

(N. 76-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA DEL SENATO

dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del bilancio

IL 18 SETTEMBRE 1948

Comunicata alla Presidenza il 7 ottobre 1948

Stato di previsione della spesa del Ministero di Grazia e Giustizia
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949

ONOREVOLI SENATORI. — Per la prima volta, nel reintegrato potere di controllo delle rappresentanze parlamentari sulla gestione del pubblico danaro, accade al Senato di prendere in esame lo stato di previsione del Ministero della giustizia, concernente l'esercizio 1948-1949.

Esso si annuncia, fin dalla relazione premissa al disegno di legge, con un aumento di lire 11.058.898.500 sulla spesa dell'esercizio precedente, ammontando così in complesso a lire 22.274.444.000. Ma, a togliere l'illusione che questo beneficio abbia a significare un maggiore potenziamento dei servizi, sovviene la

relazione con un elenco esplicativo dei nuovi oneri i quali traggono vita dalle consuete emergenze valutarie o da saltuari ritocchi al trattamento del personale.

Il prolungato dibattito, svoltosi nell'Assemblea Costituente a riguardo del «Potere giudiziario», sortiva l'effetto di una serie di formulazioni istituzionali, intese a porre questo organo nei quadri di un decoroso ed agevole ordinamento,

Ma troppa è la distanza dal dire al fare, perchè non si abbia a temere che il motivo finanziario o la discontinuità negli indirizzi di Governo trattengano dall'adeguare ai prin-

cipi sanciti nella Costituzione l'assetto funzionale e pratico, che si erge come imperativo categorico in un regime di pari uguaglianza innanzi alla legge. L'aver giustizia imparziale, e a tutti accessibile, non si negherà essere la prima aspirazione dei cittadini di uno Stato libero. Avviene questo in Italia? È il problema che angustia la coscienza di chi scrive, legandosi strettamente alle rapide, sommarie osservazioni apposte all'esame del bilancio.

I. L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO.

1. - Deficienze di mezzi in qualità e quantità.

Render giustizia potrebbe da taluno semplicisticamente concepirsi nei limiti di un contraddittorio fra giudice e giudicando. Ma, se questa prospettiva è spiegabile nel popolo minuto, sarebbe assurda per una persona mediocrementemente informata.

Eppure notiamo spesso che potere legislativo e potere esecutivo, nel prendere le loro determinazioni, sorvolano troppo facilmente ad ogni studio di proporzione tra la norma di legge e la sua pratica attuabilità.

Il giudicare, ripetiamo, implica una serie svariatissima di mezzi, di condizioni e di opportunità, talmente connessi tra loro che una lacuna o un disaccordo rischia di compromettere l'atteso rendimento.

Ogni atto del giudice, per rispondere con soddisfazione ai suoi fini, ha come requisiti preliminari di essere sollecito, ben informato, esente da sospetti di inframmettenze o deviazioni. A questo patto si esigono mezzi corrispondenti di studio, di ricerca, di tranquillità, di decoroso e rispettato ambientamento; e purtroppo la realtà non sempre si acconcia a tali condizioni.

Sul tavolo del magistrato, ora specialmente, sia giudicante o inquirente o requirente, i fascicoli si accumulano senza tregua l'uno sull'altro. Le spese più indispensabili, al di là della ordinaria trafila, sono autorizzate con la lesina, e nei casi in cui occorrono, se anticipate dal funzionario, si rimborsano a tutto comodo. Scarsi gli uffici provvisti di macchine da scrivere, e non parliamo di autoveicoli neppure per le istruttorie.

Da Roma è un continuo insistere contro la lentezza; i dirigenti locali fanno altrettanto; e, con chi opera nell'imbarazzo, il pubblico e gli avvocati se la prendono continuamente.

Si immagina a prima vista come ne possa derivare discredito per l'Amministrazione giudiziaria!

Ammettiamo benissimo che il momento sia difficile, e che occorra pazientare con le opportune riforme in attesa di tempi migliori, ma chi sta a capo di questi servizi ha l'obbligo di adoperarsi, *opportune et importune*, affinché alle più compromettenti lacune sia posto un graduale rimedio.

2. - Prospettive di immediati provvedimenti.

Non va sottaciuta la unanime constatazione della insufficienza del personale ai bisogni più ridotti dell'azione giudiziaria in tutti i suoi gradi. La crisi data da molti anni e viene a rincrudirsi ogni giorno, per il concorso di congiunture originate dall'incremento del lavoro e da fatti di eccezionale ricorrenza. Vano sarebbe contentarsi di provvedere col ritmo ordinario dei concorsi, già noto per la sua lentezza, e con espedienti di assunzioni precarie, le quali hanno contro di sé precedenti poco raccomandabili.

Il magistrato non si improvvisa e, sia pure in grado minore, lo stesso funzionario delle cancellerie o delle segreterie giudiziarie. La idoneità al pieno esercizio delle rispettive funzioni non si raggiunge, se non dopo un periodo di solido addestramento.

Ampliamenti della pianta organica postulano necessariamente spese notevoli di cui è inutile far cenno per la estrema labilità della finanza statale. Non rimane che utilizzare al massimo il personale esistente, calmando le non lievi ragioni di mal contento o di disagio risapute da tutti.

Occorre anche combattere un certo senso di svilimento, insinuatosi nei vari gradi della Amministrazione giudiziaria, e su questo terreno potranno misurarsi il buon volere e il vigile accorgimento degli organi dirigenti.

Prescindiamo dagli altri settori dell'organismo statale, circa gli effetti dell'*orario continuato*. Nell'amministrazione della giustizia

esso ha avuto ed ha giornalmente ripercussioni moleste e depressive, sia per i funzionari e gli impiegati che per il pubblico. Lo stesso trattamento economico non è estraneo ai guai lamentati, perchè si potrà opporre alle richieste di ulteriori miglioramenti la carenza di disponibilità del bilancio dello stato; ma a riguardo dell'ordine giudiziario, preso nel suo complesso, si stentò troppo a concedere le invocate integrazioni di assegno, e quando esse furono accordate si sparpagliarono e si suddivisero nei titoli più strani di assegnazione. Difatti lo stato di previsione ci parla dei premi di presenza, del compenso per lavoro straordinario, della indennità di toga e via di seguito; ripieghi tutti che poterono nel primo momento ovviare a difficoltà o disparità, ma che successivamente hanno dimostrato la inopportunità del loro criterio informativo.

Succede che l'impiegato riscuota lo stipendio-base regolarmente alla scadenza, ma quanto alle indennità speciali a scopo integrativo è necessario che maturi l'intervallo necessario alla loro liquidazione. La tesoreria fa i suoi comodi, e naturalmente si allungano i desideri del personale in ragione della insofferenza a fare assegnamento su tali indennità.

Vogliamo sperare che l'annunziata riforma degli statali prenda di mira quest'aspetto così lamentoso dell'amministrazione giudiziaria, unificando nello stipendio-base tutte le varie indennità le quali, senza avere avuto nella loro originaria applicazione se non un criterio di mera opportunità, verrebbero così a stabilizzarsi nel trattamento tipico di ogni grado con maggior decoro e con la voluta regolarità.

Lo stato di previsione si addimostra però tutt'altro che proclive a questo riassetto. Ne fa fede lo stanziamento per compensi di lavoro straordinario, diminuiti dal massimo di 60 ore a sole 42, nonostante che essi costituissero di fatto e venissero diretti a migliorare lo stipendio-base con le stesse dichiarazioni del Governo che li accordava!

Questa improvvisa decurtazione se ferisce il magistrato nel corrispettivo del suo trattamento, per il modo come viene alla chetichella introdotta, ne vulnera anche di più il decoro personale e suscita sin d'ora legittime doglianze.

E tanto per chiudere sulla inconcepibile deficienza dei mezzi offerti alla adeguatezza delle funzioni del magistrato basta un dato sintomatico: lo stanziamento previsto a titolo di « spese per biblioteche ». Sono lire 100.000 annue, oggi come nel bilancio del decorso esercizio; e non si capisce nemmeno dall'essere le cifre riportate tra le altre dell'Amministrazione centrale se la erogazione relativa sia o no destinata a varcare i confini della medesima. È da credere di no. Comunque l'aggiornarsi e l'approfondirsi continuamente la propria cultura rappresenta per il magistrato una delle condizioni sue più appropriate al rendimento della funzione. Ora che i libri stanno per diventare un articolo di lusso, s'impone al bilancio della Giustizia la disponibilità di erogazioni assai maggiori, atte a procurare nelle singole sedi, maggiori o minori, alte o basse, il materiale indispensabile di riviste, codici, trattati e simili, almeno nei limiti dello studio e della consultazione quotidiana.

Se no si ritorna al vecchio e riprovevole nomignolo d'una Amministrazione popolata di diseredati e di reietti!

3. - *Cernita e utilizzazione del personale.*

La posizione di indipendenza sancita giustamente dalla Costituzione a favore del potere giudiziario, porta come postulato che la loro cernita si faccia con accurata e conveniente selezione.

Si diffonde un vezzo ingiusto e biasimevole, tendente ad avvalorare l'opinione che alla magistratura accedano prevalentemente i mediocri, o i reietti da altre forme di attività intellettuale e professionale.

È giusto rendere omaggio alla qualità di riputazione, di rettitudine, di onesta parsimonia dei nostri magistrati ai quali compete il vanto di non essersi, nella loro grandissima maggioranza, discostati da queste condizioni di doverosa conformità con la funzione loro affidata. Certo è però che lo squilibrio politico ed economico degli ultimi 25 anni è filtrato un po' dappertutto con sinistra influenza. Le ristrettezze finanziarie possono far pensare al pericolo di affievolimenti e abbandoni funesti.

Abbiamo visto in questi ultimi anni allontanarsi dall'Ordine giudiziario un buon numero

di elementi sperimentati ed accreditati, per passare ad attività più giustamente remunerative, e magari alla professione forense. È la tendenza inversa a quella che, non da oggi, ma nei tempi più lontani, prima e dopo il Risorgimento, attraeva giuristi e avvocati di grido ad abbracciare la funzione giudiziaria.

Perchè non favorire uno scambio benefico di penetrazione fra i due Ordini col vantaggio d'una mutualità di prestigio e di collaborazione, altamente efficace a disperdere il nomignolo di vituperose comparazioni?

Sarà desiderabile che si promulghi al più presto la legge prevista dalla Costituzione per la sistemazione del potere giudiziario. Va abbreviato l'incerto periodo di stasi in cui la tentazione dell'indeciso e del prorogato minaccia di tradursi in un andazzo di compromissioni e di accomodamenti i quali non sfuggono neppure agli occhi del pubblico, e tengono sospese le garanzie della definitiva sistemazione.

4. - *Incarichi estranei all'ufficio.*

Viene estendendosi la costumanza di chiamare i magistrati ad incarichi estranei alle funzioni loro proprie. Contribuisce indubbiamente a questa scelta la fiducia e la competenza di cui essi sono provvisti, ma una remora si impone per il turbamento procurato alla specifica attività di cui sono investiti.

Si sa che il personale è notevolmente inferiore al bisogno, e che il distrarlo in altre cure determina un rallentamento a tutto danno del servizio, con l'imperversare del malessere e del malcontento, ben noto ai dirigenti.

È giusto quindi insistere perchè non si indugi, col dovuto rimedio, a questa incresciosa situazione. Non mancano magistrati in quiescenza ancora adatti ad impieghi consimili: ci si valga pure di loro.

D'altra parte è credibile che persone di probità, circondate dal prestigio della loro esperienza e di un costante disinteresse, non abbiano a trovarsi in tutti i campi?

Nessuno ci toglie la persuasione che l'eccezione nella costumanza ora accennata dipenda anche da un senso di faciloneria, consistente nello scegliere i magistrati perchè reperibili a semplice chiamata o indicazione superiore.

Sotto un altro aspetto poi va considerato il trattamento dei magistrati, adibiti come presidenti o come componenti delle infinite commissioni di questa pletera legislativa e regolamentare.

Accenniamo, dove ne ricorre l'uso, alla indennità corrisposta per questi incarichi, Quand'è lo Stato che paga, il proverbiale sistema dei due pesi e delle due misure regola l'uso dominante.

I non magistrati sono quotati per un corrispettivo, mentre i magistrati si remunerano con un minore, ridotto anche della metà.

Non c'è bisogno di essere indovini per comprendere che una tale disuguaglianza umilia e suscita recriminazioni di spiacevole rilievo.

5. - *Disparità di carriera.*

Sebbene, dopo la instaurazione dei nuovi ordinamenti costituzionali, parlare di carriera sia di significato piuttosto improprio, insistiamo tuttavia nel servirci di questo appellativo per le rilevate disuguaglianze tra una categoria e l'altra di magistrati in rapporto alle loro specifiche mansioni.

Per una tendenza insinuatasi, non sappiamo se consigliatamente o meno, i magistrati adibiti al penale risentono di una minorata considerazione in confronto dei colleghi civilisti.

Altrettanto si verifica per quelli del Pubblico Ministero, come se per l'una e l'altra categoria non concorranno attitudini e titoli di specifica esperienza, senza dei quali l'esercizio e l'iniziativa dell'azione penale da un lato, il criterio e la soda preparazione per condursi adeguatamente nei giudizi dall'altro, rimarebbero manchevoli ai fini che la legge è tenuta a raggiungere nelle sue diverse applicazioni.

Ma soprattutto lo Stato, che tanto pretende dai funzionari del Pubblico Ministero, si decida a fornir loro quella pur mediocre entità di mezzi materiali ed esecutivi, indispensabili per un rapido e ben premunito sistema d'intervento e di iniziativa.

Riassumendo, diremo adunque con fermo giudizio che qualunque preferenza o minorazione di apprezzamento merita di essere

eliminata. Vano sarebbe tutelare i cittadini e gli istituti di ogni grado dagli attacchi degli sconsigliati o dei perversi, se la legge penale, chiamata a dominare contro gli uni e contro gli altri, non trovasse nei funzionari del Pubblico Ministero prontezza e intemerato avvedimento di decisioni.

Del pari il Giudice penale risponde bene alla sua funzione delicatissima quando lo accompagna spirito di larga equità, di probò discernimento, di percezione intuitiva nella ponderatezza immediata dei suoi giudicati.

Con tutto ciò nei concorsi i magistrati penalisti si trovano ad essere sacrificati, perchè i loro colleghi civilisti, con sentenze distillate pacatamente hanno, diremo così, a portata di mano lo strumento privilegiato della loro valutazione, mentre uguale fortuna non soccorre a chi eserciti o giudichi del penale, essendo tutto diverso il metodo, e diverse le circostanze che ne condizionano il lavoro di ogni giorno.

Il potere giudiziario è un congegno delicatissimo a cui le disarmonie, apparentemente meno avvertite, rischiano di apportare sconessioni e rallentamenti.

Osserveremo a conclusione che una più equa rappresentanza delle due categorie nelle Commissioni giudicatrici dei concorsi servirà a raggiungere una doverosa reintegrazione dei valori, pertinenti ad ogni grado e ad ogni ramo dell'attività giudiziaria.

6. - Equiparazione di magistrati in quiescenza.

Fra le improvvisazioni fasciste va menzionata quella di ridurre, con l'ordinamento giudiziario del 1941, da 70 a 65 anni la messa in stato di quiescenza. Non si pensò nemmeno nella euforia del momento alla rarefazione del personale, accentuatasi nei suoi effetti perturbatori a causa degli eventi bellici che facevano sospendere i concorsi.

Si dovettero allora far rientrare in servizio i pensionati, ma per quelli già collocati a riposo col 65° anno si usò l'espedito di considerarli come « *richiamati* ».

Duplici, di conseguenza, è stato il danno nei rapporti dei medesimi: 1° perchè durante il tempo del richiamo viene ad essi corrisposta,

a titolo di integrazione del trattamento di quiescenza, solo una parte della differenza fra il trattamento stesso e quello dei magistrati di pari grado *trattenuti* in servizio.

2° perchè questa categoria dei *richiamati* conserva la scarsa pensione liquidata a suo tempo in base allo stipendio allora corrisposto, mentre i *trattenuti* in servizio percepiscono o percepiranno la pensione, liquidata in base agli stipendi attuali.

Da aggiungere che, se tale situazione ricorre per tutti gli impiegati dello Stato, essa si presenta sotto un profilo di maggiore gravità per i *richiamati* già in quiescenza al 65° anno: e ciò in vista del ritorno delle norme di collocamento a riposo al 70° anno, disposto con decreto luogotenenziale 31 maggio 1946, n. 511 a favore dei magistrati di grado inferiore al 4°.

La questione ora tratteggiata formò tema di interrogazione e di uno speciale interessamento da parte dello scrivente; ed è doveroso rilevare che tanto il Ministro della giustizia quanto la Presidenza del Consiglio si indussero a proporre un analogo provvedimento integrativo al Ministro del Bilancio il quale peraltro, e vogliamo pensare alla superficialità dell'esame fattone, rifiutò i fondi richiesti.

Siamo certi di aver concorde il Parlamento sul valore delle proposte, e sia in sede di discussione del presente bilancio, sia eventualmente in sede di provvedimenti a favore dei pensionati, dovrà trovarsi il modo di riparare alla deplorata disparità, che suona malamente a riguardo di magistrati i quali, negli ultimi anni di eccezione, hanno svolto nel render giustizia un'opera ragguardevole e volenterosa.

7. - Circoscrizioni nuove.

Non è da meravigliare che di quando in quando torni a galla la velleità di nuove circoscrizioni.

Anche di recente sono riapparse alla chetichella istituzioni di nuove sedi, specialmente Preture e Tribunali.

Il criterio di stretta economia inculcato dal Governo dovrebbe bastare a distogliere dalla

creazione di uffici i quali, se riescono ad appagare interessi locali o spiegabili orgogli provinciali, non risultano giovevoli all'Amministrazione della giustizia.

Ben diverso, s'intende, sarà l'apprezzamento, quando una nuova circoscrizione abbia con sé l'appoggio di rilevanti sviluppi sociali e demografici, o quando elementi eccezionali concorrano a giustificare il rendimento dell'ufficio proposto. La esperienza del passato è sempre ricordevole per insegnarci tutta la mediocre, impoverita struttura ed attività di tanti uffici che trascinarono la loro esistenza svogliata e desolante. Non si serve bene la Giustizia se non con sufficienza di personale e di mezzi, avvivati da una vicenda costante di lavoro. Caso diverso si spenderà in pura perdita, e cause di rallentamento e di inciampo verranno ad insidiare il rapido scambio dei servizi.

Tra le circoscrizioni, bisogna essere giusti, le Preture meritano una menzione speciale, e il rigore dei criteri sovraccennati può essere derogato per loro in tanti casi nei quali condizioni accidentate di località od altre esigenze sociali subentrino a raccomandarne la costituzione. Nè con questo conviene abbandonare la dovuta cautela, affinché le sedi di nuova istituzione abbiano a conseguire realmente una propria capacità di sviluppo e di aderenza ai bisognieffettivi della istituenda circoscrizione.

II. - AUSILIARI DELL'AZIONE GIUDIZIARIA.

1. - *Il ceto forense.*

Ci sembra non sia da esitare nel porre al primo posto di questa rubrica gli esercenti la professione forense.

Fino dalla legge Vigliani 8 giugno 1874, che fornì le basi fondamentali dell'ordinamento, era detto degli avvocati che « il loro Ministero fosse esercitato con probità e delicatezza ». Tutto ciò all'articolo 50, ma i Consigli dell'ordine venivano, in sobrie e scolpite parole, chiamati dall'articolo 24 « alla conservazione del decoro e dell'indipendenza del collegio ». Era prevista la repressione « degli abusi e mancanze » della professione, e all'articolo 33 speciale richiamo veniva fatto ai dirigenti per

« tutto quello che possa elevare la dignità e la coltura dell'Ordine stesso ».

L'affievolirsi di questi principi non si iniziò col regime fascista il quale condusse a disfacimento la nobiltà istituzionale del ministero forense, inquadrandolo nella servile antinomica acconciatura della « Corporazione professionisti ed artisti ».

Fa d'uopo in questa sede contrastare all'allontanarsi degli avvocati dal posto di libera e indipendente collettività in parallela collaborazione col potere giudiziario, verso la condizione usuale di una professione qualunque.

Fu grave lacuna non sentire il bisogno di riportare, subito dopo la liberazione, gli Ordini forensi al senso vigoroso del ministero, tratteggiato per essi con la legge Vigliani. Siamo andati per minuscoli rifacimenti, limitati alla ricostituzione della rappresentanze forensi, ma si aspetta ancora la legge organica la quale, più che disposizioni formali, imprima tra gli avvocati la coscienza che nelle rinnovate istituzioni c'è per essi un posto di primo piano, a patto di saperlo illustrare e mantenere con la retta e ferma coscienza di ausiliari dell'azione giudiziaria.

Troppe facilitazioni e troppe compiacenze si ebbero in questi tre anni nella iscrizione agli Albi. Tra i buoni, che son pure in gran numero, braccano i mestieranti, i procacciatori, gl'incapaci. Nel Congresso nazionale tenuto a Firenze fu discusso ampiamente di queste tare, ma fino ad oggi l'opera di vigilanza spettante agli ordini forensi si è dimostrata tarda, quando non sia addirittura inesistente. Traverso ad episodi e malumori sussurranti sinistramente, è giocoforza trarre la persuasione della necessità d'un più energico impulso ad adempiere le mansioni, che la legge Vigliani ci addita ancora in tutta la loro freschezza di ammonimento e sulle quali sta ai Consigli forensi di vigilare, senza transenne di abusati addormentamenti.

Non si diranno fuor di luogo, nè eccessivamente specificati questi richiami, quando si sappia e si inculchi che il ministero forense impone doveri delicatissimi sui quali, sorvolando o transigendo, la professione decade dalle sue prerogative di onoratezza e di importanza.

Se i congressi forensi non sono una parata come le magnifiche riunioni di cui ci vediamo

frequentemente rallegrati, penserà chi deve a porre in essere l'orientamento correttivo, stabilito dal Congresso di Firenze.

2. - Ente previdenza di Avvocati e Procuratori.

Connesso con le questioni dibattute dalla classe forense, si presenta l'esame di questo Ente, che la precipitazione di un impulso ottimistico, ma troppo superficiale, fece sorgere a conforto dei colleghi i quali speravano trarne la base ad una sistemazione di quiescenza.

Lungo la via sono cadute le illusioni; e il rivolgimento valutario determinato dalla guerra ha ormai persuaso la grande maggioranza che un decorso, anche lunghissimo di anni, non sarebbe adeguato a realizzare l'assegno di pensione, congruo alle esigenze ed allo stato decoroso degli esercenti tale professione.

Il beneficio si è ridotto negli ultimi anni a far elargire piccoli sussidi, *una tantum*, alle famiglie dei colleghi deceduti e tutti hanno piena ragione di pensare che ciò sia troppo poco di fronte agli imbarazzi ed ai gravami imposti dall'attuale ordinamento dell'Ente.

All'ultimo Congresso nazionale si delineò un serio movimento diretto a reclamarne la liquidazione. Intanto sono sopravvenuti i notevoli nasprimenti dei cosiddetti « ciceroni », sollevando le proteste e i rammarichi di cui si ebbe un'eco nella interrogazione svolta al Senato nell'ultima sessione dei suoi lavori.

La questione non può esser più tenuta in sospeso, e poichè il patrimonio dell'Ente si è formato col diretto ed esclusivo concorso degli avvocati e procuratori, sarebbe opportuno addivenire ad un *referendum* tra i medesimi, da promuoversi nel termine più sollecito.

Le risposte da votare sarebbero delle più semplici ed adatte a questo sistema di voto, versando esse sulla liquidazione o meno dell'Istituto e sulla possibilità di sostituirvi una forma adatta di assistenza diretta degli iscritti, da affidarsi a ciascun Consiglio forense, o ai Consigli stessi raggruppati a base distrettuale per ogni Corte d'appello.

L'importante sta, ripetiamo ancora una volta recisamente, nell'affrettare una decisione, evitando altre polemiche e proteste di spiacevole significato.

3. - Cancellerie e segreterie giudiziarie.

Chi non abbia potuto esercitare la professione legale attivamente, avvicinando nelle complesse pratiche di ogni giorno gli ambienti giudiziari, sarà portato ad attribuire alle cancellerie e segreterie giudiziarie un compito di pura dipendenza ed esecuzione. Invece non è così, perchè se il pernio dell'azione e delle sue responsabilità ricade sui magistrati dei vari rami, si intreccia in un tutto unico con essi il contributo di questi immediati collaboratori, quando siano intelligenti e fattivi.

Non ci peritiamo di rendere loro questa lode, ma il Governo sembra fatalmente trascinato ad indebolire la interezza e la capacità di un tale lavoro. Anche qui il personale, scarso per numero, risente, dal punto di vista delle sue qualità, l'influenza deprimente della guerra e della farragine delle assunzioni.

Sarebbe ancora poco, se non avessimo di peggio.

Le cancellerie un po' dappertutto, ma in particolare nelle sedi minori, mancano delle suppellettili più indispensabili a sbrigarsi dei loro doveri.

Si è a corto degli stampati e moduli a norma di legge. Si ricorre a ripieghi d'ogni sorta per gli oggetti di cancelleria; gli archivi ammonticchiano le carte tra la polvere per frequente difetto di locali. È un subisso di miserie delle quali l'occhio del visitatore fa presto a restare tristemente impressionato.

Il Ministero a richieste ed a lagnanze degli uffici replica col gergo accomodante del suo vocabolario: « non ci sono fondi ».

Non sappiamo se dipenda da questo la ritardata sistemazione degli *aiutanti di cancelleria*. Si tratta del personale assunto con tale qualifica e raggruppante elementi, ormai utilizzati ad esercitare mansioni proprie delle Cancellerie.

Questa parte del personale ha dato prova di saper corrisponderne al suo dovere e quindi non c'è motivo, compiuta da parte dei singoli la opportuna selezione ed il previsto addestramento, di negar loro la tranquillità di una nomina regolare.

Se guardiamo a pagina 13 dello stato di previsione, si legge uno stanziamento di lire 250.000 per titolo di « contributo nelle spese di

ufficio delle cancellerie, i cui proventi sono inferiori agli oneri che sono a loro carico ». Lo stanziamento non trova un centesimo di aumento dal passato esercizio: il che vuol dire che mentre lo Stato si appropria di una gran parte dei proventi di cancelleria, nelle preture e nei tribunali, per fronteggiare spese che dovrebbero restare a suo carico, non mostra di aver voglia neanche in questi frangenti di ovviare alle continue richieste di fondi in vista degli scopi testè illustrati, pur essendo essi di necessità inderogabile.

Anche la lesina è una necessità, ma nell'attività giudiziaria minaccia di diventare un vero e proprio ostruzionismo, se si rivolge ai congegni più elementari del servizio.

4. - Vice-pretori onorari.

Questo ufficio ha una lunga storia e, a dire il vero, si è mantenuto senza inconvenienti notevoli, rendendo un aiuto quasi quotidiano nelle preture, e in parte anche nei tribunali quando i vice-pretori, per la scarsità del personale di ruolo, vengono per turno a formare il collegio giudicante.

Ad esser giusti conviene anche riconoscere che molte preture, onerate di intenso lavoro di ogni sorta, giungono a fronteggiare la farragine di molte pratiche giudiziarie, mercè il buon volere e l'abnegazione dei vicepretori.

Ebbene tutto è gratuito, nè gli interessati sdegnano di lavorare con disinteresse.

Non tocca a noi fare proposte, ma il Ministro della giustizia voglia spingere lo sguardo anche su questa parte dell'attività giudiziaria.

III. - RIFORMA DEI CODICI E PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI.

Il regime fascista menò vanto di avere fermato la propria impronta su tutti i Codici ai quali, pubblicandoli a breve distanza, comunicava il riflesso delle sue stranezze ideologiche e del suo autoritarismo livellatore.

Sarebbe bastato il peana che tanti italiani, docilmente o insinceramente, votarono a queste innovazioni perchè l'impegno di svincolarsi da tali relitti guidasse a compiere una vigorosa epurazione legislativa.

Invece sommarie e sparpagliate furono le modificazioni introdotte in taluno dei Codici

nel primo momento della liberazione e, salvo quello che staremo per dire, continua beato e bonaccione l'adattamento alla bistrattata epopea delle trovate fasciste.

1. - Procedura civile.

Soltanto dopo quattro anni dalla liberazione, il Capo dello Stato promulgava un decreto per « modificazioni ed aggiunte al Codice di procedura civile ». A dire il vero, questo parto di prolungata attesa non ha introdotto se non limitati ritocchi, senza che il sistema processuale civile venga rimosso dalle gravi tare che hanno rallentato e rallentano il corso della giustizia.

Nei 38 articoli del decreto si è cercato di disciplinare il ritorno della citazione ad udienza fissa, come inizio del procedimento, ovviando in una parola al gravissimo inconveniente che la prima udienza dopo la citazione venisse fissata mesi e mesi dopo la sua notifica.

Ad onta di ciò l'ordinamento processuale resta quello di prima, con le anomalie e le lentezze di una istruttoria posta completamente nelle mani dei giudici, dovunque scarsi di numero e gravati dal peso di cause numerosissime, senza che queste assorbano da sole l'attività dell'Istruttore.

S'intende che da un intervallo all'altro delle esigenze di servizio il giudice sia costretto a variare le sue occupazioni, per cui il rimedio elargito col decreto suddetto non è che formalistico ed irrisorio.

Conviene inoltre rilevare che l'avvenuto ripristino delle sentenze interlocutorie e della loro appellabilità porta seco un lavoro anche maggiore; e lo stesso dicasi per il reclamo al collegio contro le ordinanze istruttorie.

Qualche norma semplificativa si riferisce alla esecuzione mobiliare, ma ci accompagnano immutati la pesantezza e il dispendio del giudizio immobiliare.

Così poco, dopo quattro anni!

2. - Procedura penale.

Peggio ancora la *procedura penale*.

Sarebbe un tradire la verità non ammettere che lo spirito di coercizione e durezza fascista si è immesso nel Codice di procedura penale, dove l'imputato non trova che prevenzioni e

limitazioni. Basta un minimo di pena, non inferiore a tre anni, perchè il giudice stesso si veda spogliato della facoltà di accordare, anche in casi estremamente pietosi, il beneficio della libertà provvisoria.

A questo riguardo una misura di perequazione e ragionevolezza era stata apportata dal decreto luogotenenziale 10 agosto 1944, per allargare i casi di concessione del beneficio, modificando le corrispondenti norme della procedura fascista.

Tutti avevano applaudito a questo provvedimento ma, con sorpresa unanime, e nonostante le proteste del Congresso nazionale forense dell'ottobre scorso, il Ministro della giustizia propose il decreto 26 ottobre 1947, numero 1252, che ripristina in tutto il loro intollerabile rigore le precedenti limitazioni sulla concessione della libertà provvisoria.

Chiunque abbia attaccamento ad una giustizia, magari severa, ma ragionevole ed equa, non può che insistere nel pronto ritorno alle norme del decreto 10 agosto 1944.

Non è compito di questa relazione estendere il dibattito sulla riforma dei Codici. Il problema è pungente e della più sollecita soluzione. Le ragioni fondamentali accennate ci dispensano da altre chiose.

IV. — LEGGI ANNONARIE.

Hanno proliferato quanto la gramigna, anche dopo la liberazione. Nessun criterio sostanziale e formale ha presieduto allo stillicidio dei vari decreti che si sono succeduti.

Spesso l'uno rientra nell'altro, non si sa se per modificarlo o per renderlo più confuso. Le sanzioni sono state distribuite con un lusso di congegni impacciati e tormentosi, da pensare qualche volta che le domini più il criterio fiscale che una remora di prevenzione.

Sono pendenti al Senato interrogazioni sulla opportunità di ridurre a testo unico le multiformi disposizioni emanate, scartando la parte eccessiva, contraddittoria o sorpassata che le rende intempestive, ingombranti e spesso in contrasto fra loro.

Ci minaccia ancora, a ferri corti, il famigerato decreto-legge 22 aprile 1943, n. 245.

Intorno a questo canovaccio si è avvolta tutta la legislazione successiva, peggiorandone

talvolta perfino i rigori iniziali, oppure rendendo anche più oscuro ciò che era dubbio.

Se debbono sopravvivere tutte queste anticaglie annonarie, sarebbe ottimo partito semplificarle nei limiti di applicazioni, consentanee allo spazio ormai ridotto delle discipline vincolistiche.

V. — AMNISTIA ANNONARIA.

Alludiamo a quella del decreto 9 febbraio 1948, n. 32 che fu l'esile e disilluso epilogo dei voti espressi dall'Assemblea Costituente per un provvedimento di indulgenza. Il Governo credette limitarne oltremodo la portata, e non è il luogo qui di apprezzare questo divisamento.

Il guaio è sorto dalla applicazione del decreto, perchè l'Autorità giudiziaria ha creduto di beneficiare dell'amnistia propria soltanto i delitti concernenti il conferimento agli ammassi.

Si sarebbe creduto invece che le violazioni, talora assai più lievi, delle restanti norme annonarie dovessero esservi comprese ma, nonostante i chiarimenti offerti dal Ministro, l'Autorità giudiziaria si è attenuta al criterio più restrittivo del solo conferimento; e il dissidio resta sempre aperto con una sequela di sentenze e di procedimenti che ingombrano le aule ed archivi giudiziarie e accumulano fastidiosi ed esosi procedimenti.

Altro rimedio non v'è all'infuori di un nuovo atto di indulgenza, il quale, in maniera chiara e con grande senso di opportunità e di avveduto adattamento politico e sociale, estenda l'indulgenza a tutte le violazioni, sia di leggi particolari annonarie, sia della legge fondamentale 22 aprile 1943, pretta marca fascista.

Il paese non avrà che da applaudire ad una consimile iniziativa delle due Camere.

VI. — LEGISLAZIONE

PER IL CONTROLLO DELLE ARMI.

Col decreto presidenziale 19 agosto 1948, n. 1184 è stato varato questo nuovo tentativo di legislazione. Il testo unico delle disposizioni comparso sulla *Gazzetta Ufficiale* del 28 settembre scorso è, per il momento, l'ultima parola su questa avvicinata materia giacchè nuove proposte opportunamente sono all'esame del Senato, per iniziativa di colleghi. Piuttosto in base alla legge ultimamente promulgata,

tocca al Governo compiere l'opera di perequazione, richiesta dal Senato al termine della discussione sulle norme in vigore. È noto che l'articolo 8 del testo unico stabilisce che le disposizioni più favorevoli della nuova legge si applichino anche ai fatti commessi sotto l'imperio delle norme anteriori, ma nei soli casi per i quali non sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna.

Tutto ciò ha riferimento all'articolo 5 del testo, implicante diminuzione del minimo della pena, quando si tratti di una singola arma, o di piccole quantità di munizioni ed esplosivi, o di fatti di lieve entità.

Il Senato insistette perchè questo trattamento di maggiore indulgenza venisse esteso, fuori dei casi della irrevocabilità del giudizio, perchè non si spiegherebbe l'opposto trattamento nei confronti di coloro che hanno agito allo stesso modo, sotto l'imperio di una identica legge.

Difatti le condanne, non maturate ancora in cosa giudicata, sono rimaste condonate. Perchè allora una discrepanza formale deve impedire uguaglianza di trattamento in fattispecie identiche?

È davanti al Senato, proprio per questo, un disegno di legge di iniziativa parlamentare fin dal 16 settembre ultimo scorso. Anzi esso è stato già esaminato da questa Commissione e trovasi allo stato di relazione. Si aspetta solo che venga approvato dalle due Camere. In ogni modo per i casi congrui, che cadono nella fattispecie or ora accennati, sarebbe atto d'equità provvedere senza maggiore indugio, in base a proposte di grazia rimesse al potere del Capo dello Stato.

VII. - ISTITUTI DI PREVENZIONE E DI PENA.

1. - Assistenza ai condannati.

È questo un tema che vanta trattazioni numerosissime e di tutti i tempi. La materia carceraria, con le varie specie di sanzioni che la compongono, per essere, non dico affrontata nel complesso delle sue esigenze ma anche soltanto migliorata, evoca il concorso di fattori decisivi, difficili a realizzarsi, senza gradualità di mezzi e di pratici esperimenti. La rilevanza del fabbisogno finanziario è oggi insorpassabile e di fianco ad essa si pone la sistemazione

del personale e una congrua assistenza, sotto il triplice aspetto sociale, disciplinare, educativo. E non è tutto, perchè l'applicazione delle sanzioni non può sottostare alla mistura grossolana oggi in atto, la quale confonde spesso in un trattamento meccanico giudicati e giudicabili, procedure politiche e delitti di grave delinquenza, recidivi inveterati e novellini del carcere.

Lo stesso personale dovrebbe essere pazientemente formato e distribuito. Oggi chi ne fa parte si sobbarca ad un lavoro faticosissimo e di grande responsabilità, nè si vogliono sotto questo aspetto negare i miglioramenti introdotti col passaggio degli istituti di pena alla competenza del Ministero della giustizia. Ci saranno i delinquenti incorreggibili, ma accanto ad essi, in spiacevole promiscuità, si trovano anche animi suscettibili di essere avviati ad una ripresa del senso morale. Se la coercizione è una fatalità inseparabile da qualsiasi ordinamento penale, non è da essa che potremo aspettarci l'efficacia della riparazione e del ravvedimento.

A problemi così alti, ma anche di così complesse difficoltà, accenniamo per lo stimolo di quei perfezionamenti che debbono essere la più incessante preoccupazione di uno Stato civile e libero.

Dalla realtà odierna sarà dato ai legislatori di avanzare col serio proposito del meglio

Si pensi inoltre al funesto isolamento in cui si trovano i condannati, appena espiata la pena. Ci vorrebbe una mano per sollevarli, aiutandoli quando si mostrino compresi della spinta verso il bene, compiuta su di loro per la necessità di allinearli di nuovo con decoro nella società da cui furono per un momento reietti.

Il Codice fascista imbastì tutto un armamentario di misure burocratiche e poliziesche, ma queste misure non costituiscono quasi sempre che un pretesto ad una durezza di più, atta a ricacciare anzichè allontanare dal delitto.

Bisogna rinvigorire e diffondere dovunque, e provvedere di mezzi adatti, morali e materiali, i « *Comitati di patronato*: associazioni di libera iniziativa, ma nutrite di quella pietà che sappia essere intelligente e fraterna, non dall'alto in basso protesa verso i miseri, ma stretta con essi cuore a cuore in una gara di fattiva benevolenza.

Quando sentiremo l'appello di iniziative che slarghino questo grande apostolato?

Lo stato di previsione della Cassa delle amende comporta la somma di lire 1.700.000 per assegnazioni ai Consigli di Patronato. È una miseria, se si vuol sopperire sul serio a queste esigenze così meritorie e di feconda utilità per lo Stato.

2. - Legislazione e tutela dei minorenni.

Strano a dirsi! Tra i pletorici inviti alla ricostruzione del paese è rimasta dimenticata o inavvertita la delinquenza minorile.

Ai giornali che ne raccontano diffusamente i trascorsi e le audaci prevaricazioni si dedica assai meno attenzione che ad una gara di sport. Sono giovani anche di sedici o diciassette anni imbrancati in processi d'Assise, come omicidi e rapinatori.

Domanda loro il Presidente la ragione dei delitti compiuti. Replicano con indifferenza, e quasi con naturalezza, la maggior parte. Difficile che li colga l'espressione di un sincero pentimento.

Di solito non sono analfabeti: anzi il contrario. Hanno genitori ed occupazione? Forse sì. Da dove allora il facile trascinarsi alle azioni più riprovevoli e minacciose?

Amiamo di non rispondere perchè ognuno ha sotto gli occhi l'ambiente da cui fruttificano tanti germi di disordine e di male.

Ci occuperemo soltanto di ricordare l'opera di prevenzione, intrapresa finora dallo Stato. Duole osservare che si versa nella condizione stessa in cui ebbe ad operare il regime fascista.

Fino dai primi del 1946 il Ministero della giustizia interpellava le Procure generali sullo svolgimento di quest'opera di prevenzione, ma i risultati dell'inchiesta aspettano di uscire dalla prolungata incubazione.

Riassumeremo noi talune proposte di egregi magistrati, familiari a questo lavoro.

Elenchiamole nell'ordine più sommario:

a) riorganizzare le norme riguardanti il complesso dell'attività minorile e affidarne in maniera unitaria l'applicazione alla competenza speciale dell'Autorità giudiziaria;

b) occorrono vere case di educazione col compito di prevenire il traviamen-
to dei minori.

Le norme frammentarie sulla maternità e l'infanzia andrebbero integrate in un piano organico con istituti idonei ad accogliere i giovinetti abbandonati, disorientati o pericolanti. L'età dei minori soggetti a questi tentativi di educazione o rieducazione va portata agli anni 21;

c) applicabilità del perdono giudiziale in tutti i casi nei quali il giudice lo ritenga opportuno, e senza limitazioni in rapporto alla misura della pena;

d) le domande di riabilitazione minorile non dovrebbero essere ammesse nei limiti del 25° anno, dandosi invece facoltà di presentarle in ogni tempo, purchè il minore non sia incorso in una seconda condanna per delitto volontario;

e) ravvivare ed accrescere i Comitati di patronato, allo scopo di collaborare, con senso di attaccamento familiare, alla redenzione dei minorenni, ed in pieno concorso con le Autorità e gli istituti delegati a questa missione.

Prescindiamo da altre particolarità perchè, se poteva sembrare inescusabile l'omettere uno sguardo comprensivo su questo delicato ed urgente argomento, sarebbe un andare oltre i limiti del nostro lavoro l'insistere maggiormente.

* * *

ONOREVOLI SENATORI. - Abbiamo adempiuto con franchezza ed obbiettività all'incarico non lieve di esprimere il nostro pensiero sui problemi riguardanti il potere giudiziario e le molteplici attinenze della sua operosità.

Non tutti i problemi sono stati passati, se il tempo non avesse fatto difetto, al vaglio di una critica ricostruttiva e stimolatrice.

Lo stato di previsione su cui il Senato è chiamato a pronunziarsi risente necessariamente delle limitate disponibilità in mezzo alle quali si dibatte la finanza dello Stato.

Del resto, per riuscirvi più agevolmente, in particolare nei capitoli che raggruppano un intreccio complesso di servizi e somme rilevanti di assegnazione, sarebbe occorso l'appoggio di elementi di dettaglio e ripartizioni di specie in ordine alla cifra riassuntiva, senza di che si fa più improba la indagine analitica dei singoli capi.

Il prossimo stato sarà opportuno che provveda, anche sotto questo aspetto, alle necessarie

indicazioni, tanto più se andranno attenuandosi le scarse disponibilità della finanza statale.

Auguriamo pertanto sorte migliore ai colleghi delegati a sostituirci in questo posto di controllo.

Il Senato che conserva una tradizione sapiente ed autorevole di esperienza sui problemi

prospettati in queste pagine vorrà, nonostante le notate ed inevitabili manchevolezze, dare il proprio voto al disegno di legge quale vi viene presentato per tramite della nostra Commissione di giustizia.

BERTINI, *relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949, in conformità dello stato di previsione annesso al presente decreto (tabella A).

Art. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi al presente decreto (Tabelle B e C).

Art. 3.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi al presente decreto (tabelle D ed E).