

(N. 848-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1950

Comunicata alla Presidenza il 7 giugno 1950

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1950 al 30 giugno 1951.

INDICE

I. CONSIDERAZIONI GENERALI	Pag. 2
II. L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA.	
1. I giudici	3
2. Gli organi ausiliari del giudice	8
3. Strumenti e sedi	9
4. Circoscrizioni giudiziarie	10
5. Istituti di prevenzione e di pena	10
6. Difensori	12
III. ATTIVITÀ LEGISLATIVA	13

I. — CONSIDERAZIONI GENERALI.

ONOREVOLI SENATORI,

Lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, che per la terza volta viene all'esame del Parlamento della Repubblica, presenta un aumento di 5.616.836.000 lire rispetto alla spesa autorizzata per l'esercizio finanziario 1949-50. La spesa complessiva si riassume nella cifra di 36.411.820.000 lire.

L'aumento non è evidentemente tale da aprire il varco a ottimismo irriflessivi ed è dovuto in parte all'aumento delle pensioni, in parte ai miglioramenti degli stipendi e per il resto all'accresciuta misura di varie indennità minori e al maggior costo di alcuni servizi accessori.

Non gioverebbe tacere che bastano questi dati sommari per giustificare l'impressione che lo Stato non riesce a sopperire se non in ristretto limite alle esigenze di quello che va considerato come uno dei più alti, se non il più alto, interesse nazionale. In sintesi, si può affermare subito che questo bilancio, che se non sarebbe del tutto giusto definire di stasi non è neanche di moto, rivela la dolorosa attualità di un male non ancora adeguatamente curato.

Mette appena conto di avvertire che di tutto ciò il Governo è consapevole. Nessuno dei mali che purtroppo persistono nel settore della giustizia è ignoto a chi ne ha la suprema responsabilità: nessuno dei rimedi che sono indispensabili o opportuni gli sfugge.

Problemi e soluzioni non sono d'altra parte ignoti o trascurati dalle Camere alle quali è stata fatta ingiusta offesa quando si è rimproverato che esse abbiano le orecchie intornate da più rumorose se pur futili discussioni. Basterebbe leggere i resoconti del 1948 e del 1949 per accorgersi che le nostre Assemblee sono state sollecitate dei problemi della giustizia né a questo dovere ha mancato in particolare il Senato, che per antica tradizione è forse il ramo del Parlamento nel quale argomenti siffatti trovano una trattazione più diffusa ed appassionata.

Nel Paese gli inquietanti interrogativi che scaturiscono dalle troppo scarse assegnazioni

per il presente bilancio formano il substrato di uno stato d'animo comune. Attorno ai complessi e delicati problemi della ricostruzione della giustizia e del suo adeguamento alle necessità di un regime moderno e democratico non vi è ormai quasi più nulla da dire.

Ma quasi tutto vi è ancora da fare. Ciò non può aprire molti spiragli di speranza e di fiducia anche se bisogna riconoscere che raccomandazioni e proposte hanno potuto trovare soddisfazione solo in minima parte per ragioni che vanno al di là di ogni buon volere.

Tali ragioni sono remote e complesse. Alla radice delle deficienze e insufficienze che una volta di più tocca adesso di mettere in evidenza a chi ha l'onore di riferire in questa sede, si trovano infatti condizioni di povertà, purtroppo croniche, che dominano la storia d'Italia. Chi scorre le relazioni e le discussioni parlamentari degli anni precedenti al fascismo può accertare quanto sia antico il lamento dell'avara misura tenuta dallo Stato nell'adempiere i suoi doveri verso l'ordinamento della giustizia.

Il Regno ha sempre erogato troppo poco denaro per i tribunali e i giudici, come ha sempre speso meno del bisogno per le scuole, le strade e l'igiene. Basta ricordare che, per esempio, nell'esercizio finanziario 1915-1916 la spesa complessiva del bilancio della giustizia ammontò a lire 58.436.324: moltiplicando questa cifra per cinque (se si tiene conto del coefficiente di svalutazione della moneta dopo la guerra 1915-18) e poi per cinquanta (se si prende questo numero indice della svalutazione seguita alla guerra 1940-45) si vede che, secondo il valore attuale della lira, oggi non sarebbe stanziata nel bilancio che la somma di 14 miliardi e mezzo di lire. Per fare un altro esempio: la spesa complessiva preveduta nell'esercizio finanziario 1925-26 fu di lire 405.170.000: moltiplicando la quale cifra per cinquanta oggi lo Stato non verrebbe a spendere che lire 20.258.500. Di fronte a questi dati di fatto si capisce che nelle aule parlamentari sia spesso ritornata con vari accenti la lagnanza di una giustizia misera, e quindi fatalmente lenta.

Tante cose sono mutate, ma gli stanziamenti per l'esercizio della funzione giurisdizi-

zionale non hanno subito sensibili modificazioni negli ultimi cinquanta anni. Peraltro, dalla penuria e dalle lacune di ieri sarebbe palesemente assurdo e impossibile trarre argomento per attenuare la gravità e l'urgenza di problemi che, se mai, sono divenuti più imponenti e meno differibili nei tempi nuovi.

La Repubblica, passata la bufera in mezzo alla quale è spuntato il suo giorno, non può ridurre al pane e al lavoro le istanze essenziali della vita italiana: non è ammissibile un rinvio senza limiti delle provvidenze e delle misure da tutti reclamate per la giustizia: non è concepibile che intanto non si metta mano, per lo meno, ai rimedi di cui vi è più pressante necessità.

D'altronde, è inutile nascondere, le attuali difficoltà non potranno verosimilmente dar luogo in breve tempo ad uno stato di cose che consenta di risolvere tranquillamente questi problemi, perchè nella vita moderna i molteplici bisogni collettivi crescono con un ritmo rapidissimo ed incessante. Nè vi è bisogno di rammentare che per l'erario pubblico i servizi giudiziari non rappresentano soltanto una passività (considerazione della quale vorremmo fare a meno, anche se è esatta, perchè la somma dignità dell'attività giurisdizionale dovrebbe in tutti i casi imporre oneri e sacrifici ad un'organizzazione statale degna del nome). Non si chiedono miracoli a nessuno, ma il coraggio e la fede possono riuscire a trovare i mezzi necessari.

Per quel che concerne il suo compito, il Parlamento deve portare senza altri indugi in primo piano le questioni che interessano l'amministrazione della giustizia, insistere e martellare tenacemente su di esse, imporne gradualmente ma subito la soluzione incominciando dalle cose più urgenti. Ciò che si potrà fare non sarà che il punto di partenza, ma servirà anche a rinvigorire la fiducia di toccare il punto d'arrivo. Soltanto a tale patto sarà utile e efficace discorrere di temi ormai universalmente noti, soltanto così si potrà uscire dal generico e dall'inconcludente.

Per conto suo, il nuovo Guardasigilli si è messo immediatamente al lavoro annunciando alcuni disegni di legge che più importano e incalzano. È da sostenerlo e confortarlo su questa linea, perchè il Paese sente che altrimenti

ci aspetta una paralisi non lontana del potere giudiziario.

Si aggiunga che le cause della anemia e depressione in cui si trova questo ramo dell'attività statale non sono soltanto materiali, nè unicamente finanziari i mezzi per porvi riparo. Per dare alla Magistratura condizioni di vita decore e possibilità di funzionamento soddisfacenti non basta ricorrere al Tesoro.

La crisi è più ampia e più universale, tocca la legge e il sentimento del diritto: è un'espressione della crisi che da lunghi anni travaglia la classe dirigente italiana: è un effetto della sfiducia e della tiepidezza di numerosi ceti verso gli istituti e le persone nelle quali si incarna la giustizia. Occorrono riforme profonde, non soltanto miglioramenti economici o mutamenti o perfezionamenti di struttura.

Anche qui, in ultima istanza, si incide inevitabilmente sul costume e sulle coscienze, sulla mentalità, sull'educazione etica e civile della Nazione, nè può sfuggire il nesso con la necessità di rinnovare la scuola e la cultura. Per la restaurazione ricostruttiva della giustizia non bastano un maggior numero di giudici e cancellieri o uscieri, più edifici, più aule, adeguati strumenti di lavoro e stipendi più elevati, carceri meno anguste e ripugnanti, come per risollevarne la istruzione pubblica non saranno sufficienti mezzi puramente esteriori e meccanici fino a che durerà la fallace nozione della scuola, che oggi è sentita e voluta purtroppo come mezzo esclusivo per il conseguimento di fini pratici e utilitari.

Il Senato della Repubblica non vuol sottrarsi all'obbligo di proclamare tali verità che aditano il senso giusto delle innovazioni e delle riforme e la strada vera. E anche di questo terrà conto la presente relazione se, impari all'assunto, non tradisca involontariamente il pensiero.

II. — L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA.

1) I giudici.

Nel delineare gli aspetti essenziali di un riordinamento degli organi giudiziari, si devono prendere le mosse da una visione realistica della situazione attuale. In proposito la

diagnosi è già stata fatta più volte con spietata chiarezza.

Gli inconvenienti più gravi sono la penuria di uomini (non soltanto di magistrati, ma di cancellieri, segretari, ufficiali giudiziari, uscieri, ecc.), la insufficienza degli stipendi (collegata alla perdurante equiparazione dei giudici ai gradi gerarchici della amministrazione attiva), la spesso non razionale utilizzazione degli uomini a scapito della loro idoneità specifica alle attribuzioni commesse, la enorme mole di lavoro arretrato sia nel campo del processo civile sia in quello del processo penale dove è male anche più evidente e più triste perchè le troppo lente istruttorie offendono prima di tutto il diritto del cittadino a non essere considerato colpevole sino alla condanna definitiva (articolo 27 capoverso della Costituzione), e in secondo luogo non conferiscono alla efficacia intimidatrice della legge quando, pronunciata la condanna, l'imputato riottiene subito la libertà avendo già espiata la pena con la detenzione preventiva.

È palese il nesso di interdipendenza e di reciproca causalità tra ciascuno di questi fenomeni: la carenza di magistrati dipende dall'inadeguato trattamento economico che distoglie dall'aspirare all'ingresso nell'ordine giudiziario ed è a sua volta causa della lentezza nel disbrigo dell'istruttorie e nel pronunciare le sentenze: guaio che è prodotto anche dell'insufficienza degli uomini per l'applicazione ad uffici e incombenze di genere diverso.

Se questi sono i fatti più evidenti e più noti dai quali è inibita la piena funzionalità della Magistratura e tanti danni derivano ai cittadini, non c'è da dire neanche nulla di nuovo riguardo alle cause che producono effetti siffatti.

Si è rammentato che alcune sono ragioni contingenti, perchè la guerra e il periodo post-bellico hanno fatto sospendere i concorsi e le promozioni, mentre le recenti leggi speciali hanno accresciuto le attribuzioni conferite alla Magistratura (si pensi, tralasciando l'applicazione ormai esaurita di altre leggi del dopo guerra, alle contestazioni sulle locazioni e sublocazioni urbane, sulle assegnazioni di terre incolte, sugli affitti di fondi rustici). Ma è necessario ricordare che purtroppo la causa

più grave non è legata a circostanze transitorie: la insufficienza numerica dei giudici.

La statistica insegna che nel 1871, con una popolazione di circa 27 milioni di abitanti, il ruolo giudiziario annoverava 4905 magistrati che salirono a 5064 nel 1891: oggi, con oltre 46 milioni di abitanti, la pianta organica è di 4973 persone.

Ripetere che è incomprensibile una simile sproporzione tra le esigenze dei servizi giudiziari e l'efficienza numerica degli organi e degli uffici, che nessun dato potrebbe meglio mettere in luce l'abbandono in cui si trova l'amministrazione della giustizia quando quasi tutti gli uffici statali hanno aumentato in misura notevole e spesso straordinaria i loro dipendenti, osservare ancora una volta che è stridente il divario tra l'insufficienza dei ruoli e il continuo incremento dei procedimenti in materia civile e in materia penale, non è che indicare l'aspetto più saliente del problema, anzi del dramma, giudiziario.

Secondo notizie fornite dal Ministero di grazia e giustizia, le cifre dei posti vuoti sono attualmente le seguenti. Per gli uditori giudiziari, dei quali 256 sono entrati in servizio in seguito ai concorsi banditi con i decreti ministeriali del 26 febbraio 1948 e del 5 gennaio 1949, le vacanze si ridurranno a 215 quando sarà terminato un altro concorso a 200 posti presentemente in corso. Fra i Consiglieri d'appello e i magistrati parificati si lamentano ora 138 vacanze: si prevede che prossimamente sarà concluso il concorso a 26 posti e si spera di colmare gli altri vuoti con le promozioni per scrutinio. Si è ancora lontani da numeri che consentano di sperare in un concreto avviamento alla soluzione della crisi.

Le statistiche informano poi che mentre nel 1938-39 i processi civili raggiungevano la media annua di 505.293, nel 1949 sono stati soltanto iniziati 444.978 processi di cognizione, con un aumento di 27.846 (e cioè del 6,7 per cento) rispetto all'anno precedente. I decreti di ingiunzione nel 1949 sono stati 120.656, con un aumento di 17.544 (e cioè del 17 per cento) rispetto al 1948.

Ancora: i pignoramenti sono stati 104.366 nel 1949, mentre nel 1948 furono 68.062: le vendite giudiziarie mobiliari 2.420 contro 2.226 nel 1948.

Per quel che concerne la giustizia penale, i processi nel 1938-39 raggiunsero la media annua di 2.744.521: nel primo trimestre del 1949 invece risultavano già 1.398.902: quanto al numero complessivo dei reati preveduti dal Codice penale, sono aumentati del 9 per cento rispetto all'anno precedente le denunce di delitti contro la persona, è aumentato il numero delle contravvenzioni del 6,8 per cento in confronto del 1948.

Se si aggiunge che sono in corso provvedimenti legislativi che importeranno necessariamente un maggior lavoro per la Magistratura, come accadrà per la legge sulle Corti d'Assise della quale già si paventa che non sarà in pratica attuabile con i miserandi ruoli presenti, data la istituzione del doppio grado di giurisdizione nel merito, la necessità di disporre immediatamente di un aumento di posti non potrebbe essere più manifesta.

In coerenza con questo stato di cose, già fin dallo scorso anno la Commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario ha proposto un aumento di cinquecento magistrati. Ma non si può evidentemente attendere che tale progetto di riforma venga discusso e approvato dal Parlamento: occorre rimediare senza indugio e quindi il primo voto che la vostra Commissione sente il dovere di esprimere, con le più vive istanze, nell'esame del bilancio, è che il Ministro, senza aspettare una riforma che ovviamente non potrà essere portata a termine in breve tempo, prenda l'iniziativa di un disegno di legge in cui i ruoli organici della Magistratura siano aumentati subito del numero minimo di cinquecento persone. Non sarà abbastanza: ma è un minimo al di sotto del quale non si può scendere.

L'aumento dei giudici non può naturalmente essere che una prima risoluzione. Un altro rimedio non meno urgente riguarda il trattamento economico.

È superfluo insistere su verità che sono incontrovertibili. Tutti sappiamo che le retribuzioni corrisposte agli uomini della giustizia devono assolutamente essere portate ad un livello meno inadeguato alla somma importanza di questo servizio pubblico.

Lo sforzo che lo Stato chiede ai magistrati, le difficoltà e responsabilità dei loro compiti

non consentono di tollerare che la loro condizione materiale sia appena decente: il che, del resto, si può veramente dire (e non per tutti, purtroppo) solo da quando, negli ultimi tempi, si è incominciato ad andare incontro almeno alle esigenze impellenti e immediate con le indennità di carica, di toga, di carovita e simili.

Si lamenta che neanche le disposizioni di legge relative al lavoro straordinario (le quali consentono di retribuire i magistrati nella misura massima e invero non eccessiva di sessanta ore mensili) hanno finora potuto avere effetto: i magistrati (come, d'altronde, i cancellieri) hanno riscosso di recente compensi anche inferiori ai dipendenti di altre amministrazioni. Si è pure osservato giustamente che la somma stanziata in bilancio per retribuire le attività eccezionali svolte dai magistrati oltre i limiti del lavoro straordinario (la somma è di poco più di sette milioni per il personale degli uffici giudiziari!) non permette all'amministrazione di remunerare attività che invece meritano un riconoscimento. E altrettanto inadeguati ai bisogni sono stati qualificati i fondi iscritti per i sussidi (si tratta di sette milioni di lire per il personale in servizio).

È ovvio che questi non sono che provvedimenti minimi, anche se per vero sarebbe desiderabile che pur in così modesta misura il Ministero del tesoro mettesse il dicastero della giustizia in grado di provvedere. Ma altrettanto ovvio è che, se si vuol guardare un poco più lontano, occorre fare assai di più. Per eliminare lo scandalo sociale del trattamento poco dignitoso dei magistrati, dai quali si vorrebbe un'indipendenza e un'alacrità non impari alle esigenze dell'arduo ufficio, occorre che il loro trattamento sia fatto oggetto di provvedimenti più ampi e più radicali.

Anche a questo proposito si vuol parlare di provvedimenti da prendersi senza aspettare la maturazione inevitabilmente lenta delle progettate riforme sull'ordinamento giudiziario. Si invoca dal Guardasigilli, che in ripetute manifestazioni di pensiero ha già vigorosamente espresso la sua preoccupazione per queste esigenze, di proporre al più presto possibile una legge che assicuri all'ordine giudiziario condizioni di vita decorose e serene. Non è il caso di dire di più, per ora.

Se è vero che non dovrebbe più esservi bisogno di insistere sull'impossibilità di equiparare i magistrati agli impiegati e funzionari delle altre amministrazioni dello Stato, nessuna richiesta di maggiori assegnazioni può essere giudicata troppo audace quando appunto abbia di mira la posizione di chi deve rendere giustizia e si vuole che lo faccia con pronunce rapide, meditate e imparziali.

Questi indispensabili aumenti di retribuzione sono postulati dall'attuazione pratica dei principi enunciati nella Costituzione: l'articolo 101, secondo capoverso, per cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge, l'articolo 104 che esordisce dichiarando che la Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, l'articolo 107 il cui terzo comma dispone che i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Queste enunciazioni, che dovranno costituire la base per le modificazioni dell'ordinamento vigente, impongono frattanto di rimediare alla situazione disagiata della Magistratura al di là degli angusti confini in cui si pongono le rivendicazioni degli impiegati pubblici. E se resistenze saranno opposte, occorrerà superarle animosamente, non dissimulandosi che se non si raggiungerà questo obiettivo (al quale già si riferiva un solenne ordine del giorno votato all'unanimità dalla Costituente per indicare la necessità di una soluzione concreta alla futura Assemblea legislativa) diventerà inane accademia ogni discussione successiva di riforme più ampie.

Non ci si illuda pensando che se lo Stato patisce carestia di magistrati, dal che derivano tutte le conseguenze universalmente lamentate, la soluzione si può trovare senza aumentare i posti nei ruoli e senza migliorare il trattamento economico dei giudici. Giova a questo proposito, se mai l'avvertimento possa ancora occorrere, rammentare che sono ingannevoli i rimedi di cui talvolta si è sentita far proposta qua e là.

Si è suggerito, per esempio, di trattenerne in servizio oltre i limiti massimi di età i magistrati: ma senza voler discutere se sia stato o no provvido l'abbassamento del limite per il collocamento in quiescenza che fu disposto durante il ventennio fascista, baste-

rebbe considerare che la gravissima sproporzione tra il numero dei magistrati e quello dei procedimenti dimostra di per sé l'estrema insufficienza di un provvedimento che gioverebbe, al massimo, ad assicurare la disponibilità di poche decine di persone, delle quali forse non tutte sarebbero in grado di servire ancora con utilità.

Da altra sponda si è raccomandato di cercare di colmare i vuoti ricorrendo a quelli che si vorrebbero chiamare i magistrati di complemento, da scegliersi tra gli avvocati e i procuratori. Un simile disegno di legge, sottoposto agli organi giudiziari e agli ordini forensi di tutta Italia, è stato disapprovato a grande maggioranza e chi ne aveva assunto la paternità ha compreso con pronta sensibilità che non era il caso di insistere.

Vale in contrario l'obiezione, decisiva, che non sono da confondere due funzioni diverse come quella del difendere e del giudicare e che potrebbe inoltre essere spettacolo preoccupante quello di avvocati che lasciano la professione per assumere temporaneamente le funzioni giurisdizionali, e quindi ritornano alla carriera originaria (allo stesso modo, sia osservato per incidente, che nessuno può rallegrarsi assistendo al cammino in senso inverso dei magistrati collocati a riposo che si dedicano alla professione forense: del quale fatto gli inconvenienti sono talmente visibili da non aver bisogno di essere sottolineati e da far affrettare sinceramente l'approvazione, da più parti auspicata, di un'esplicita proibizione nelle leggi attualmente in elaborazione).

La verità, insomma, è che se si vogliono creare le premesse per una seria riforma dell'ordine giudiziario, sono dannosi tutti gli espedienti e i ripieghi, perchè tutti rischiano di compromettere la scelta degli elementi adatti.

Abbiamo già osservato che una causa di inconvenienti nell'ordinamento attuale è la inadeguata utilizzazione dei magistrati, troppi dei quali sono addetti a funzioni che non dovrebbero essere ritenute confacenti e che comunque fanno ad essi perdere il contatto con il movimento del pensiero e con la vita dei tribunali (discutendosi il bilancio del 1949-50 un senatore ha ricordato che soltanto al Ministero

di grazia e giustizia si trovano addetti 130 magistrati; quanti sono negli altri Ministeri e in tanti enti pubblici?). Tuttavia, se non vi è dubbio che ciò è da deplorare apertamente, è chiaro che anche il porre fine a tale inconveniente non sarebbe ancora un rimedio adeguato.

Pertanto se, Dio non voglia, non ci si persuaderà una buona volta che l'unica soluzione della crisi sta nell'aumentare subito in misura relativamente adeguata i posti di ruolo e nel migliorare subito il trattamento economico dei giudici (cosa possibile anche prima che sia riformato il loro stato giuridico), vorrà dire che non è ancora giunto il momento in cui si possa sperare che questa piaga della nostra vita nazionale sia avviata alla guarigione: e ciò potrebbe voler dire che siffatto momento probabilmente non verrà più.

D'altro lato, eludendo il problema di fondo, il ristagno di cui oggi soffrono le istituzioni giudiziarie diventerà permanente; infatti, alla domanda: perchè i concorsi di ingresso nella Magistratura sono disertati dai laureati più intelligenti e colti? è da rispondere che sarà vano sperare in una selezione soddisfacente fino a quando non saranno migliorate le condizioni economiche della Magistratura e correlativamente non sarà, almeno in parte, posto fine alla presente carenza di uomini.

Con questo non si sarà ancora fatto, è ovvio, quanto si richiede per alleggerire gli organi della giustizia del gravissimo ingombro derivante dal lavoro accumulatosi negli ultimi anni. Ma per rimuovere questo lamentatissimo inconveniente si potranno studiare altri rimedi di immediata attuabilità. Un passo avanti, intanto, sarà fatto: e anche qui conterà l'aver incominciato a fare senza perdere altro tempo.

Più particolareggiati suggerimenti non è forse il caso di dare. La Commissione confida che il senno illuminato del Guardasigilli saprà trovare i modi più acconci non solo per ridurre ma per eliminare il lavoro arretrato: perchè la maniera di ritornare allo svolgimento normale e ordinato dell'attività giurisdizionale si deve e si può rinvenire con la buona volontà.

Tutto quello che si è detto fin qui attiene al profilo tecnico e organizzativo del problema giudiziario. Ma conviene fermarsi un poco anche sul suo aspetto politico e morale.

Un principio fondamentale è ormai acquisito: il giudice è soltanto *subditus legum* e la Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Quest'alta parola è stata detta dalla Costituente e a nessuno può sfuggire che si tratta di una innovazione piena di contenuto e che la promessa deve essere mantenuta se la Repubblica vuole andare verso l'avvenire.

Ma non conviene dimenticare che per porre riparo ad una così penosa e inquietante situazione non basta attuare l'autogoverno della Magistratura, con tutti i corollari che ne discendono e che sono enunciati negli articoli 104, 105, 107 e 108 della Costituzione (Consiglio superiore della Magistratura, assunzioni, trasferimenti e promozioni demandate a quest'organo, inamovibilità del magistrato, ecc.). È stato detto che non bisogna lasciarsi ipnotizzare da una creduta formula magica, come se potessero essere meno necessari i provvedimenti per l'adeguamento dei quadri, per far fronte all'aumento del lavoro e delle funzioni e gli altri simili.

D'altra parte, non si hanno mai da perdere di vista alcune verità perchè se da un lato la società non deve ignorare le condizioni in cui l'attività giudiziaria si svolge in concreto a quelle in cui dovrebbe idealmente svolgersi, dall'altro canto sarebbe una pericolosa astrazione il concepire, sia pure incoscientemente, la indipendenza della Magistratura in modo improprio e incongruo.

Il timore della risurrezione di caste o corporazioni chiuse ed impermeabili alle nuove correnti di pensiero pare per buona sorte poco fondato. È poi certo che indipendenza degli organi giurisdizionali vuol dire, prima di tutto, libertà da ingerenze e intromissioni illecite, dall'alto e dal basso. Ma per fortuna pericoli simili, in un regime di libera stampa e di controllo da parte del Parlamento sull'attività del potere esecutivo, sono abbastanza problematici per fare qualificare altrettanto sciocche quanto ingiuriose per il Governo e per la Magistratura diffidenze e insinuazioni. Nel-

la discussione seguita al Senato sul bilancio del 1949-1950 un oratore dell'estrema sinistra se ne è apertamente reso conto accennando a « quei pericoli, rischi e minacce di cui tanti parlano ma di cui nessuno ha mai potuto portare il più piccolo esempio ».

D'altra parte, non è da tacere che è ormai passato il tempo in cui era lecito porre un'antitesi fra i singoli poteri dello Stato e concepire il potere esecutivo come lo insidiatore subdolo ed occulto degli altri organi. E uno sguardo alla Costituzione basta a dimostrare che se la giustizia è amministrata in nome del popolo (articolo 101), al quale appartiene la sovranità (articolo 1 capoverso) e se i giudici sono soggetti soltanto alla legge (articolo 101 capoverso), la quale è approvata collettivamente dalle due Camere, in realtà gli organi della giustizia non si possono considerare avulsi dalla società e staccati dai poteri che esercitano le altre funzioni collettive.

Il giudice, in quanto applica la legge, ubbidisce alla coscienza comune che sta alla base dell'ordinamento politico a cui appartiene: e se nella infinita mobilità della storia possono esservi delle disubbidienze imposte dalla coscienza, che si rifiuta di prestare ossequio a norme o a principi che le rimproverano, questi estremi conflitti *in interiore homine* che si risolvono con la necessità crudele di optare fra due doveri, possono per buona fortuna essere considerati affatto eccezionali.

Nelle circostanze normali il corpo dei giudici, che partecipa al *pato* del processo, è un ordine di uomini vivi fra gli uomini che lottano e lavorano; in una convivenza sociale i vari aspetti e momenti della sovranità sono reciprocamente legati e coordinati. Non si diminuisce la serietà e la santità della giurisdizione, ma si pone nella sua vera luce la figura del giudice quando si ricorda questo; perchè l'autonomia della magistratura non è che un mezzo per promuovere e garantire maggiormente il bene e l'interesse generale e appunto per questo ha da essere gelosamente vigilata da tutti.

Questi pensieri investono un altro tema: l'idoneità del magistrato al suo compito, la preoccupazione di elevare sempre di più il livello dei giudici, la necessità di una cernita seria e fondata sul merito. Non esiste, infatti,

indipendenza o autonomia se la carriera giudiziaria non è definita con precisione e disciplinata con criteri assolutamente obiettivi.

Siamo brutalmente sinceri con noi stessi e domandiamoci se più d'una volta non può essere accaduto che uno scetticismo indulgente o la considerazione particolare di questo o di quel gruppo abbiano velato la esigenza di una selezione rigorosa e indotto a una debole valutazione dei requisiti indispensabili per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Giova anche a tale proposito il richiamo della Costituzione, che proclamando il principio del concorso obbligatorio per la nomina dei magistrati (articolo 106) ha posto il cardine del nostro ordinamento giudiziario.

Allo spirito e alla lettera della Carta costituzionale bisogna essere fedeli, sotto pena di diminuire il credito e, la fiducia di cui non possono fare a meno gli istituti e gli uomini: e così nei fatti occorre attenersi alla regola del concorso per tutti, del solo mezzo adatto a una buona selezione, dell'unica prova che può filtrare e attirare nuove energie intellettuali a servizio della giustizia: senza fede nella quale non vi è neanche fede nella libertà e nell'avvenire.

(È voto unanime della Commissione che nel predisporre i bandi dei concorsi il Ministero tenga conto che se essi devono servire al loro scopo non è razionale mettere a concorso in una sola volta tutti i posti vacanti, anzi che ricorrere ad una serie di concorsi successivi, indetti a breve distanza di tempo l'uno dall'altro, per un numero di volta in volta inferiore fino a raggiungere il numero complessivo. L'esperienza dimostra che se occorre, per esempio, provvedere a cento posti di uditore non conviene il concorso unico, ma alcuni concorsi rispettivamente a venti o venticinque posti l'uno. Le spese potranno essere un poco più forti, ma ciò che conta è che così sarà possibile una cernita degli elementi idonei a cui è inutile sperare quando si dà luogo ad una unica prova).

2) *Gli organi ausiliari del giudice.*

Una delle cause che concorrono a intralciare il funzionamento regolare dei servizi giudiziari è la penuria dei cancellieri, degli aiutanti

di cancelleria, dei segretari, degli ufficiali e uscieri giudiziari.

La loro necessità è tanto più evidente col moltiplicarsi dei processi e con le maggiori attribuzioni contemplate da codici e da leggi speciali. Ma si riscontra la stessa sproporzione che si lamenta per i giudici. Nel 1871 vi erano 4.908 cancellieri; oggi il ruolo ne prevede 4.975 oltre a 1.044 aiutanti. D'altronde, chi frequenta tribunali e corti non ha neanche bisogno di chiedere lumi alla statistica: la insufficienza di cancellieri e segretari è più palese nelle sedi maggiori, come la carenza di uscieri (alla quale si deve pure la deplorabile manutenzione dei locali) si fa particolarmente sentire nelle preture.

Si impone un aumento delle piante organiche, si deve risolvere anche qui il problema del trattamento economico. Basta ricordare che anche per i cancellieri i compensi per il lavoro straordinario non hanno ancora potuto trovare applicazione: del che sarebbe superfluo mettere in luce le incresciose conseguenze. D'altronde, il provvedimento che ha elevato a settanta anni il limite di età per il collocamento a riposo, che per le disposizioni legislative precedenti era di sessantacinque anni, non può sicuramente sopperire alla mancanza di posti.

Insieme con l'auspicato e indispensabile aumento del numero dei magistrati si attende dal Ministro un disegno di legge che accresca, almeno nella misura minima necessaria, i ruoli organici dei funzionari delle cancellerie. Non vi è più tempo da perdere, ancora una volta.

Si aggiunga che non si possono dimenticare altri addetti alla giustizia penale e civile dei quali fino ad oggi si riscontra universalmente la mancanza. Gli uffici giudiziari hanno necessità anche di dattilografi e di amanuensi per le copie delle sentenze, degli atti, dei documenti. Piccoli problemi solo in apparenza: ma se non si trovano i fondi per organizzare questo servizio le cose continueranno ad andare male.

Quanto agli uscieri giudiziari, che oggi ammontano a 909, ci vuole ancora un provvedimento immediato che ne porti il numero a una cifra meno esigua. Non è possibile aspettare l'approvazione e promulgazione della legge che

concerne l'ordinamento degli ufficiali e degli aiutanti ufficiali giudiziari, di cui il disegno è stato presentato il 24 febbraio scorso alla Camera dal Guardasigilli, pur essendo naturalmente da desiderare e sperare che tale progetto sia esaminato e approvato con la maggiore rapidità.

3) *Strumenti e sedi.*

Il tema degli organi ausiliari è strettamente connesso con quello delle attrezzature necessarie pel funzionamento dei servizi: altra esigenza che è tuttora ampiamente insoddisfatta.

L'istituto del giudice girovago appartenendo a un irrevocabile passato, non mette conto di osservare che oggi il magistrato deve avere una sede almeno decente, un minimo di comodità indispensabili. Per nostra vergogna, si è invece potuto, fin troppo a ragione, descrivere « quelle orride camere, acusticamente sorde e spiritualmente anche più sorde, senza libri nè riviste nè leggi nè carta nè penna nè caldo nè luce nè operatori qualsiasi, come chi dicesse operare chirurgicamente senza ferri nè asetici nè anestetici nè assistenti... ».

Di ciò le cause sono note: l'ultima guerra mondiale con le sue distruzioni nelle città maggiori e nelle più piccole, e prima ancora il costume imperversante nella dittatura, più proclive alle opere vistose e di rettorica risonanza che a quelle meno grandiose ma meno effimere. Questa è una passività fra le molte ereditate da un passato del quale non abbiamo nulla assolutamente da rimpiangere. Ma ora s'ha comunque da riparare o ricostruire le sedi danneggiate o distrutte e da edificare gli uffici giudiziari che erano già preveduti e messi in programma prima del 1940.

Nè si possono pretermettere gli stanziamenti necessari a procurare, con gli edifici le aule, gli arredi, i sussidi indispensabili per il lavoro intellettuale del magistrato. (Per verità, si è anche fatto presente il bisogno di autovetture per gli uffici di istruzione e per i procuratori della Repubblica: ma nessuna spesa al riguardo è prevista).

Nel bilancio in esame uno dei capitoli più squallidi riguarda appunto questi strumenti di consultazione e di ricerca: il numero 7 pre-

vede una spesa di 1 milione di lire per la biblioteca del Ministero e si precisa che è stata, per una migliore indicazione delle spese che vi fanno carico, modificata la denominazione del capitolo, che precedentemente era « spese per biblioteche » (con che sembra quasi affiorar il presupposto implicito che di libri abbiano bisogno soltanto gli uffici dell'amministrazione centrale).

Altro capitolo doloroso è quello che prevede la spesa di 2 milioni di lire per manutenzione di locali. La cifra è così inadeguata che non occorrono chiose. Ma un'osservazione simile va fatta, a proposito del capitolo 44 che, pur con aumento di 2 milioni, contempla la spesa di 8 milioni per la custodia e la manutenzione dei locali del palazzo di giustizia di Roma, il quale abbisogna di riparazioni urgenti. E sempre insufficiente è la previsione della spesa di 300 milioni come contributo dello Stato ai Comuni per le spese giudiziarie (a norma della legge 24 aprile 1941, n. 392), come spesa complessiva per l'arredamento dei nuovi palazzi di giustizia e rimborso ai Comuni delle spese per gli uffici giudiziari (a termini del regio decreto 14 settembre 1931) e per le sedi distaccate di pretura.

In un disegno di legge d'iniziativa del Ministro delle finanze relativo alla finanza locale si propone di moltiplicare per sessanta gli attuali contributi dello Stato ai Comuni. Data l'urgenza del provvedimento, è da raccomandare che tale disposizione venga al più presto staccata dal disegno ministeriale e sottoposta da sé sola all'esame del Parlamento.

4) *Circoscrizioni giudiziarie.*

Nel quadro delle cose urgenti non sembra per verità che si debba collocare l'attuazione di nuove circoscrizioni.

Nel 1923 furono soppressi 57 tribunali: fra il 1945 e il 1947 ne furono ricostituiti ben 37. Diciamo francamente che, in tanta penuria di giudici, non è davvero il caso di pensare ad altre ricostituzioni.

Fin da due anni addietro questa Commissione faceva voto che i criteri di stretta economia, ai quali gli organi governativi si richiamano per necessità ad ogni momento, vallessero a distogliere dalla creazione di uffici

i quali, se possono appagare interessi locali od orgogli provinciali magari spiegabili, non sono necessari e giovevoli all'amministrazione della giustizia: e aggiungeva che solo il problema delle preture poteva essere considerato a sé e suggerire una deroga alla regola di una assoluta severità in materia. Sono considerazioni talmente sagge che mette appena conto di ripeterle.

Non si può non compromettere il soddisfacimento dell'esigenza prima, che è quella di dare alla Nazione un numero di giudici almeno sufficiente al disbrigo del lavoro dal quale sono oppresse le Magistrature, se si continua a dare ascolto a sollecitazioni singole e ad essere indulgenti a desideri anacronistici. Il problema di una migliore distribuzione delle sedi dovrà essere affrontato a fondo quando questo punto sarà esaminato negli studi di riforma dell'attuale ordinamento giudiziario e sarà arduo assai da risolversi in un paese così geograficamente mal fatto e così vario da una regione all'altra, nel quale vecchi spiriti particolaristi e inveterate suscettibilità comunali non sono sopite.

Ma anche per non turbare l'attuazione di un piano organico è necessario che si smetta l'abito di provvedere a pezzi e bocconi alla divisione delle circoscrizioni.

Una voce si è levata peraltro in favore delle preture di montagna: ed è giusto riconoscere che va ascoltata. Nei luoghi più lontani dalle vie di comunicazione, in mezzo a popolazioni rurali spesso numerose, l'amministrazione della giustizia deve essere accessibile anche perchè il pretore rappresenta l'unica espressione viva e vera dell'autorità. D'altronde, le solite difficoltà finanziarie sono superabili con relativa facilità perchè in casi di questo genere non si tratta di sobbarcarsi a nuove spese molto ingenti, ma soltanto di distribuire più equamente le preture istituendone qua e là non molte di nuove. I benefici insomma superano lo svantaggio dell'onere economico.

5) *Istituti di prevenzione e di pena.*

Veniamo ad uno dei temi più urgenti, che è anche il più triste e grave fra quanti ci occupano ed uno di quelli ai quali l'opinione pubblica è più sensibile.

Poco di nuovo vi è da dire anche a questo proposito: ma quasi tutto da fare anche qui. Si è rammentato autorevolmente mesi addietro che le condizioni delle carceri italiane sono oggi quasi immutate rispetto a cinquanta anni fa, quando si dovette parlare a loro riguardo di cimiteri da vivi.

Se la Nazione ha una vocazione storica per il diritto che non le consente indifferenza per nessun aspetto del problema giudiziario, questo specifico problema non è nemmeno di giustizia, ma ancor prima di civiltà.

Occorre approfondire la coscienza di questo male e della sua gravità per suscitare forze capaci di trovare un rimedio. La situazione non può più essere accettata con supina rassegnazione e l'impegno comune del Parlamento e del Governo deve essere di trovare ad ogni costo i 40, 50 o anche 60 (se occorre) miliardi di lire che si richiedono per porre mano alle misure e riforme indispensabili.

È noto che, dopo la discussione seguita su questi argomenti nei due rami del Parlamento, il Presidente della Repubblica con decreto del 10 dicembre 1948 nominò una Commissione di cinque senatori e di cinque deputati la quale si mise al lavoro nel luglio dell'anno passato. Il suo Presidente, che è anche Presidente della nostra Commissione, ha testè dato sommariamente conto, in una lettera al Presidente della Camera dei deputati, dello stato attuale del lavoro svolto dai commissari, i quali si propongono di procedere ad un attento esame della organizzazione carceraria, ed a questo scopo hanno già visitato molti stabilimenti di pena, e di proporre una serie di innovazioni immediate da apportare al regolamento vigente per informare il sistema dell'esecuzione penale ai principi sanciti dalla Costituzione e immanenti nella coscienza pubblica.

La Commissione conta di assolvere il mandato entro il 31 dicembre 1950. Nell'attesa della sua relazione vi sono intanto delle cose di tale urgenza che non si può dispensarsi dal segnalarle.

Si tratta di risolvere almeno le questioni più pressanti perchè scompaia la vergogna di case di pena troppo anguste per il numero dei detenuti e a dir poco irrazionali e ripugnanti all'igiene, di regolamenti che condannano i re-

clusi ad un ozio esasperante e dannoso sotto ogni aspetto, che non provvedono adeguatamente ad assicurare il lavoro e a remunerarlo in misura non irrisoria, che non assicurano un vitto un poco più che tollerabile.

Occorre avere il coraggio di guardare in faccia questa realtà e di bandire ogni superstite ed inconscio pregiudizio derivante da una male intesa dignità di Patria perchè è in gioco la dignità umana del traviato e del recluso. Non si serve la giustizia se non si pongono in prima linea anche i problemi della esecuzione delle pene (in ubbidienza al principio sancito nell'articolo 27, secondo capoverso, della Costituzione) o se ci se ne occupa soltanto a parole. Fino a quando non avremo fatto in questa materia tutto il possibile per rendere almeno umana la vita nelle prigioni continuerà a pesare su tutti noi uno dei mali più dolorosi della nostra storia.

Qualche cosa si è fatto, ma l'opera che ci attende è immane. Si va dall'edilizia, perchè vi sono opere da restaurare dopo le rovine della guerra e soprattutto vi sono da intraprendere nuove costruzioni al posto delle antiche, alle esigenze della cosiddetta manutenzione ordinaria dei reclusori, perchè troppo spesso sono ancora al di là da venire impianti igienici e sanitari. Si devono migliorare le condizioni di vita dei detenuti pensando non solo al nutrimento ma anche alle cose necessarie per evitare un abbruttimento totale dell'intelletto, come le biblioteche, la radio ecc. C'è da organizzare l'assistenza sanitaria perchè il pericolo della diffusione di malattie è sempre più minaccioso. C'è da provvedere al lavoro dei carcerati. E c'è da aumentare correlativamente il numero degli addetti agli istituti di pena essendo evidente che nè essi oggi possono bastare nè la buona volontà dei singoli può risolvere tali e tante difficoltà.

Il tema diventa ancor più triste e la necessità di provvedere tanto più improrogabile quando si considerano le condizioni delle prigioni per i ragazzi.

Alcuni tragici episodi recenti hanno richiamato l'attenzione di larga parte del Paese su questi istituti. Nei casi singoli si è potuta accertare l'inesistenza di responsabilità specifiche e personali e purtroppo è anche vero che

per una certa stampa ogni fatto di cronaca serve a gettare ombra sui poteri pubblici e a seminare la disistima per le istituzioni democratiche. Ma resta sempre fermo che nessuna sollecitudine potrebbe mai essere sufficiente e nessuna cura potrebbe giudicarsi eccessiva per l'adolescenza traviata.

La società ha lo strettissimo dovere di proteggere l'infanzia più misera e più bisognosa di assistenza perchè le colpe sono universali e radicate nella stessa umanità. I tribunali dei minorenni hanno una posizione oltremodo ardua. Non meno delicato il compito delle case di rieducazione e dei riformatori, nei quali si hanno per verità da rendere adatti alla vita sociale dei fanciulli che non sono mai stati educati, da ridare ad essi la fiducia in se stessi per farne degli uomini che non siano più nemici dei loro fratelli e concittadini.

Il problema è evidentemente complesso e molte sono le provvidenze che si impongono. Occorre affrontarlo, ancora una volta, alla radice incominciando con l'accrescere i posti nelle piante organiche dei funzionari e offrendo loro delle condizioni economiche meno miserevoli poichè la missione di questi funzionari si avvicina a quella dei curatori di anime.

Bisogna vincere questa battaglia: bisogna mettersi subito al lavoro: nè possono esservi difficoltà pratiche capaci di resistere alla ferma volontà di arrivare alla meta.

6) *I difensori.*

Non vi è dubbio che in sede di bilancio della giustizia si deve parlare anche di coloro che esercitano la professione forense. La loro funzione è strettamente collegata e complementare a quella del magistrato ed in pratica non si può provvedere agli uni disinteressandosi degli altri.

Nella società moderna l'ingerenza dello Stato nella vita civile è diventata così varia e continua che anche le professioni libere chiedono disciplina e tutela alla legge. D'altronde, il legislatore può fare per gli avvocati forse anche più di quanto non si chieda quando si invocano disposizioni in materia di previdenza e di assistenza e norme per il regolamento della professione legale. È questo uno dei punti che

fanno toccare più da vicino il legame fra i problemi della giustizia e quelli della istruzione, che sono poi due aspetti della civiltà di un popolo.

Il grido « troppi avvocati! » risale ormai a vecchia data: ma se la lamentata pleora dei laureati in giurisprudenza esigerebbe rimedi di troppo larga portata e spesso di non facile attuabilità, ciò non significa che lo Stato non abbia modo di intervenire allargando ed intensificando, fin dagli anni dell'università, la vigilanza sopra la formazione e la preparazione dei futuri difensori. D'altra parte, è possibile contribuire ad un migliore reclutamento degli avvocati e dei procuratori ponendo alla base della loro selezione criteri di serietà e di giustizia, adeguati all'importanza sociale del patrocinio giudiziario.

Già nella relazione di questa Commissione sul bilancio 1948-49 sono deplorate le troppe facilitazioni e le troppe compiacenze che si ebbero dalla fine dell'ultima guerra in poi nell'iscrizione agli albi. L'inconveniente è stato preso in considerazione anche nei congressi degli organi forensi e altre voci sono insorte contro gli incapaci e i meno degni che hanno potuto immettersi nelle file di questo ceto professionale. Superfluo dire che la preoccupazione è sacrosanta e che non è da rimpiangere il tempo perduto nell'insistere.

In un disegno di legge presentato dal Governo il 10 settembre 1949 alla Camera dei deputati si dettano regole per gli esami di concorso dei procuratori. Altri provvedimenti dovranno verosimilmente essere presentati e discussi. Ma le norme legislative non saranno efficaci se non saranno accompagnate dalla convinzione che non tutto si deve e si può chiedere al legislatore. Anche questo discorso tocca in ultima analisi il costume e la morale.

Per eliminare la piaga dei professionisti inetti o immeritevoli, dei procacciatori e dei mestieranti, si richiede una lunga e profonda opera di educazione, per la quale nella pratica parecchio potranno fare i Consigli dell'Ordine. Anche queste sono esigenze sulle quali va posto l'accento con insistenza. Spettacoli poco edificanti in occasione di dibattimenti giudiziari clamorosi hanno richiamato testè l'attenzione e la preoccupazione degli organi rap-

presentativi della professione. A parte simili esigenze di decoro, ordine e misura, altri segni vi sono di un abbassamento del livello etico ed intellettuale dell'avvocatura e di un decadimento del suo stile glorioso.

Non è da tralasciare nessun mezzo opportuno per restaurare anche in questo campo i valori più veri, per ridare la sua dignità alla figura dell'avvocato. Se un'aria greve dovesse continuare ad addensarsi contro gli esercenti della professione forense e se le giovanissime generazioni potessero essere così tratte a pensare che la furberia o la malizia o le armi istrioniche siano strumenti più idonei al successo che non la rettitudine, la lealtà e la preparazione, rischierebbe di accrescersi lo sconforto, il dubbio ed il disamore per la giustizia, con pregiudizio sempre più grande per la società.

Non sembra fuor di luogo, infine, un accenno alle preannunciate riforme in materia di previdenza. L'auspicio è antico se più di trenta anni or sono in una relazione parlamentare sul presente bilancio si invocava già una cassa delle pensioni per gli avvocati e per i procuratori. Non si menoma l'autonomia e la dignità della classe forense quando si chiede che l'erario, in definitiva, restituisca in parte ciò che prende coi contributi obbligatori per l'Ente di previdenza.

Un disegno di legge di iniziativa parlamentare ha proposto recentemente la sospensione dell'obbligo del pagamento di siffatti contributi: certo non se ne saprebbe vedere la giustificazione se dovesse tramontare la speranza di dare un assetto organico alla previdenza forense, onde venga meno la tristezza di sussidi così irrisori da umiliare il professionista vecchio ed infermo che non ha altri mezzi di sostentamento.

Questa discussione cade mentre è all'esame della Commissione il disegno di legge che l'Assemblea conosce. Sarebbe pertanto prematuro l'addentrarsi nell'argomento, ma non poteva non essere fissato a questo punto il voto che l'augurio di larga parte degli avvocati e dei procuratori d'Italia possa essere esaudito da qui a non molto nelle forme più efficaci e più convenienti.

III. — L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA.

Sarebbe evidentemente arduo ed ingombrante il discorrere anche soltanto dei più noti e più importanti disegni di legge che sono stati sottoposti dal maggio del 1948 alle Assemblee legislative o che, non ancora approvati, ne formano presentemente oggetto di esame. Ma occorre accennare per lo meno al compito svolto in questa materia dal Ministero della giustizia.

Si sa che fin dal 1944 è stata messa allo studio la riforma dei codici vigenti: riforma parziale, e cioè relativa alle materie ed ai punti nei quali una modificazione della codificazione compiuta durante il regime scomparso è necessaria o utile.

Una esigenza siffatta si è naturalmente manifestata anzitutto per il Codice penale e per il Codice di procedura penale. Pel primo è stato da tempo stampato e distribuito il progetto preliminare del libro I ed è in corso la elaborazione del II libro. Del Codice di procedura penale è stato pure da ultimo diffuso un progetto di riforma.

Per il diritto privato si può innegabilmente procedere con maggiore calma. Per il Codice civile, intanto, sarà più che altro questione di una revisione delle sue norme alla stregua delle nuove leggi speciali che già hanno visto la luce o che dovranno essere pubblicate fra breve. Ma la revisione e il coordinamento non sono pensabili fino a quando le più salienti riforme non saranno state promulgate, come la riforma fondiaria e la disciplina dei contratti agrari per quanto concerne il libro della proprietà, mentre il libro del lavoro non potrà essere riesaminato e ritoccato fino a quando non saranno definitivamente fissate le linee legislative del nuovo ordinamento sindacale, in attuazione dell'articolo 39 della Costituzione. È preveduta anche la revisione del Codice della navigazione, della quale si occuperà un'altra Commissione di nomina ministeriale.

Quanto al Codice di procedura civile, si conoscono le vicende della ratifica e delle modificazioni del decreto legislativo del 5 maggio 1948, n. 483, che sostituisce un discreto numero delle disposizioni vigenti col metodo che

si dice delle « novelle ». È appunto adesso all'esame del Senato il testo del decreto legislativo come è stato modificato dalla Camera. È da prevedere, come è sperabile, che con l'inizio del 1951 queste norme nuove entrino in vigore insieme con le relative disposizioni di attuazione e transitorie.

L'importanza dell'argomento non permette di passare sotto silenzio le leggi che si dovranno adottare per attuare i principi normativi e le enunciazioni programmatiche della Costituzione e che pertanto sono giustamente reclamate con maggiori sollecitazioni.

Si allude al disegno di legge sulla Corte Costituzionale e a quello sulla promulgazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica, le vicissitudini dei quali non hanno bisogno di essere ricordate ad uomini esperti. Si parla altresì dei progetti sul *referendum* e sulla iniziativa legislativa del popolo, sull'ordinamento giudiziario (del quale qui sopra si è già rammentato che ne sono stati predisposti il testo e la relazione dalla apposita Commissione), sull'ordinamento delle carceri, sul Tribunale supremo militare. Non è neanche da dimenticare la riforma delle Corti di assise, quantunque si spera che il disegno relativo possa essere trasmesso rapidamente dalla Camera al Senato. Più ampiamente, va infine fatta parola della necessità generale della revisione e del coordinamento con la Costituzione delle precedenti leggi costituzionali, in ubbidienza al progetto contenuto nella xvi disposizione transitoria della medesima Costituzione.

Ma non si può dire qualche cosa dell'attività legislativa se non si accenna anche al problema della tecnica. Perché è vero, secondo il detto di un savio antico, che scrivere la legge è nulla in quanto occorre poi applicarla bene: ma è anche vero che conta assai lo scrivere bene il dettato della norma. Ora questa funzione deve essere seguita e vigilata e a questo

proposito cade in acconcio la critica, più volte espressa, alla persistente molteplicità degli uffici legislativi dei vari Ministeri là dove si imporrebbe unicità di organi per la necessità del coordinamento. Sia lecito ripetere anche quest'anno l'augurio che il Ministro si renda conto dell'urgenza di questa trasformazione di struttura.

Il tema, infine, richiama suggestivamente quello, a sua volta noto e discusso, della necessità di sveltire tutto il lavoro di produzione delle leggi. I difetti del sistema attuale sono già stati ripetutamente messi in luce con sincerità. Minor concordia vi è sui rimedi: e lo si comprende, per la grande delicatezza dell'argomento e per la conseguente necessità di una somma cautela.

Il problema non appartiene al nostro discorso, del quale trascenderebbe palesemente i ristretti confini. Ma un'osservazione deve esserci consentita: quella che, senza voler negare l'esistenza del male denunciato, è forse opportuno lasciare che il tempo faccia la sua parte e porti i suoi insegnamenti.

Per una loro congenita tendenza, agli italiani spesso è difficile saper aspettare. Ma bisogna pure che i nuovi istituti si consolidino e si adattino spontaneamente alle condizioni del Paese, che le strutture si inseriscano lentamente nella vita della Nazione. Prima di affrettarsi a suggerire formule di rimedi che potrebbero essere dei palliativi, occorrerà, pure non mancando di fare con giudizio i tentativi possibili, che l'esperienza abbia potuto fornire maggiori ammonimenti. Se anche si sarà dovuto aspettare un anno di più, sarà tanto di guadagnato per la nostra vita democratica futura, perché gli strumenti che per avventura saranno adottati corrisponderanno tanto meglio alle esigenze a cui si tratta di soddisfare.

Bo, 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 1950 al 30 giugno 1951, 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 1950 al 30 giugno 1951 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 1950 al 30 giugno 1951 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (tabelle *D* ed *E*).