1300 posti; rispondono bene alla esigenza dei maggiori uffici giudiziari.

## CAPITOLO VI

## RIFORMA DEL CODICE PENALE

Nel gennaio 1956 il Guardasigilli nominò una Commissione composta di magistrati, di docenti universitari e di avvocati con l'incarico di preparare un progetto preliminare di modificazioni al codice penale. Lo schema di progetto presentato dalla Commissione non tocca le linee fondamentali dell'architettura del Codice vigente; tenuti fermi i principi della imputabilità, della responsabilità, della pena e delle misure di sicurezza, si è limitato a ritoccare oltre cento articoli.

Ha mirato ad attenuare il rigore sistematico del codice con criteri di giustizia sostanziale. È stato proposto il ripristino, entro certi limiti, dell'istituto della imputabilità del Codice Zanardelli; in tema di tentativo è ritornato alla distinzione tra atti preparatori ed atti di esecuzione, affermando la punibilità solo per gli atti esecutivi.

È stata proposta la modifica dell'articolo 57, ponendo a fondamento della responsabilità del

direttore del giornale un fatto specifico proprio, quello cioè di non avere impedito la pubblicazione.

Si è stabilito che le circostanze aggravanti possono essere valutate a carico del colpevole solo se da lui conosciute, salvo casi particolari.

Di particolare rilievo è la modifica introdotta per i reati commessi in stato di ubriachezza volontaria, attenuando il rigore dell'attuale sistema con il conferire al giudice la facoltà di diminuire la pena in casi meritevoli di speciali considerazioni.

## CAPITOLO VII

## PROCESSO PENALE

Sono ancora attuali le discussioni, cui ha dato luogo la legge 18 giugno 1955, avente per oggetto la riforma del codice di procedura penale indirizzata particolarmente verso una migliore garanzia della libertà e della difesa del cittadino e dell'imputato. Prova ne è la successiva presentazione da parte del Guardasigilli di un disegno sul fermo degli indiziati di reato, fermo che il vigente articolo 238 riduce ai soli casi di mandato di cattura obbligatorio, i quali, come è noto, sono stati così ridotti da escluderne persino la rapina, l'estorsione, il peculato, la concussione, la violenza carnale ecc.

Donde nell'insieme l'accresciuta richiesta di licenze di porto d'armi per la difesa personale, ed in qualche regione il deprecabile fenomeno di fare ricorso a protezione negli ambienti della stessa malavita. Ad attenuare questo stato di fatto mira la proposta modifica dell'articolo 238, la cui nuova formulazione svincola il fermo dall'obbligatorietà del mandato di cattura, comminandolo nei confronti delle persone su cui gravano fondati indizi di avere commesso un reato punibile con reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci, od anche con pena non inferiore a quattro anni quando trattasi di condannati più volte per delitto non colposo, o altra volta per delitto della stessa indole, ovvero quando non hanno la residenza nel territorio dello Stato.

Garantendo il singolo e la società, si potenzia la Polizia giudiziaria nella sua funzione preventiva di tutela della tranquillità dei cittadini.

Questo concetto è ribadito dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1433, che, in obbedienza dell'articolo 13 della Costituzione (per cui non può essere limitata la libertà personale se non per atto motivato della Magistratura), demanda al Tribunale di decidere e fissare in contraddittorio la misura preventiva della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza, del diritto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più provincie e dell'obbligo di soggiorno in un determinato Comune.

### CAPITOLO VIII

#### PROCESSO CIVILE

Come ricorderete il Senato, in sede di discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, rilevato che le innovazioni apportate dalla legge 13 luglio 1950, n. 681, al Codice di procedura civile solo in minima parte avevano soddisfatto le aspirazioni della classe forense ed ovviato agli inconvenienti riscontrati nell'applicazione del vigente codice di rito, invitava il Governo a mettere allo studio una riforma più completa e più radicale per risolvere in pieno il problema della legislazione processuale civile, in maniera conforme alle esigenze più imperiose della pratica forense ed alle reali possibilità finanziarie dello Stato.

In seguito all'approvazione dell'ordine del giorno, del tenore avanti riportato, il Guardasigilli del tempo invitava le singole facoltà giuridiche delle nostre università, gli ordini forensi e le curie a far conoscere le modificazioni che si ritenesse di apportare al codice di procedura civile.

L'argomento ha formato oggetto di studio sia nell'incontro fra magistrati, professori universitari ed avvocati per lo studio del tema « Il giudice istruttore nel processo civile » svolto a Milano nel giugno 1955 presso il Circolo dello stampatore, nonchè in occasione del 3° Congresso nazionale forense, che tenne i suoi lavori a Trieste nel settembre 1955.

Entrambe le Assemblee si sono dichiarate contrarie ad una revisione del codice di rito; e nel convegno milanese l'avvocato Enrico Maino, Presidente dell'ordine di Milano, ricordò che già nel congresso di Napoli del 1949 si erano avuti 133 voti contrari e soltanto 34 favo-

revoli ad un immediato ritorno del vecchio codice di rito; e questo voto fu confermato nel settembre 1955 dalla Assemblea nazionale degli avvocati di Trieste.

L'insoddisfazione per il vigente codice di procedura civile manifestatasi alla distanza di poco più di un decennio dall'entrata in vigore, si ebbe anche nel 1914 nel Congresso forense di Palermo, quando, criticando aspramente la legge del 31 marzo 1901, si parlò di oralità del processo, di concentrazione processuale.

Eppure questa legge sopravvisse circa mezzo secolo.

La verità è che ad ogni riforma seguono periodi di incertezza; per dare un giudizio obiettivo sulla bontà di un codice occorre un lungo sedimentarsi della esperienza, che lo si faccia vivere un lasso di tempo tale da potere, attraverso la pratica applicazione, accertarsi la esistenza dei difetti.

Le critiche più aspre al codice di rito in vigore riguardano gli scarsi poteri attribuiti al difensore e gli eccessivi poteri del giudice.

Questo rilievo fu preso in esame da un processualista della statura di Piero Calamandrei, che nella relazione all'Università di Firenze sulla proposta di riforma del codice di rito così scriveva: « se si mette a confronto il nostro codice con quelli vigenti nei paesi democratici europei ed anglo-americani, si vedrà che i poteri del giudice per la ricerca della verità sono in tutte le legislazioni contemporanee più estesi di quelli che hanno i giudici dell'ordinamento italiano, il quale, nonostante il suo preteso autoritarismo, si ispirò all'insegnamento di quel Maestro di libertà che fu Giuseppe Chiofalo, e resta ancora tra le leggi processuali moderne la più fedele alla tradizione del principio dispositivo ».

Il codice attualmente in vigore rappresenta certo un grande progresso scientifico: vi è notevole lo sforzo di raggiungere la immediatezza tra la lite ed il giudice, di emancipare, favorendo la trattazione orale, il Foro dal fastidio delle lunghe scritture ed il proposito di snellire il processo mediante la concentrazione; mete queste che rappresentano il massimo, a cui si possa tendere per rendere la giustizia civile pronta e rispondente alle sue essenziali esigenze.

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tuttavia non si può negare che per il fatto che esso ha avuto la sua prima applicazione in un periodo particolarmente difficile e turbolento della vita del nostro Paese, non ha dato tutti quei risultati, che sarebbe stato lecito attendersi e che certo presupponevano una disponibilità di strumentazioni, di mezzi, di personale ed anche di ambienti maggiori della caratteristica, penosa povertà giudiziaria, nella quale ci dibattiamo.

Comunque, l'ordinamento, che se ne è ottenuto, per molte parti, rappresenta un passo notevole.

Tenendo ferme le vie generali e modificando i punti meno aderenti alla realtà, o che hanno messo in luce dei veri eccessi formalistici, il vigente codice di rito può ancora assicurare uno strumento utile nella vita giudiziaria del nostro Paese.

Bisogna tenere presente che un codice di rito non può balzare dalla mente del legislatore come un congegno perfetto in ogni sua parte; onde è esatto e saggio che si cerchi di adattarlo per via, a seconda delle esigenze emergenti dalla sua attuazione.

Questo è il sistema che è stato seguito da altre legislazioni: invero l'Austria pubblicò il suo codice di procedura civile nel 1895, ed il testo apparve come una rivolta contro il formalismo ed un monumento di buon senso e di misura; ma è significativo che anche per quel codice si manifestò presto l'opportunità di modificazioni che romanamente furono chiamate « nuove ».

Si riuscì a formare un organismo vivo ed efficiente che rispose, in uno stato così diverso di popolazione e di civiltà al bisogno di una giustizia pronta e sicura.

*Legge del 1950.* Questa ha inteso rispettare le linee generali della riforma introdotta dal codice, escludendo ogni aperto ritorno al sistema del codice del 1865.

Rimane infatti la figura del giudice istruttore, rimane il suo potere di ordinanza, rimane l'ispirazione alla unità della decisione, che costituivano le caratteristiche essenziali della riforma del processo civile. Attraverso i ritocchi però ai singoli istituti, la figura del giudice istruttore, il suo potere di ordinanza, la aspirazione alla unità della decisione risultano profondamente mutati, addirittura sconvolti.

È stato soppresso il principio di preclusione stabilito dall'articolo 183; infatti possono, senza alcuna limitazione, prodursi nel corso del giudizio nuovi documenti, sollevare nuove eccezioni, chiedere nuovi mezzi di prova.

La stessa libertà è stata introdotta nel giudizio di appello, che cessa di essere una « *revisio prioris instantiae* », per riassumere l'antica natura di *novorum iudicium*.

Basta questa disposizione per intendere come il giudice istruttore, sebbene mantenuto nella direzione, abbia perduto praticamente il dominio del processo.

In sostanza egli non ha che attendere ormai che l'istruttoria venga compiuta dalle parti, sia pure con la sua più o meno inerte presenza.

Altre notevoli modificazioni sono state introdotte nel regime delle ordinanze, essendo stato ammesso la reclamabilità delle ordinanze, che risolvono questioni relative all'ammissibilità delle prove, e dando facoltà al giudice di rimettere le parti al Collegio per la decisione delle questioni medesime.

Accanto alla estinzione del processo è stata ripristinata l'antica cancellazione della causa dal ruolo; l'estinzione non può essere più rilevata dal giudice di ufficio, ma solo eccepita tempestivamente dalle parti.

Le sentenze parziali sono abolite e sostituite dalle sentenze non definitive; e tutte sono indistintamente impugnabili, salvo che non sia fatta espressa riserva di impugnare con la sentenza definitiva.

È caduta così l'idea centrale della unità e della unicità della decisione.

Con la legge del 1950 abbiamo un processo civile sostanzialmente diverso da quello regolato dal codice del 1942.

## CAPITOLO IX

ATTUAZIONE DI NORME DELLA  
COSTITUZIONE

Sono ormai passati 10 anni dall'entrata in vigore della Costituzione ed è opportuno indicare le principali leggi emanate e quelle da promulgare, per dare attuazione alle norme costituzionali:

1) sono state emanate le leggi 9 febbraio 1948, n. 1, ed 11 marzo 1953, n. 87, contenenti

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

norme sui giudizi, sulla costituzione e funzionamento della Corte costituzionale in relazione all'articolo 134 e seguenti della nostra Carta;

2) va ricordata la legge 10 aprile 1951 n. 287 con la quale si sono istituite le Corti di assise e quelle di appello, chiamando a giudicare i delitti più gravi i giudici popolari insieme con quelli togati, in attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 102 della Costituzione;

3) il Codice di procedura penale ha subito modificazioni profonde con la legge 18 giugno 1955, n. 517, modificazioni imposte dalla necessità di mettere in armonia le norme processuali con i principi costituzionali in materia della libertà personale, dell'inviolabilità di domicilio e della corrispondenza e della presunzione di innocenza dell'imputato.

4) sono stati costituiti i nuclei di polizia giudiziaria alle dipendenze dell'autorità giudiziaria in conformità all'articolo 109 della Costituzione;

5) per rendere operanti le norme di cui all'articolo 104 della Costituzione fu emanata la legge 24 maggio 1951, n. 392, la così detta legge di sganciamento della Magistratura da tutti gli altri funzionari dello Stato.

Pertanto notevole è stata in questo decennio l'attività legislativa per l'attuazione delle norme della Costituzione, ma rimane molto da fare:

1) come innanzi si è detto si è ormai a buon punto per attuare il Consiglio superiore della Magistratura, previsto dall'articolo 104. Strettamente connessa al Consiglio superiore è l'emananda legge sull'ordinamento giudiziario previsto dall'articolo 108 della Costituzione;

2) la pluralità sindacale di cui all'articolo 39 della Costituzione ha reso difficile la legge dalla quale il sindacato attende il riconoscimento della personalità giuridica per la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, con efficacia obbligatoria anche per i non iscritti alla categoria;

3) bisognerà provvedere alla regolamentazione del diritto di sciopero, riconosciuto dall'articolo 40 della Costituzione, stabilendo se lo sciopero sia consentito anche per ragioni non esclusivamente economiche e se tale diritto compete anche ai dipendenti dello Stato

ed ai dipendenti di aziende pubbliche e private esercenti servizi pubblici;

4) manca la legge che a norma dell'ultima parte dell'articolo 75 della Costituzione deve determinare le modalità di attuazione del *referendum*, importante istituto costituzionale diretto a far valere le istanze popolari;

5) l'unità della giurisdizione voluta dalla Costituzione impone una revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti;

6) bisognerà armonizzare con i principi fissati nella Costituzione la legge comunale e provinciale e quella di pubblica sicurezza, (quest'ultima già in parte ritoccata);

7) una riforma molto attesa è quella riguardante la disciplina dei reati a mezzo della stampa, onde eliminare il contrasto tra l'articolo 57 del codice penale ed il precetto costituzionale, per il quale la responsabilità penale è personale e diretta.

La delicatissima questione è stata presa in esame dalla Corte costituzionale, che, pur riconoscendo la legittimità della norma penale, ha raccomandato di dare alla materia un assetto giuridico più rispondente alla realtà.

La realtà è che reati senza intenzione non esistono nel diritto penale e quindi non è lecito incriminare il direttore o vice direttore di un giornale, sulla base di un ragionamento, che vorrebbe fondata la responsabilità del direttore anche là dove non sussista il nesso logico proprio del delitto doloso.

Non è sufficiente un semplice nesso di causalità materiale, muovendo dal presupposto che alla base della responsabilità del direttore vi sarebbe la violazione dell'obbligo, che egli avrebbe di esaminare tutti gli articoli del periodico, di valutarne la portata giuridica penale ed impedirne eventualmente la pubblicazione.

È augurabile che la nuova disciplina elimini gli inconvenienti lamentati, rispettando il prestigio della Stampa, che è la guida della pubblica opinione sulla via della verità;

8) già nella passata legislatura fu presentato un disegno di legge, di iniziativa dei senatori Seccimarro ed altri, riguardante gli errori giudiziari e diretto a tradurre in norme giuridiche il principio fissato nell'articolo 24 della Costituzione; quel disegno di legge decadde per la fine della legislatura.

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

All'esame della vostra 2<sup>a</sup> Commissione permanente è il disegno di legge di iniziativa dei senatori Cerabona ed altri.

Non può pensarsi che, traducendo in norme giuridiche detto principio, gli errori giudiziari possano automaticamente diminuire, in quanto la storia della giurisprudenza di tutti i tempi è ricca di errori giudiziari.

Infatti Lodovico Mortara nel suo « Commentario » scriveva che il magistrato più sapiente e più solerte può possedere la coscienza di avere sempre cercato la verità, ma nessun magistrato potrà avere la certezza di averla sempre raggiunta.

Tralasciando i casi di dolo e di corruzione, che fortunatamente sono rarissimi, e per i quali non potrebbe parlarsi di errore, bisogna tener presente che la valutazione delle prove è affidata a mezzi umani e non sempre è possibile portare nel processo tutti i mezzi, tutti gli elementi di prova.

Solo le norme di procedura, un buon ordinamento giudiziario ed un buon funzionamento della polizia possono ridurre i casi di errori giudiziari, ma l'errore non potrà mai essere eliminato dalla realtà umana.

Molte volte l'errore è determinato da coincidenze fatali, da testimonianze obiettivamente false, ma rese in buona fede.

In teoria molto si è discusso se lo Stato possa essere chiamato responsabile di un errore commesso nell'esercizio di un suo diritto di sovranità (repressione di reati) a mezzo di organi legittimamente costituiti per detta funzione; ma al di sopra del diritto vi è una ragione di umana pietà a favore di chi ha sofferto moralmente e materialmente per un errore giudiziario.

Non mancano legislazioni, che hanno concesso un indennizzo, un aiuto a chi non abbia mezzi sufficienti di vita e non abbia concorso in alcun modo con la sua condotta a fare commettere l'errore.

Il Codice penale delle Due Sicilie del 1819 con l'articolo 35 istituì la cassa delle ammende per indennizzare gli innocenti perseguitati per errore giudiziario. Dopo l'unità abbiamo avuto due progetti: il progetto De Falco del 1887 ed il progetto Lucchini del 1903 entrambi rimasti allo stato di progetto.

Il Codice di procedura penale vigente si occupa sotto il titolo « della revisione » della fa-

coltà concessa alle vittime dell'errore giudiziario di chiedere una riparazione pecuniaria; questa facoltà, secondo l'articolo 571, prevede una sentenza di condanna in esecuzione della quale la vittima dell'errore abbia scontato almeno tre mesi di pena detentiva o sia stata sottoposta a misure di sicurezza per uguale durata; o che sia stato risarcito il danno senza che rimanga la possibilità di una efficace ripetizione.

Presuppone ancora che detta sentenza sia stata annullata per effetto di una sentenza della Cassazione o del Giudice di rinvio.

L'articolo 571 del Codice di procedura penale precisa infine che si tratta di un sussidio, non di un diritto soggettivo al risarcimento del danno; trattasi cioè di un semplice interesse protetto; altro requisito è lo stato di bisogno.

Col disegno di legge Cerabona viene ampliato il contenuto dell'articolo 571 del Codice di procedura penale; viene equiparato l'imputato prosciolto nel corso di un procedimento normale a quello prosciolto in sede di revisione; inoltre non è richiesto l'estremo del bisogno.

Giustissimo risarcire il danno materiale e morale a coloro che hanno espiato una pena, pur essendo innocenti; si esagererebbe però se si dovesse riconoscere il diritto al risarcimento del danno degli imputati prosciolti dopo un periodo di custodia preventiva, anche perchè in tal caso non può parlarsi di errore.

Fino a quando sono esperibili i mezzi di impugnazione non può parlarsi di errore, che è configurabile quando la sentenza è passata in cosa giudicata e con la revisione si è accertato che la sentenza ingiusta è stata una conseguenza dell'errore.

## CAPITOLO X

## ISTITUTI DI PREVENZIONE E PENA

## Sezione I

## DELINQUENZA MINORILE

La delinquenza minorile, che involge un complesso fenomeno, attentamente seguito e sorvegliato, si è mantenuta senza flessioni apprezzabili, anzi in sensibile aumento in questi ultimi tempi.

I giovanissimi, sorpresi dalla guerra nel delicato periodo della loro formazione, del loro sviluppo, hanno risentito degli sconvolgimenti che le sventure, abbattutesi sul Paese, hanno prodotto sul costume e sulla morale.

Sulla delinquenza minorile molto agiscono le disagiate condizioni economiche, come l'angustia delle abitazioni e la promiscuità di vita tra adulti e bambini, maschi e femmine.

L'angustia delle abitazioni crea un fenomeno, di cui dannosamente risentono i bambini; la angustia delle abitazioni sposta la vita domestica, allontana il bambino dalla casa, lo spinge sulla strada.

Gettato sulla strada il bambino si allontana dalla madre ed intanto nessuno più della madre è adatto alla educazione del fanciullo ancora in tenera età.

Il massimo contingente dei giovani delinquenti è costituito dai fanciulli abbandonati.

Responsabili di questo abbandono sono i genitori o la società; ed in proposito Enrico Ferri ebbe a dire che tre sono le grandi categorie dell'infanzia abbandonata: a) l'infanzia materialmente abbandonata, cioè i trovatelli e gli orfani, per i quali lo Stato ha sempre più intensificato la necessaria assistenza; b) l'infanzia moralmente abbandonata, cioè i figli di quei genitori che non vedono nella loro prole che un losca speculazione e li spingono alla mendicizia, al vagabondaggio, al furto, alla prostituzione; c) l'infanzia necessariamente abbandonata, cioè i figli di quegli operai che, dovendo recarsi alla fabbrica, per la ferrea legge dell'industrialismo moderno, sono costretti ad abbandonare per parecchie ore del giorno i loro bambini.

A queste tre categorie, che racchiudono la quasi totalità dei candidati alla delinquenza, in questi ultimi anni se ne è aggiunta una terza, il cui disadattamento sociale trova le sue cause nelle condizioni ambientali, nella smania patologica del lusso, nel desiderio di facili successi, nello stato di animo formatosi sotto l'influenza di certa stampa e di certe produzioni cinematografiche.

Questo spiega la preoccupazione non solo nostra ma anche di altre nazioni, l'intensificarsi delle assidue cure governative e di enti assistenziali, il fervore di intenti di giuristi, sociologi, psichiatri.

La riforma legislativa iniziata col decreto 20 luglio 1934, n. 1404, sulla istituzione ed il funzionamento dei Tribunali per i minorenni non fu seguita da un adeguamento delle strutture amministrative, a causa del sopravvenire della guerra e della difficile ripresa nazionale.

Un notevole passo nell'aggiornamento della legislazione minorile è stato fatto col l'emanazione del decreto presidenziale n. 888 del 25 luglio 1956 recante modifiche alla legge istitutiva del Tribunale per i minorenni.

L'innovazione ha mirato ad un duplice fine: scrupolosa indagine della personalità del minore, non tanto sotto l'aspetto dell'atto antisociale commesso, quanto sotto l'aspetto della valutazione delle carenze affettive ambientali, familiari, allo scopo di ricercare le cause dell'atto antisociale per stabilire il trattamento più rispondente a bisogni specifici del caso singolo, per demandare all'organo giudiziario minorile la scelta del mezzo più idoneo all'opera di rieducazione e di riadattamento, con lo avviamento ad uno degli Istituti all'uopo predisposti e cioè Istituti di osservazione, gabinetto medico psicopedagogico, ufficio di servizio sociale, case di rieducazione ed Istituti medico-psicopedagogici, focolari di semilibertà e pensionati giovanili, scuole, laboratori e ricreatori speciali, riformatori giudiziari, prigioni-scuola.

Questa scelta impegna a fondo la Magistratura minorile nel compito delicatissimo affidatole.

L'Istituto di osservazione è stato maggiormente potenziato con la istituzione di gabinetti medico-psicopedagogici in modo da fare lo esame scientifico del minore, stabilirne la vera personalità e segnalare i mezzi più idonei ad assicurare il ricupero alla vita sociale.

Altra innovazione è la libertà assistita, che si attua con l'affidamento del minore al servizio sociale minorile esistente presso ciascun Distretto.

La libertà assistita presuppone un minimo di garanzia del nucleo familiare del minore, dovendo esso collaborare con l'assistente sociale, cui viene affidato il minore perchè si inserisca fra il minore e la famiglia, eliminando i contrasti, segua il minore, controllando la frequenza scolastica, prendendo contatto con gli insegnanti, dirigendo il minore per la ricerca di una attività lavorativa.

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

\* \* \*

Con la istituzione delle prigioni-scuola, destinate ai minori di 18 anni in attesa di giudizio, o in espiazione di pena è stato rafforzato il regime didattico pedagogico diretto alla emenda del minore, mediante la istituzione di posti scolastici e laboratori per la preparazione professionale, di campi di giuoco all'aperto, di sale di soggiorno per lettura o per l'audizione di programmi radiofonici educativi.

\* \* \*

I pensionati giovanili facilitano il reinserimento nella società dei giovani che non hanno una famiglia o che, pur avendola, non possono ritornarvi per non perdere i risultati già conseguiti, in considerazione delle carenze morali della famiglia stessa.

La vita del pensionato giovanile si svolge sotto la guida di un assistente sociale, che cura da buon padre di famiglia, dà suggerimenti, consigli ed avvia i giovani nei problemi di lavoro.

\* \* \*

I gruppi di famiglia stanno succedendo agli Istituti a tipo collettivo; attraverso questa organizzazione 10 o 12 ragazzi sono internati in un appartamento ed affidati ad un educatore. Questi, uscito dall'apposita scuola di formazione del Ministero della giustizia, vive con i minori, ha funzione di protezione, di autorità e mira a riunire intorno a se i ragazzi in una costante azione educativa.

\* \* \*

Connessa al problema dei minori è la scelta dei magistrati per gli Uffici giudiziari minori; è prevalso a lungo il convincimento che non occorressero dei giuristi raffinati e che neppure occorresse altro particolare requisito di intelligenza e di sensibilità. L'Amministrazione centrale però è ormai decisamente orientata nella scelta dei magistrati idonei alla particolare funzione. È bene che il magistrato ordinario, che appartiene ad un Ufficio minorile, abbia anche egli per abito professionale il senso del diritto, ma è necessario che egli aggiunga speciali doti morali ed una adeguata preparazione scientifica.

\* \* \*

Tutta la legislazione riguardante i minori è ispirata all'indirizzo di considerare il fanciullo tradotto in giustizia non come un colpevole da punire, ma come un malato da curarsi; dare al fanciullo dei giudici specialisti, prescrivere a questi magistrati di esaminare più il fanciullo che il delitto; evitare tutto quanto può destare l'idea di un giudizio analogo o di una prigione analoga a quella dei veri delinquenti; togliere alle sedute del magistrato speciale per fanciulli quelle forme e specialmente quella pubblicità, che caratterizzano la giustizia ordinaria.

Il ragazzo deve essere vicino al Giudice, deve trovarsi nel campo magnetico della sua persona, del suo sguardo, deve potersi ad un dato momento trovare a portata di mano del giudice, di guisa che questi gli possa posare la sua mano sul capo e sulla spalla; evitare alla udienza quella distanza, che separa il giudice dall'imputato e che impedisce quel contatto spirituale, che è la base e la forza del sistema,

Questi sono i principi informativi della nostra legislazione minorile.

*Sezione II***EDILIZIA CARCERARIA**

L'edilizia carceraria italiana rappresenta il settore più depresso della intera organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena.

Trattasi di una crisi, aggravatasi di anno in anno per la mancanza di un adeguato piano di rinnovamento, completamento e modernizzazione, mai affrontata organicamente con continuità di stanziamenti dai competenti organi dei Lavori pubblici e del Tesoro.

La situazione che oggi si presenta è fonte di viva preoccupazione e giustificato allarme per le gravi deficienze, che si lamentano nella quasi totalità degli stabilimenti penali, nel settore edilizio e che si riflettono con immediatezza non solo sulla possibilità di garantire la sicurezza e l'ordine interno carcerario ma soprattutto sul trattamento dei detenuti, le cui condizioni di vita sono rese vieppiù penose e in taluni casi addirittura disumane.

A prova della gravissima crisi, che investe tutto il sistema dell'esecuzione penale italiana, a cagione della assoluta inadeguatezza del compendio immobiliare a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria, stanno le conclusioni cui pervenne la Commissione senatoriale presieduta dal senatore Persico, il quale nella relazione pubblicata il 22 dicembre 1950 additò la preminenza assoluta della questione edilizia tra i massimi problemi, che travagliano la vita penitenziaria italiana.

Sta di fatto che dopo i vari tentativi compiuti dai passati Governi per avviare a soluzione lo scottante problema degli stabilimenti penali, nulla di veramente positivo ed organico nel settore edilizio è stato messo allo studio dal 1945 ad oggi.

Ed invero alle costruzioni carcerarie in questi ultimi 10 anni si è provveduto soltanto con stanziamenti molto limitati ed in maniera inorganica, per cui molte costruzioni iniziate non possono essere completate: come ad esempio le carceri di Potenza e Trapani, di Pescara, nonchè il moderno complesso edilizio di Roma-Rebibbia, senza considerare le nuove carceri giudiziarie di Nuoro il cui completamento richiederebbe un contributo notevole per la risoluzione dei problemi carcerari della Sardegna.

Altro esempio sconcertante della presente situazione è offerta da quegli istituti, che sono costretti a funzionare con capacità assai ridotta, rispetto alle reali esigenze funzionali e tecniche della esecuzione penale e per i quali sinora inutilmente sono stati richiesti i finanziamenti necessari.

In tale penosa situazione si trovano le carceri giudiziarie di Novara e quelle di Velletri, i centri di rieducazione minorenni di Bari e di Lecce, la casa di rieducazione per minorenni di Genova-Pontedecimo e la casa di reclusione di Castelfranco Emilia.

È bene tuttavia precisare che le opere edilizie sopraindicate rappresentano solo in minima parte il preoccupante quadro delle necessità che, sul piano nazionale, l'Amministrazione penitenziaria avverte da anni nel settore edilizio.

Un quadro esatto della grave crisi dell'edilizia carceraria risulta dal rilevante numero dei fabbricanti attualmente adibiti a carceri

giudiziarie, le cui condizioni sono insuscet-

li di qualsiasi miglioramento. Essi sono: Voghera, Busto Arsizio, Bergamo, Casale Monferrato, Vicenza, Crotone, Foggia, Catanzaro, Isernia, Livorno, Palmi, Vibo Valentia, Nuoro, Modena, Terni, Matera, Salerno, Taranto, Tolmezzo, Verona, Trani, Agrigento, Sciacca, Rossano, Ventimiglia, Melfi, Bologna, L'Aquila, Cagliari, Sassari, Oristano.

Circa le carceri giudiziarie è da tener presente inoltre che vi sono istituti i quali, pur presentandosi in discrete condizioni, debbono essere trasferiti in altre zone, sia per ragioni di sicurezza, sia per venire incontro alle esigenze edilizie dei rispettivi Comuni. In questo gruppo sono da comprendere in particolare: le carceri giudiziarie di Torino, di Milano, Firenze, Roma, **Palermo**.

Il problema è ancora più grave per quanto concerne le case penali. Sono del tutto insufficienti ed assolutamente inadeguati i seguenti fabbricati: Casale Monferrato, Favignana, Padova, Ancona, Spoleto, Saliceto San Giuliano, Fossombrone, Soriano nel Cimino, Finale Ligure, Volterra, **Turi**.

Urge inoltre, istituire una casa penale in Sardegna, essendo quelle esistenti del tutto insufficienti ed una casa penale in Calabria, non esistendo affatto in detta regione un istituto del genere.

Tra le case penali una menzione particolare meritano quelle destinate ai minorati fisici ed ai minorati psichici. Attualmente per i minorati fisici l'Amministrazione dispone delle Case di Civitavecchia, Fossombrone, Paliano, Parma e **Turi**.

Inoltre, esistono sezioni per minorati fisici presso gli istituti di Palermo, Perugia, Pisa, Porto Azzurro, Procida, Ragusa e Bari.

Poichè i minorati fisici richiedono un trattamento del tutto particolare sarebbe assolutamente indispensabile evitare la promiscuità dei detenuti sani con quelli minorati; occorrerebbe quindi creare appositi istituti per i minorati con adeguata attrezzatura sanitaria ed in località salubre dal punto di vista climatico.

Attualmente non esiste alcun istituto riservato esclusivamente ai minorati psichici. Sono state, infatti, realizzate delle sezioni presso i manicomi e precisamente: Barcellona, Napoli, Reggio Emilia; ciò crea una situazione di grave imbarazzo ai fini disciplinari ed anche ai

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fini del trattamento individuale, donde la necessità di costruire degli edifici da destinare a case per minorati psichici.

Anche i sanatori giudiziari esistenti non soddisfano le esigenze dell'Amministrazione; quello di Pianosa, infatti, non è idoneo per la cura di tutte le forme di tubercolosi, atteso il clima marino e quello di Rebibbia è appena sufficiente per il distretto del Lazio.

L'Amministrazione, per risolvere in qualche modo il problema dei detenuti tubercolotici, ha dovuto istituire delle sezioni presso gli istituti ordinari il che, è evidente, causa gravi inconvenienti.

Deficienze ancora più gravi esistono negli stabilimenti per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive: basti considerare che a Pianosa funziona sia la casa di lavoro allo aperto per delinquenti abituali, sia il sanatorio giudiziario per detenuti e sia il sanatorio giudiziario per internati; a Porto Azzurro esiste sia la casa di reclusione ordinaria, sia la casa di rigore per internati; ad Aversa funziona sia il Manicomio giudiziario, sia la casa di cura e di custodia.

Un aspetto particolare del problema è costituito dagli istituti per i minori.

Per effetto della legge 25 luglio 1956, n. 888, presso ogni Distretto di Corte d'Appello deve funzionare un Centro di rieducazione per i minorenni.

Tale Centro può comprendere: istituti di osservazione, gabinetto medico-psico-pedagogico, ufficio di servizio sociale, casa di rieducazione, focolari di semi libertà, pensionati giovanili, scuole, laboratori e ricreatori speciali, riformatori giudiziari, prigionieri-scuola.

La citata legge potrà avere attuazione soltanto attraverso un lungo lasso di tempo, non potendosi con effetto immediato creare i vari istituti o servizi sopra indicati.

Non può, però, prescindere da alcuni istituti che costituiscono la base essenziale per la rieducazione dei minorenni e che erano già previsti dalla legge 20 luglio 1934, n. 1040, e cioè: gli istituti di osservazione, le case di rieducazione, i riformatori giudiziari.

Gli istituti di osservazione dovrebbero funzionare in ogni distretto di Corte d'Appello attualmente, invece, funzionano solo in alcuni distretti, mancando gli altri di edifici per

ospitarli, come ad esempio: Cagliari, Messina, Catania, Trento.

Parimenti vi è una grave deficienza di case di rieducazione e l'Amministrazione è costretta a convenzionarsi con istituti privati per il ricovero dei minori. Sarebbe indispensabile ed urgente costruire le seguenti case di rieducazione: Milano, Firenze, Napoli, Cagliari, Messina, Catania.

Anche gli istituti già esistenti non si trovano nelle migliori condizioni edilizie rispondendo la loro struttura a concetti ormai superati in conseguenza dei moderni orientamenti in tema di rieducazione minorile.

Pur essendosi provveduto a notevoli lavori di trasformazione e di adattamento la situazione resta ancora deficitaria, tanto che vi sono istituti come quelli di Torino, Forlì, Urbino, Santa Maria C. Vetere, le cui strutture, a sistema cubicolare, non giovano certamente alla realizzazione degli scopi rieducativi.

Permane, quindi la urgenza di disporre un piano edilizio con adeguati appositi stanziamenti.

Bisogna però anche pensare a revisionare tutto il sistema penale e carcerario, in modo che il condannato esca dal luogo di espiazione rifatto nel corpo e rigenerato nello spirito.

Non vogliamo trasformare il carcere in un luogo di villeggiatura; il carcere comunque sia alleviato e trasformato, sarà sempre una casa di dolore perchè priverà sempre l'uomo di un bene essenziale, la libertà, ma trasformiamolo in educatorio, alleviamone le inutili ed inumane pene, non facciamone uno strumento di tortura, ma di pieno rimorso, sì che il condannato comprenda che colpire l'umanità è una triste ingiustizia, che egli non commetterà mai più.

## CAPITOLO XI

## NOTARIATO

Per ciò che concerne il Notariato, va anzi tutto richiamata l'attenzione su un problema che, in quanto riveste carattere di particolare urgenza, è oggetto di vive discussioni. Si allude, cioè, al problema della riforma dell'attuale disciplina concernente i protesti cambiari; riforma che deve — ovviamente —

essere attuata entro l'ambito consentito dalla Convenzione di Ginevra per la regolamentazione uniforme della cambiale.

A tale esigenza si ricollegano notevoli difficoltà d'ordine tecnico, per la cui chiarificazione specialmente gli esponenti della classe notarile hanno apportato pregevoli contributi di osservazioni teoriche e pratiche in articoli su riviste specializzate e in relazioni al Ministero di grazia e giustizia. Sembra anche che un progetto organico per la riforma del servizio dei protesti cambiari è stato quasi ultimato dal Consiglio nazionale del notariato, il quale si riserva di sottoporlo quanto prima all'esame del Ministero. Lo scopo con ciò perseguito è di offrire una soluzione, che risulti perfettamente adeguata alle esigenze, che si riconnettono alla enorme rilevanza che ha assunto la circolazione dei titoli cambiari nella moderna economia. Al qual fine si tiene conto della obiettiva situazione di fatto, ed anche della progettata riforma della disciplina concernente le cambiali emesse in adempimento delle vendite rateali, dove appunto si prevede l'abolizione del protesto che importerebbe una notevole diminuzione del numero delle cambiali.

Giova, però, ricordare che la riforma in parola costituisce parte integrante di un più ampio progetto che investe l'ordinamento della professione notarile nel suo complesso. L'ordinamento del Notariato ha ancora la sua regolamentazione fondamentale nella legge 16 febbraio 1953, n. 89, su punti specifici integrata o modificata da norme posteriori. Unanime è il riconoscimento che l'attuale disciplina non è più in grado di soddisfare alle nuove esigenze della vita civile, ai nuovi bisogni, che vengono dal progresso e dalla complessità in genere dei rapporti sociali, e ciò sia per quanto riguarda gli interessi che fanno specialmente capo alla categoria dei Notai, sia per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni di pubblica certificazione nei suoi riflessi per la collettività. Data l'eccezionale importanza dell'argomento, il Consiglio nazionale, tenendo presenti le varie proposte pervenute dai Consigli notarili distrettuali, dalle commissioni di studio appositamente istituite e dai congressi nazionali, ha dedi-

cato un approfondito esame a tutta la materia che dovrà essere regolata nella nuova legge. In proposito ci consta che sta per essere ultimato un progetto di legge da parte dello stesso Consiglio nazionale, ove sono previste importanti innovazioni al sistema vigente, con la osservanza del criterio di conciliare le esigenze del rigore formale con quelle sostanziali, che emergono dal concreto esplicarsi della funzione notarile.

È opportuno fare presenti talune lagnanze della classe per certe recenti innovazioni legislative, che inciderebbero gravemente sulla funzione notarile, in quanto porterebbero a restringere, senza alcuna giustificazione la sfera di competenza istituzionalmente riconosciuta ai Notai.

Riteniamo doveroso riconoscere la esattezza dei rilievi di fondo che sono stati fatti dagli esponenti della classe; in linea di massima riconosciamo, cioè, che, nel moderno ordinamento dell'attività economica, la differenziazione delle varie categorie professionali implichi, per logica conseguenza, il riconoscimento per ciascuna di esse di un proprio campo di attività, che va tutelato contro interferenze dal di fuori, per modo che possa svolgersi col maggiore utile dei partecipanti alla categoria medesima e della stessa collettività. Con che ci riferiamo alle stesse esigenze che sono immanenti allo esercizio della funzione di pubblica fede, la quale soltanto nell'ambito del Notariato può trovare idonee garanzie.

## CAPITOLO XII

### L'AVVOCATO

Che l'avvocatura sia oggi, nel ramo penale, in decadenza, non sembra che si possa negare e porre in dubbio. Contro tale decadenza è insorto, dopo Bentini ed altri, Aurelio Candian col suo poliedrico libro « L'avvocatura », ove egli rievoca la sua trentennale esperienza di avvocato e di professore. In un periodo in cui gli impreparati e gli incompetenti vogliono accaparrare le cariche riservate soltanto ai capaci ed ai competenti; in un periodo in cui l'istruzione quasi si disprezza, elevando alle stelle soltanto i campioni del calcio, del ciclismo e del cinematografo; Aurelio Candian di

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ce al giovane avvocato che bisogna difendersi dal pregiudizio volgare e pericoloso che la nozione empirica di un istituto possa bastare alla sbarra, perchè allora tanto varrebbe mettere la toga sulle spalle di un fattorino di banca in un processo bancario o di un autista in una causa di scontro.

Non vi è banale questione che non costringa l'avvocato a salire nell'atmosfera della dottrina. Ecco perchè una delle cause della carenza dell'avvocatura penale è la soverchia fretta con la quale si celebrano i processi penali; questa soverchia fretta soffoca l'istruzione, che serve, come disse, forse con eccessivo pessimismo, Alfredo Oriani, a distinguere l'uomo dalle bestie.

Sulla istruzione si fonda la capacità professionale, dalla istruzione scaturisce il rigore logico della difesa, nella istruzione vive la dignità dell'avvocato.

Alla difesa di questa dignità mira la riforma della legge forense.

Le professioni di avvocato e di procuratore sono regolate dal regio decreto 27 novembre 1933 n. 1578.

Ventiquattro anni nella vita delle leggi non sono molti, ma nei tempi attuali tutto invecchia rapidamente.

Il primo quesito che andrà risolto è la distinzione delle due professioni di avvocato e di procuratore o della unificazione in quella di avvocato.

Si vuole che i consigli dell'Ordine durino in carica almeno quattro anni, in luogo dei due attuali, attribuendo loro ogni potestà sulla attività dei propri iscritti, esclusa qualunque ingerenza da parte del Pubblico ministero e del Ministro per la giustizia, demandando al Consiglio nazionale forense il diritto di scioglimento in caso di irregolare funzionamento.

I praticanti procuratori in nessun caso andrebbero abilitati al patrocinio davanti la Pre-

tura per un periodo di quattro anni successivi al conseguimento della laurea, evitando che la pratica venga svolta *in corpore vili*.

Problema gravissimo è quello degli albi aperti e chiusi; i giovani propendono per la prima soluzione, gli anziani per la seconda.

L'Autorità giudiziaria, che in materia civile procede alla liquidazione delle spese, dovrà, prima di addivenire alla tassazione degli onorari di avvocato, richiedere il parere al Consiglio dell'ordine, salvo non vi provveda preventivamente il professionista.

Il parere sarà vincolante per il magistrato, che, ove dissenta, dovrà motivare il dissenso stesso.

Dovrà essere sancito che nei giudizi penali, nei quali è avvenuta costituzione di parte civile, gli onorari alla parte civile vanno liquidati secondo le tabelle delle cause civili.

\* \* \*

Onorevoli senatori: siamo di fronte ad una serie di problemi giuridici di assestamento e di rinnovamento, impostici da una legislazione in parte improntata a concezioni etico-politiche superate.

Ancora oggi può, dopo tante guerre, passate rovinosamente anche sulle anime, devastando il campo morale e sconvolgendo idee e costumi, ancora oggi, mentre l'assolutismo con lavoro lento e costante mira a spersonalizzare l'uomo, avvilendone la libertà e la dignità e favorendo il servilismo e la cieca obbedienza all'arbitrio, per noi ancora oggi i grandi temi rimangono la norma giuridica e la legge.

Premesso quanto innanzi, chiediamo l'approvazione del disegno di legge relativo allo stato di previsione della spesa per il Ministero di grazia e giustizia.

ROMANO Antonio, *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 1957 al 30 giugno 1958, 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 1957 al 30 giugno 1958 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 1).

## Art. 3.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 2).

## Art. 4.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per il personale del Corpo degli agenti medesimi, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'esercizio 1957-58, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.