

N. (649-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 7 ottobre 1949 (V. Stampato N. 375)***presentato dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio**TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
L'8 OTTOBRE 1949

Comunicata alla Presidenza il 10 ottobre 1949

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia
per l'esercizio finanziario del 1° luglio 1949 al 30 giugno 1950.

ONOREVOLI SENATORI. I colleghi della Commissione, nel chiamarmi nuovamente a riferire sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1949-50, non ebbero certamente da dissimularsi la delicatezza di questo incarico il quale, nonchè trovare agevolazioni nei precedenti dell'anno decorso, avrebbe pesato sopra di me con tutta la complessità delle questioni, degne ancora di esame.

1. LA RIFORMA GIUDIZIARIA.

Non infatti ad una cernita delle prestazioni e delle corrispondenti assegnazioni di bilancio

potrebbe venir limitata l'opera dei rappresentanti politici, ma essa deve necessariamente riportarsi, in periodo di assestamento costituzionale, alle condizioni di struttura e di indirizzo entro le quali e con le quali si soddisfa all'impero della legge in uno Stato libero.

Quid est enim civitas, nisi juris societas?

È il quesito che pone a se stesso il Grande di Arpino nel « De republica » allorchè, sentenziando sul trattamento di un regime non oligarchico ma popolare, ne postula la esigenza prima e fondamentale con questa massima.

Si ingenia omnium paria esse non possunt, iura certe paria debent esse eorum inter se, qui

sunt cives in eadem republica. («*De republica*» I. 32).

La chiarezza d'un tale richiamo, squisitamente umanistico, non sfuggiva al legislatore della «*Carta costituzionale*» nell'elaborarne il titolo IV che diede norma all'ordinamento della giustizia. Era inteso dunque che con lo Stato repubblicano sorgesse gradualmente, accanto alla lettera, la fattiva potenzialità del nuovo organismo, a meno che, per il facile vezzo di creder assolto il compito d'una legge con la sua promulgazione, l'ottemperare alla categorica necessità di immettere nelle vecchie istituzioni l'afflato e l'impronta del rinnovato ordinamento fosse agguagliabile ai rappezzi e ai temporeggiamenti del caso per caso.

Ha la data del 27 dicembre 1947 la introduzione dello statuto della Repubblica; ma non basta questo, perchè nelle sedute dal 12 al 13 ottobre 1948 il Senato dedicava la propria attenzione al bilancio della giustizia; e da numerosi e valenti colleghi fu mosso esplicito lagnò delle manchevolezze alle quali era urgente porre, con meditata applicazione, opportune remore e rimedi, volti a sanare almeno i più gravi languori di cui, per convinzione unanime, soffre da tempo l'Amministrazione della giustizia.

Poco, troppo poco, in verità, l'azione del Governo ha avuto da farsi sentire, non diciamo con provvedimenti singoli, ma con l'abbozzo almeno di un piano organico onde trasparisse l'indirizzo, desiderato dalle due Camere e dalla voce assillante del Paese.

Siamo disposti a condonare alle complesse difficoltà che attraversano in questi anni il normale assetto della economia e dei pubblici ordinamenti, ma quel che ferisce maggiormente è il pretermettere una seria trattazione sui problemi della giustizia, in concreto ed esteso significato: quasi da far pensare alla verità del rammarico, inserito nella nostra relazione sul bilancio decorso, e insorgente contro l'andazzo che fa della giustizia un *quid* scambiabile alla pari con qualsiasi reparto della pubblica amministrazione. Si dica allora che non era fuor di luogo nè puro condimento di umanistiche reminiscenze l'aver preposto alla nostra introduzione il concettoso ma sintomatico richiamo dell'Arpinate.

a) *Bilancio di stasi.*

Le accennate osservazioni si rassodano per la semplice lettura del brevissimo riferimento con cui il Ministro del tesoro e del bilancio accompagna lo stato di previsione.

È detto che la spesa prevista nella somma complessiva di lire 30.794.984.000 implica un aumento di lire 6.919.448.000 nei confronti di quella autorizzata per l'esercizio 1948-49.

Non illudiamoci però nell'attribuire a questo aumento un significato di speciale benevolenza, perchè il Ministro ammette senza ambagi che la variazione stessa è determinata per lire 4.880.085.000 da incremento d'oneri per i servizi degli «*Istituti di prevenzione e di pena*», in dipendenza dell'aumento numerico dei detenuti e degli internati, del miglioramento della razione vitto e del maggior costo dei generi e dei servizi.

Il di più, per poco meno di due miliardi, attiene a modificazioni delle piante organiche della Magistratura e delle Cancellerie e Segreterie giudiziarie, autorizzate col decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 565, nonchè a maggiorazioni dell'indennità di caro pane per i dipendenti e pensionati statali.

Nulla quindi si rileva da questi dati che abbia riferimento all'indirizzo innovativo, da tutti invocato.

Le variazioni che potessero essere introdotte nello stato di previsione dell'entrata durante l'esercizio finanziario, è da credere che lasceranno in gran parte immutato il quadro delle disponibilità alle quali soggiace finora il fabbisogno anche minimo dei servizi giudiziari.

b) *L'imperativo della Costituzione e la voce pubblica.*

Gli articoli 101 e seg. della Costituzione innovano radicalmente l'ordine giudiziario, assicurandogli autonomia ed indipendenza da ogni altro potere, sotto la salvaguardia del Presidente della Repubblica, chiamato a presiedere il Consiglio della Magistratura.

Sembrava che il nuovo trattamento istituzionale avrebbe potuto trovare principio, se

non altro nel suo piano fondamentale, ad un anno di distanza dall'intervenute discussioni delle due Camere: e nella speranza appunto di una tale possibilità il vostro relatore ebbe a porre tregua alle insistenze dei colleghi che, non senza ragione, notavano la stretta dipendenza del nuovo organo e dello stato giuridico e morale dei magistrati.

Ma a che punto ci troviamo oggi? Una Commissione nominata dal Ministro ha ponderato per otto mesi la riforma, e ha presentato il 29 luglio scorso le sue conclusioni al Guardasigilli. D'accordo che il problema suscita le più giustificate riflessioni, ma l'andar oltre metterà il desiderio del meglio in conflitto coi pericoli e i disagi della condizione di lacuna in cui tutti sentono di versare. Sta al Ministro, informato ormai del parere degli interessati e dei competenti, sta a lui affrontare le linee definitive del progetto per sottoporlo all'esame del Governo.

Noi siamo chiari nel pensare che anche tutto questo formicolio di Commissioni a ogni pie' sospinto delle riforme verrà creando più ambiguità che determinazioni nette. Qualche cosa di simile non è proprio accaduto nelle riforme al Codice di procedura civile? Senza dubbio nell'ambito del lavoro affidato alle Commissioni ministeriali avviene che, per la loro composizione, esse inclinino troppo al dissentire e al sottolizzare, aumentando così lo scontento dei ceti più interessati alle riforme.

Forse fra i due sistemi sarebbe ben più desiderabile l'avvicinare i progetti, lungo il cammino della loro elaborazione, ad uomini di soda esperienza pratica nella soggetta materia; e ciò col concorso stesso, sia pure a serio scopo consultivo, di parlamentari adusi a cercare nelle riforme la struttura agevole delle loro ben appropriate realizzazioni.

Questo valga nel nostro intendimento come rilievo d'occasione, ma fatto è che la voce del Paese si fa sempre più diffidente e querimoniosa nel constatare gli imbarazzi e la cronica disparità dei servizi giudiziari, rispetto ai quali la volontà del Governo avrebbe agio di mostrare adeguatezza di ripari, approfittando dello stato di lagnanza per tramutarlo in forza confluyente al più elevato prestigio del regime repubblicano e della legge, posti al di sopra delle mene dei malevoli e dei malcontenti.

Non si abbiano qui per disutile preziosaggine le parole dette da Raffaello Lambruschini a riguardo di Camillo Cavour il quale, ammirando un secolo fa l'Inghilterra per le sue istituzioni, la giudicava «atta per natura a governare se stessa; chè poco chiede e poco aspetta dalla pubblica autorità, rispettandola pure ed amandola; e pone a sicurtà del vivere libero l'osservanza della legge».

c) *Penuria e pleora della giustizia.*

Gli studiosi appassionati dei problemi della giustizia avviciano le loro discussioni sull'inconveniente del notevole aumento di lavoro specialmente penale, e sul numero più che ridotto dei magistrati e dei funzionari.

Ogni giorno si blatera, e non senza motivo, contro la lentezza dei procedimenti. Si fanno paragoni tra la sproporzione del personale esistente e quello che dovrebbe esserci. Peraltro prima di affacciare la questione di quantità, converrebbe che il Ministero sapesse rendersi conto della qualità del personale e della sua più accurata utilizzazione.

Perchè, ad esempio, lasciar dilagare la tendenza di sottrarre all'Amministrazione della giustizia ed al suo specifico compito un numero considerevole di funzionari, per adibirli all'Amministrazione centrale o per incaricarli di frequenti missioni? Il Ministro dell'agricoltura non c'è caso che emani leggi di contenuto arbitrativo o giurisdizionale, senza che Magistrati e Cancellieri vengano immessi in questa trafila defaticata di mansioni, pur restando obbligati ad acudir al proprio lavoro normale.

Chi scrive ne ha fatto richiamo in sede opportuna, ma la costumanza procede imperterrita, e sembra impotente il Ministro della giustizia a distogliere da queste deviazioni.

Il personale è scarso, siamo d'accordo nel riconoscerlo, ma non aggraviamo questa scarsità con le improvvisazioni burocratiche che costano fatica ed inciampi agli uffici giudiziari.

Vogliamo aumentarlo? È necessario, ma il riuscirvi non si presenta nè semplice nè breve. Il Magistrato non si improvvisa. La sua formazione esige un corredo culturale ed un acquisto di esperienza addirittura incompatibili con le corse affrettate. Ad onta di ciò,

è avvenuto che candidati degli ultimi concorsi fossero investiti della funzione giudicante dopo tre mesi di noviziato, e che Preture di notevole importanza siano ridotte ad agire soltanto con Vicepretori onorari.

Sotto un altro aspetto però la stessa pletera dei candidati ai concorsi rischia di diventare un sintomo pericoloso, perchè può contribuirvi l'eccessivo numero dei laureati in penosa ricerca di collocamento; e qualora vi riescano, cercheranno a breve scadenza un diverso impiego, se provvisti di buone attitudini. Difettandone, più facilmente incorreranno nella tara di scarso rendimento.

Si è parlato e si parla di completare la preparazione dei magistrati, spartendo fin dall'Università in corsi specializzati gli studenti di legge, a seconda della loro inclinazione alla professione libera o a quella degli Uffici pubblici, ma anche qui siamo in tema di progetti, e l'attuarli esige provvedimenti di lunga lena.

Questi rilievi emergono fra i tanti che una buona riforma dell'ordinamento giudiziario impone all'attenzione del Governo e dei legislatori. Urge dunque affrettare i tempi, perchè lo sballottarsi tra Commissioni ed elucubrazioni teoriche non riuscirà mai a spingere di un buon passo la pencolante barca della Giustizia.

d) *Forze collaboranti e forze dissolventi.*

Ci siamo finora astenuti dall'entrare in dettagli sulle riforme inerenti all'ordine giudiziario perchè l'argomento si appalesa incline a trattazioni frammentarie e discorsive mentre qualsiasi provvedimento richiede di essere concepito con visione organica degli uomini, dei mezzi, dei modi traverso i quali venir realizzando la pienezza di questo organismo istituzionale.

È però ovvio tornare a domandarci quanto a ciò possa conferire la dispersione di Commissioni operanti in segreto, e se, anche non rinunciando ad un simile appoggio, non si pensi di permeare le iniziative del sodo influsso di suggerimenti e di critiche, sorte nel Paese o presso i ceti più adatti a discuterne e a notarle.

Questo metodo si affa logicamente ad un clima democratico il quale non è da concepirsi come accozzo e spinta generica di voleri,

ma nel suo stadio di maturazioni costruttive implica l'apporto dei più competenti ad avviare la immediata concretezza di ogni provvedimento.

Forze collaboranti in tal senso ebbero già a manifestarsi.

I Congressi speciali convocati nel biennio non mancarono di far sentire le loro vedute. Oggi poi l'Associazione Nazionale Magistrati, dopo i convegni di Milano e di Bologna, è giunta a realizzare un importante deliberato di queste riunioni, costituendo il « Centro Nazionale di Azione » per una permanente e fattiva intesa circa la soluzione dei problemi giudiziari.

Il Governo riteniamo dovrà esser ben lontano dall'adontarsene, perchè nè esso può credere al proprio esclusivo toccasana, nè le riforme arriveranno fruttuosamente ad attecchire in virtù della sola discussione parlamentare che, per essere multipla, mutevole e per sua tendenza condotta a vagare, quando negli assunti astratti e quando in accessorie particolarità, postula un paziente studio tecnico di anteriore preparazione.

Del resto se le innovazioni andranno ad inserirsi nella delicata sensibilità d'ogni ordine di cittadini sarà, anche sotto questo aspetto, raggiunto il beneficio del compenetrarsi sempre più vivo d'un concetto adeguato della Giustizia col rispetto del popolo verso le sue basilari istituzioni.

La Magistratura deve sentirsi, ed essere sentita, al di sopra ed al di fuori di ogni ceto particolare, nè sarà mai abbastanza raccomandato che intorno ad essa ed alle sue pronuncie si formi come un'atmosfera estranea ad influssi di facili e faziose mormorazioni. Dall'alto della tribuna parlamentare, come nell'ambito delle pubbliche discussioni, qualora tutti diano l'esempio di essere solidali in tale riguardosa considerazione, non potrà se non guadagnarne la compostezza, sommanente raccomandabile, delle private e pubbliche competizioni.

Ci raffiguriamo in tutta la portata delle sue difficoltà questo *novus ordo* di costumanze e di gradualità ammendamenti, ma appunto perchè ardua è la mèta, ci sorregge la fiducia di vedere, primo tra tutti il Governo, spingersi su questa via la quale, a percorrerla con efficacia di

risultati, richiede che abbiano ad essere rimosse le vecchie mende del *carrierismo*, delle sistematiche gretterie, della incuria pacioccona e soddisfatta.

2. TECNICA ED ATTIVITÀ LEGISLATIVA.

I saggi legislativi disseminati nel primo biennio della Carta costituzionale ci dispensiamo dall'enumerarli. Per quelli allo stato di progetto è preferibile che informazioni precise siano fornite direttamente dall'onorevole Ministro.

a) Codici e leggi penali.

Accennando tuttavia al Codice penale, consta che il nuovo testo, abbozzato dalla speciale Commissione ministeriale, subisce ora l'esame degli Uffici giudiziari, con invito a riferirne nel termine di un mese; e gli Ordini forensi speriamo non vengano esclusi dal dare essi pure il loro consulto. Come poi sia sufficiente un tempo così ristretto per approfondire la critica in una mole così notevole e delicata di contenuto, è un dubbio che non esitiamo a ritenere fondato.

Far presto sì: ma prima conta in questo caso il far bene, a meno di non ricascare nella vecchia musica delle leggi a data fissa. Sta ancora nella mente di tutti la sorte, predestinata anzi tempo, ai natali del Codice procedura civile; giacché le conseguenze le scontiamo tuttora tra il dire e il disdire dei contrastati e male assortiti emendamenti.

Il Codice penale non può inoltre tramutarsi in una gara di trattatisti o di professori sempre infervorati a sperimentare nuove teorie e a scostarsi dal dettame della tradizione e dell'adattamento già consolidato nei vari istituti.

Anche a tale riguardo innovare si ma senza salti nel buio.

Così pure giudichiamo pericoloso anticipare, con leggine di iniziativa parlamentare, modificazioni le quali, anche inavvertitamente, potrebbero vulnerare o limitare la visione ben coordinata del testo di futura applicazione.

Può dirsi invece l'opposto del Codice procedura penale perchè più agevole e più disimigliato nelle sue singole parti. Semplifican-

done alcune norme formali, avremmo il vantaggio di eliminare durezza e sproporzioni che ostacolano il senso umano e maneggevole delle supreme facoltà dei giudicanti.

Pare che una tal quale sordità renda recalcitranti alle richieste, che da più parti vennero a sollevarsi e che furono oggetto di insistenti rilievi nella relazione al precedente bilancio.

Ma è possibile, diciamo, non arrendersi al pensiero che l'attuale trattamento della libertà provvisoria riesca ad aberranti disuguaglianze e ad automatiche insensibilità?

Come ammettere la conservazione del sistema delle impugnazioni, che offre qualsiasi agevolazione alla Pubblica accusa mentre le nega meno ai Patroni, costretti a balzare da un angolo all'altro d'Italia, per deporre nella sede competente i motivi del gravame? E perchè non soffermarsi una volta di più sui rigorismi di interpretazione, con cui si cerca di imperversare nelle pronunce di non accoglimento dei ricorsi degli imputati?

Dottrina e Giurisprudenza riboccano di questi piatti, e se a calmarli ci gingilliamo fino all'arrivo dei nuovi testi di legge, stesi a tira e molla sui tavoli delle Commissioni ministeriali, si renderanno due cattivi servizi: uno alla Giustizia, e l'altro alla pratica sollecitudine dei procedimenti che, a ragione o a torto, forma l'aculeo delle giornalieri recriminazioni, un po' dappertutto in Italia.

b) Corti d'assise « in fieri ».

Non abbiamo ancora intrapreso l'esame della nuova proposta di legge sulle Corti d'assise, nè potremmo facilmente persuaderci che questa riforma fosse da reputarsi tra le più urgenti.

Viene introdotto in via transitoria, per il passaggio dall'uno all'altro sistema di giudizio, il principio della revisione del merito in ordine ai ricorsi pendenti attualmente in gran numero innanzi alla Cassazione.

Basta per provocare un tale rimedio straordinario che anche uno solo fra più ricorrenti contro la stessa sentenza ne faccia richiesta. In tal modo viene evidentemente vulnerato il diritto della pari determinazione spettante a ciascuno degli imputati: e c'è da figurarsi fin d'ora l'odissea dei contrasti, delle queri-

monie e della confusione che sarà per nascere da questa peregrina novità procedurale.

Si allude essere un tale impensato espediente la valvola di smaltimento del numero enorme di ricorsi penali giacenti innanzi alla Cassazione. Siamo restii a crederlo, ma anche ammettendo la utilità di questa discutibile trovata e dell'ampliamento di competenza delle Corti d'assise, distinte in due gradi di giurisdizione quanto al merito e in un terzo grado per i gravami di Cassazione, l'onorevole Ministro avrà la cortesia di mostrarci dove abbia reperibili i mezzi da fronteggiare il fabbisogno del personale in un momento in cui è unanime la doglianza per la sua estrema penuria. E non è tutto qui, perchè il fabbisogno di maggiori mezzi finanziari e di apprestamenti strumentali richiesti all'uopo, scopre un margine di altre esigenze che evadono i quadri delle limitate attuali disponibilità, soprattutto finanziarie ed ambientali.

È fatale che ricadiamo sempre nel malvezzo della burocrazia, specialmente quella centrale e la giudiziaria, che pretendono aver fatto tutto con la trascrizione sulla carta di un qualsiasi apologetico ordinamento, lasciando andare come inutile ogni proporzionato riscontro tra la teorica e la pratica rispondenza del servizio escogitato. Quello che accadde nella fatuità dell'era fascista coll'impianto dei nuovi istituti del procedimento civile, si ripeterebbe oggi con impensato mimetismo.

c) Difetti di tecnica legislativa.

In ambedue le assemblee il bilancio della giustizia portò ad affrontare il problema della compilazione delle leggi, sia dal punto di vista formale, sia per quello che riflette la disposizione tecnica del contenuto. Furono da egregi colleghi sviscerati gli aspetti di queste lacune che trovano consenzienti non solo gli esperti ma anche i cittadini di cultura media, colti alle prese di una norma che li interessa.

L'addebito si può riconoscere aggravato per la crescente colluvie di norme legislative e regolamentari, quando sciatte e pletoriche, altre volte impigliate e prolisse, non di rado prive della euritmia e della chiarezza addicibili alla materia. La nostra esperienza profes-

sionale ci darebbe modo di esibire testi recenti e di delicata applicazione, fatti apposta per competere coi geroglifici nella trama delle loro specificazioni o dei particolari avvolgimenti. Verrebbe quasi fatto di pensare che la materia legislativa in genere fosse prona a tendenze esoteriche, contrastanti con la semplicità ed agevolezza di interpretazione, tanto più connaturale in regime a struttura popolare.

Sarà insufficienza della burocrazia che è lasciata troppo spesso arbitra del lavoro preparatorio? Sarà perchè i dirigenti dei dicasteri, sempre affancendati in gravissime cure, non hanno il tempo di sobbarcarsi direttamente al collaudo, diremo così, dei disegni di legge?

Durante la discussione del trascorso bilancio fu suggerito che, invece di sperdere la mansione preventiva di controllo dei testi di legge fra più Ministeri, essa venisse assunta integralmente dal Ministro della giustizia, a cui è ovvio riconoscere il diritto di controllo sui requisiti formali di qualunque legge, prima della sua promulgazione.

Sarebbe utile per altro estenderlo, come già fu detto nella Camera e nel Senato, alla visione preventiva del testo per ridurlo ad unità stilistica e dispositiva, nonchè a quella decorosità di espressione che è consentanea a chi sia adusato in questa speciale attività.

Una parola in ultimo per la meschina «cenerentola», che si chiama lingua italiana.

Se il pensiero ricorre ai parlamentari e a giuristi che, non fanno molti anni, sapevano accoppiare la padronanza della lingua agli stessi argomenti più astrusi dei testi legislativi, diventerà amaro giudicare la noncuranza e la sciatteria, introdotte dal gusto di una disappropriata modernità.

Se poi questi giudizi fossero per meritarcì tàccola di pedanti, ci conforterebbe l'umorismo romanesco del Belli che ad un suo burlesco personaggio suggerisce di irridere alla necessità

D'imparà l'itajano a un itajano!

3. PUBBLICO MINISTERO E POLIZIA GIUDIZIARIA.

Tanto per mostrare quanto profittevole fosse la discussione parlamentare dell'ottobre scorso sul bilancio della giustizia, un dato

numerico rivende qualsiasi più ragionato argomento.

Ce lo porge il distretto della Corte d'Appello di Bologna, accessibile ai nostri riscontri immediati.

Una regione di così delicata e infaticata attività giudiziaria presenta oggi vacanti del loro titolare quattro procure, sulle otto che vi sono assegnate. Così la funzione direttiva è abbandonata ai sostituti; e non parliamo del personale in genere, costretto a sviottolare in un continuo groviglio di lavoro tra il più difforme e il più tormentato.

Però il Ministero è sempre spiccio nell'offrire rimedio alle richieste di aiuto. Risponde suggerendo l'applicazione di un funzionario, da uno ad altro ufficio di Procura, come si trattasse di barattare miseria con miseria, e come non fosse nota la carenza di personale per le più ordinarie esigenze.

a) Crisi di qualità e di lavoro.

Dopo la crisi di *quantità*, eccoci alla crisi di *qualità*, che vuole essere considerata *ab imis*. Diciamo subito che la carriera del Pubblico ministero implica un riesame di assoluta completezza. Solo chi si trovi a contatto di questo servizio potrà giudicare della sua essenziale importanza.

Dire che spetti ad esso la iniziativa dell'azione penale è una trita parola, ma quali requisiti di prontezza, di intuizione, di coscienza deve cumulare in sé chi ne abbia il peso ?

L'articolo 109 della Costituzione determina che « l'Autorità giudiziaria dispone direttamente della Polizia giudiziaria ».

Si allude qui indubbiamente alla autorità del Pubblico ministero ed all'impulso che gli compete sulla Polizia. Tutto è quindi da innovare per la osservanza di questa norma, la quale esige anzitutto un vero e proprio organo, in cui i due poteri, Polizia e Magistrato, operino nella rispettiva sfera di azione, ma confluendo al risultato finale di accertamento dei reati.

Allontaniamo dalla nostra immaginazione le *vecchie larve* del *bastone* e del *confidente*, come strumento di investigazione della polizia.

Bisogna che ambedue queste forze, ope-

rando nella efficienza del reciproco potenziamento e nell'orbita direttiva del Pubblico Ministero, siano munite dei mezzi rispondenti allo scopo.

La indagine nei procedimenti va fatta prontamente, perchè non solo non abbiano a sperdersi le tracce e le prove del reato, ma perchè esse non subiscano menomazioni, inversioni, o premissioni di valutazione.

Lo stato dei luoghi, la posizione delle vittime, gli esami dattilografici o emostatici, le ricerche e i raffronti sulle persone e sulle cose, la raccolta genuina, e quanto più è possibile, chiara degli informatori, sono elementi di una serie infinita di indizi, concorrenti in modo diverso ma ben articolato, alla selezione e omogeneità della prova.

Beh! chi potrebbe mai illudersi di adattare questo piano di investigazione ai servizi attuali di polizia giudiziaria, che mancano di tutto; e chi più ne difetta è proprio l'ufficio del Pubblico ministero!

Il Paese non lo sa, ma son miserie che per scuotere la insensibilità delle sfere dirigenti non tollerano reticenze.

Il funzionario del Pubblico ministero ha urgenza di recarsi sul luogo del delitto, evitando che la omertà o l'audacia aiutino i colpevoli nelle loro manovre di nascondimento o di adulterazione. Occorre un mezzo rapido di locomozione. Le Procure ne sono prive e, ove non si degni la polizia di offrire a quello che dovrebbe essere il suo dirigente la disponibilità di una macchina, deve essere egli stesso a procurarsela, aspettando poi il rimborso del noleggiamento da parte dell'Amministrazione sulla base di quattro lire al chilometro! A fare il proprio dovere ci si rimette dunque di tasca!!

È un caso singolo, ma la sfilata potrebbe continuare.

Inoltre la specialità degli esami e dei riscontri da farsi prontamente sulle tracce del reato richiedono gabinetti attrezzati e specializzati, con suppellettili di ausilio tecnico e medico-legale. Fermiamoci qui, per non essere tacciati di visionari dai soliti faciloni o indifferenti. Intanto, con le deficienze note a tutti, il pubblico è malcontento, la delinquenza dilaga, e sull'opera della Giustizia si diffondono strane dicerie, mentre la voluta efficacia dell'articolo 109 della Costituzione avrà finimento

nella irrisoria nudità dello scritto, che ha segnato il coordinamento tra Pubblico ministero e polizia giudiziaria.

b) *Crisi di trattamento.*

Se poi passiamo al trattamento dei funzionari, le cose non volgono meglio, giacchè cominciando dai concorsi, la carriera del Pubblico ministero è guardata con implicito disfavore.

Si sa che in essi domina esclusivamente il criterio dei titoli scritti e documentati, pesati e predisposti nelle sentenze e nei provvedimenti della carriera giudicante.

Orbene, alla raccolta di questi incunaboli contrasta l'opera del Pubblico ministero, svolgendosi essa in brevi e concettose note nelle requisitorie o nel lavoro di udienza, che, per quanto dotto ed efficace, trasvola con la semplice audizione.

Per forza questi sistemi inveterati di uniformità tra le due carriere non rendono gradevole adire quella del Pubblico ministero, mentre alla sua funzione non si soddisfa sufficientemente senza attitudini speciali di critica, di introspezione, di indipendenza, di sensibilità.

Anche qui l'articolo 197 della Costituzione ha tracciato una via distinguendo fra loro i Magistrati « soltanto per diversità di funzioni ».

Per il Pubblico ministero dovrebbe valere in pieno questo principio all'effetto delle promozioni, perchè quando esso risponda in misura adeguata ed esemplare alla sua funzione, manca il motivo di lasciarlo intristire nell'attesa del grado da cui finalmente ottenere la meritata soddisfazione, e soprattutto la idoneità a servire l'Amministrazione con la dimostrata prestanza delle sue attitudini.

I documenti scritti? ma chi meglio dei capi delle Corti è in grado di riferire sulla sperimentata capacità dei singoli funzionari del Pubblico ministero? E perchè nelle Commissioni di concorso essi rappresentano una *rara avis*, ormai essendo di prassi la prevalenza dei magistrati della giudicante?

Dopo tutto, se dal quarto grado in su per la formazione delle Commissioni non esiste discriminazione di scelta tra magistrati e funzionari del Pubblico ministero, l'agguaglia-

mento è puramente casuale per il fatto che coi passaggi da magistrato a Pubblico ministero, e viceversa, si finisce nelle Commissioni stesse col cancellare ogni specifica traccia di reale appartenenza all'una o all'altra delle due distinte funzioni.

Il riparare a queste disparità sarebbe l'attesa perequazione a tante l'ingiustizie, compiute anche di recente, cominciandosi con l'impedire che funzionari altamente meritevoli cessino di essere posposti nei concorsi, per effetto di un trattamento da minori, il quale non può se non avvilire tutta intera la carriera.

4. RAPPRESENTANZE E INTERESSI FORENSI.

Avemmo già occasione di raggruppare il ceto degli avvocati e procuratori legali sotto il titolo comprensivo di « Ausiliari della giustizia », denominazione accolta con favore dai colleghi.

Oggi non rinunceremo a confermarlo, perchè non solo tutte le categorie forensi, a distanza di un anno, hanno mostrato di intendere il valore e la opportunità delle riforme ventilate fin qui, ma perchè in realtà la classe forense, quando serva alla Amministrazione della giustizia con disciplina ed abnegazione, contrae di questa funzione le altissime finalità sociali e civili.

a) *Crisi professionale.*

Purtroppo, guardandoci d'attorno, tra gli ottimi, gli onesti, gli autorevoli dignitari, la classe forense, come in tutti i tempi di scompostezza e di crisi, risente sinistri influssi, facili ad identificarsi tra le brighe dei saccenti, dei faccendieri, dei millantatori, degli affaristi.

Si capisce che la immistione di elementi tarati faccia in qualche momento ressa contro ogni consuetudine di riguardosa delicatezza. Col mal vezzo della stampa quotidiana e settimanale che usa porre al primo piano il ciarpame della retorica inopportuna reclamistica, accredita nel volgo coloro che meglio starebbero avvolti nell'ombra della propria mediocrità.

Si affaccia qui il compito di addisciplinamento confidato ai Consigli forensi, ma essi purtroppo inclinano sovente a professare la

teoria proverbiale del « ti vedo e non ti vedo ». La colleganza copre tutto, e lascia che i più intriganti vantino entrate e protezioni che quando toccano anche infondatamente, per le millanterie degli interessati, il sacro recinto della giustizia, si fanno deleterie e attaccaticcie.

A quando un serio tentativo di epurazione? L'interrogativo non include troppe speranze di risposta.

Inoltre la pleora dei laureati e degli aspiranti alla carriera legale accresce ogni anno più l'imbarazzo di una selezione, che cominciasse a far comprendere non costituire uno studio professionale, appena iniziato, il facile abbrivio ai rapidi successi.

Anche qui si è discusso della utilità di porre un limite al sovrannumero mediante il sistema degli albi chiusi, oppure con lo stabilire tra la laurea e l'esame di stato un titolo di pratico addestramento e di specializzazione culturale, a mezzo di *Seminari giuridici* i quali rappresentassero come un passaggio di continuità tra i corsi universitari e l'esercizio professionale.

Vorremmo che i Consigli forensi pensassero a tutta questa estensione di lavoro, che per la formazione delle nuove generazioni sarebbe atto di nobile preveggenza e solidarietà.

b) *Deficienze qualitative da riparare.*

Era nostro presentimento che gli Ordini forensi, dopo lo sconquasso fascista, si avviasero a ritrovare l'assetto più proprio e l'azione delle ricostituite rappresentanze sulla base dell'antica legge professionale.

Temo purtroppo che finora non sia stato così e che i Consigli forensi, invece di essere un organismo vivo e fermo a tutela della classe, si considerino in più casi come i *padri nobili di un* « maiestatico gerontocomio ».

Intanto la classe forense preme e strepita per la insofferenza di non trovare tutela in chi ne ha indubbiamente, per debito di ufficio, l'addicevole competenza.

Il fisco per parte sua aguzza la sua ingordigia sui redditi professionali, sottoposti tre, quattro, cinque volte a ricapitolare sotto la strettoia degli accertamenti. Ne abbiamo l'ultima prova coll'imposta sull'entrata verso la quale il Ministro delle finanze, in attesa della annunciata

palingenesi tributaria, sta riversando presso gli uffici esecutivi il distillato delle più iperboliche o immaginarie valutazioni.

Anche in questo campo si sono avute voci vibrante di resistenza, ma non un'azione concorde degli Ordini forensi; e si che sarebbe veramente azzardato o ingenuo l'appellarsi alla floridezza dell'attività professionale, quando in mille modi essa viene minimizzandosi nelle sue fonti più produttive o più sicure, in relazione del resto al fenomeno di ritenutezza circospetta delle forze produttive.

c) *Sindacati forensi.*

È giusto ammettere che questo illanguidirsi o limitarsi degli « Ordini » nella sfera delle attinenze funzionali sue proprie abbia indotto da più parti a costituire i *Sindacati*, per integrare la tutela degli associati, dove mostri di non essere a ciò consentanea l'antica rappresentanza legale, che niuno del resto intende contrastare sul piano prettamente legale e giurisdizionale delle sue mansioni.

Lungi dall'illaquearsi nel ritorno d'un garbuglio corporativo, noi condividiamo lealmente l'opinione che questa discriminazione di poteri e di attività sia benefica; e a volerle guardare senza velami aprioristici merita di essere saggiata e discussa come argomento di sistemazione delle rappresentanze forensi, ora specialmente che è sempre di là da venire la legge regolatrice. Tutti sanno infatti come si ebbero finora superficiali e transitori ritocchi allo schema della legge Vigliani, la quale anche a distanza di tanti anni esprime una orditura atta ad appaiarsi con gli emendamenti consoni al tempo e alle necessità odierne.

d) *Ente di previdenza.*

Si trascina da un anno all'altro il vessato argomento di una trasformazione dell'*Ente di previdenza per Avvocati e Procuratori*.

Il vostro relatore viene assillato continuamente da richieste e da rilievi dei colleghi, impazienti di vedere sostituita alla indifferenza dell'Ente stesso un'azione che avvisi a sollecite iniziative.

Non va fatta colpa a nessuno, se l'Istituto viene a contrastare così recisamente coi benefici sperati, per effetto della sua errata, superficiale impostazione.

Fu mal calcolato fin da principio l'apporto che i mezzi preventivati avrebbero potuto dare ad una non lontana prospettiva di pensione.

È venuta poi la guerra a immiserire le risorse, per l'annichilirsi di ogni proporzione nel valore della moneta. Si constata che l'assegnare una pensione, rispondente ad una vita professionale onestamente e disinteressatamente spesa, non riuscirebbe a realizzarsi se non tra decine e decine di anni.

Di qui la delusione e il malcontento per quello che l'Istituto costa agli assicurati e il termine evanescente di una liquidazione di pensione, per coloro almeno che non appartengono più alle categorie giovanili.

I Congressi forensi hanno alzato la loro voce e schemi di riforme furono da più parti ventilati. Il nostro collega on. Italia si è anzi fatto promotore di un disegno di legge il cui avanzamento a tutt'oggi non ha fatto troppi passi sulla via di pratiche decisioni.

Il Ministro, anche per questo lato, sappia essere più propenso a stimolare una soluzione conveniente. La vecchiaia e le iatture di questi ausiliari della Giustizia sono proprio da mettere al bando di qualunque interessamento?

Non si dica che gli avvocati volteggiano gioiosamente tra i ceti doviziosi, giacchè anche tra di loro miserie non ne mancano, e ciascuno ha motivo di pesare le disgrazie della vita che, per la perdita improvvisa del principale sostegno, diventa d'improvviso amara e misera ai congiunti dei colleghi sfortunati.

Ci mugola all'orecchio il proverbio che «corpo pieno non crede al digiuno» e la stessa orpellata civiltà di cui godiamo, non è aliena dai più sterili e deplorabili egoismi.

A conforto dei numerosi postulanti che invocano rimedi, sgorghi quindi dalla comprensione dei prossimi dibattiti, anche in questa parte, un programma di fraterna ed operosa solidarietà.

5. ISTITUTI DI PREVENZIONE E DI PENA.

Sarebbe una duplicazione riprendere più che in sommi capi il tema degli istituti car-

cerari, dopo la larga discussione avutane l'ottobre dell'anno decorso nei due rami del Parlamento.

a) *La vita dei carcerati.*

Un egregio collega che parlò efficacemente alla Camera nella discussione suddetta, pose innanzi la necessità di vedere e constatare la realtà delle condizioni in cui vivono i carcerati, perchè solo allora sarebbe più facile arrendersi al senso d'una ragionevole e doverosa pietà verso di loro.

Noi condividiamo questo criterio di effettiva investigazione, perchè siamo certi del successo conseguibile in tal modo.

La carità cristiana impone, come un precetto, di «visitare i carcerati» ma è purtroppo difficile pensare a quest'opera di misericordia, con le sbarre che inibiscono di accedervi agevolmente con influssi benefici.

Non per questo ha da considerarsi sorpassato un tale dovere, giacchè l'informarsi delle sorti dei carcerati e il mitigarle, come è possibile, prima, dopo e durante la espiazione della pena, se è dato ai singoli in casi limitati, potrebbe sempre assurgere ad una permanente missione di assistenza, concorrendovi ogni persona di cuore: e specialmente coloro a cui un'opera di misericordia come questa si rappresenta nella luce e nella pratica di un'alta virtù cristiana.

Trattenendosi sul triste abbandono del povero, Alessandro Manzoni scriveva che: «la solitudine in cui è lasciato, il pensiero di far ribrezzo al suo simile, il riguardo con cui gli si avvicina quel medesimo che gli porge soccorso, il non veder mai un sorriso, è forse il più amaro dei suoi dolori».

La saggia parola del grande scrittore sembra invitarci a quel compito su cui le Associazioni di patronato, e tutte le opere destinate all'assistenza immediata dei carcerati, concentrano esemplari manifestazioni di aiuto se, specialmente, vi facciano leva le qualità menzionate dall'insegnamento di Alessandro Manzoni.

Negli attuali ordinamenti la vita del carcerato è, si può dire, scissa da un proficuo contatto dei suoi simili. Esso se ha ancora un attimo di resipiscenza, sentirà il cruccio del proprio distacco dalla società e invece di tro-

vare nelle sue lacrime uno sfogo persuasivo verso la propria rieducazione si volgerà contro se stesso sfiduciato e ribelle.

Non è questa in tanti casi la vita mortificante dell'ergastolano e della serie infinita di tutti i suoi minori compagni di pena ?

b) Commissioni e decisioni urgenti.

Non si può quindi che riguardare con simpatia la nomina, già avvenuta, di una Commissione parlamentare di vigilanza sulle condizioni dei detenuti e sui trattamenti verso i carcerati, della quale è stato nominato Presidente il collega on. Persico.

Auguriamo di cuore che, a differenza delle consuete Commissioni e nonostante la estensione del lavoro, essa riesca a fornire il corredo più serio e più veritiero di dati, da farne incitamento alle riforme necessarie.

E non è tutto qui. Un ottimo collega, l'onorevole Varriale, presentava nel febbraio scorso un disegno di legge per modifiche all'istituto della « Liberazione condizionale ».

Plaudiamo già a tale divisamento ed alla sua indubbia opportunità, ma sia consentito far voti perchè, con tutte le modificazioni e gli ampliamenti che potranno essere suscitati dalla sua discussione, giunga presto il giorno di sentirlo realizzato.

Il movente della riforma scaturisce netto dalla prova mal riuscita dell'istituto stesso per la infelice formulazione dell'articolo 176 del Codice penale che detta norme complicate e di mal celata prevenzione.

Ci piace anzi concludere con le parole adoperate dal proponente nell'illustrare la sua proposta, e cioè « essere dovere della società e dello Stato assicurare le condizioni di riabilitazione e di adattamento sociale dei condannati ».

c) Liquidazioni in sospeso nella gestione carceraria.

Quel che diciamo qui potrà avere importanza di chiarimento per partite varie dell'amministrazione carceraria, che risulterebbero tuttora in sospeso o in attesa di venire regolarizzate.

Si tratta dei rimborsi per il mantenimento

dei detenuti di varie provincie, nel periodo oscillante tra il 21 aprile 1945 e il 30 giugno 1946. Vi sono compresi i corrispettivi spettanti alle imprese assuntrici, e sarebbe inutile entrare ora in precisazioni perchè la direzione competente fu già investita dell'esame di tutti questi conti, fatti in più casi argomento di speciali insistenze rivolte alla Presidenza del Consiglio e alle Procure generali in luogo.

Ci demmo premura di chiedere le necessarie spiegazioni su questo aspetto del bilancio ma nel momento in cui scriviamo ci sono mancati chiarimenti da parte del Ministro.

È vero che in data 16 settembre 1949 la *Gazzetta Ufficiale*, pubblicava la legge 21 agosto 1949, n. 629, concernente variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa di vari Ministeri, tra cui quello di grazia e giustizia, ma essendovi espresse alcune impostazioni di somme riferibili per questo capo al Governo militare alleato, solo il Ministro sarà in grado di dirci se e in quanto le impostazioni stesse abbiano di mira i sospesi sopra citati.

6. DELINQUENZA E RIEDUCAZIONE MINORILE.

Si stenta a capire la inazione quasi completa nel provvedere, non a base di parziali disposizioni ma con un piano ben meditato di riforme, alla sorte dei minorenni condannati o travati.

Si può e si deve dire per insorpassabile dovere di lealtà che su questo tema le innovazioni legislative compiute dal fascismo, sono rimaste quasi immutate nei quattro o cinque anni dopo la liberazione. Siam pronti a dare atto che, con decreto 20 aprile 1946, il Ministro Gullo, nel nominare una Commissione che formulasse proposte circa gli Istituti di prevenzione e di pena, vi comprendeva implicitamente anche l'argomento dei minorenni; tant'è vero che iniziando i suoi lavori, con la presidenza del Sottosegretario onorevole Merlin, la Commissione conduceva a termine proprio quella parte di cui stiamo parlando. Non si sa inoltre perchè improvvisamente, nel 1948, ne fossero sospesi i lavori, non essendo stata più disposta la ripresa delle sue adunanze.

Sta al Ministro render conto di questa sospensione e della possibilità di utilizzare le conclusioni alle quali si era consciamente

pervenuti. Se si abbiano in vista, e sia pure con tanto ritardo, altre iniziative destinate a continuare il lavoro, tanto meglio, ma quanto fu fatto allora potrà essere sempre acquisito alla esperienza dei futuri consulenti.

Intanto l'urgenza di volgere accurate sollecitudini alla rieducazione minorile parla per bocca di quanti vedono con preoccupazione processi e condanne di giovani riempire la cronaca dei giornali; e quel che è peggio i semi del mal costume, delle sbrigliate avventure, della ribellione organizzata preparano larga messe di clienti alle Corti d'assise e ai Tribunali.

Un regime che si dice impregnato di idealità morali dovrebbe porre ogni predilezione nell'assunto di offrire istituti e remore adeguate a tanto disordine.

Noi diffidiamo degli interventi diretti dello Stato, ma ad esso compete tuttavia di incoraggiare quanti collaborino a questa causa, sussidiando e sorvegliando le iniziative private, affinché sia rispecchiata in esse la genuina e salutare preservazione della gioventù,

nell'ambito giudiziario, post-giudiziario e di preventiva vigilanza.

Le nazioni civili ci precedono su questa via, e non è discaro il ricordare come il problema minorile trovò le sue prime provvidenze nella celebre bolla 14 novembre 1703 del Papa Clemente XI. Tutto dunque invita non a generiche assicurazioni ma a precisi, inderogabili ed assoluti impegni di attività.

L'opera del relatore è finalmente compiuta, e se anche si prestasse a critiche per eccesso o per difetto del suo contenuto, ci sostiene il convincimento di aver reso unicamente omaggio alla verità. Se essa è doverosa sempre in chi si fa a trattare della gestione del pubblico danaro, è doverosa altresì nel caso nostro per non essere tratti ad illudere sulle condizioni della Amministrazione della giustizia e della sua effettiva rispondenza alle esigenze politiche e civili dello Stato. Sta ora al Governo pronunciare una parola decisiva e rassicurante la quale tranquillizzi dei suoi propositi verso la mèta comune.

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 1949 al 30 giugno 1950, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge (Tabella A).

Art. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1949

al 30 giugno 1950 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (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 1949 al 30 giugno 1950 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabella D ed E).