CAMERA DEI DEPUTATI N. 2673-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO AFFARI DI GIUSTIZIA)

(RELATORE **CASERTA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 24 aprile 1952 (*Stampato n. 2143*)

PRESENTATO DAL MINISTRO *AD INTERIM* DEL TESORO

(VANONI

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO

(PELLA)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 26 aprile 1952

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1952 al 30 giugno 1953

Presentato alla Presidenza l'8 luglio 1952

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il bilancio della giustizia, come e forse più di ogni altro, è opportuno sia esaminato sotto un duplice profilo: quello tecnico e quello morale.

Sotto il primo aspetto vanno controllate e discusse le singole voci della spesa, i criteri e gli investimenti delle somme stanziate dal Tesoro nella amministrazione della giustizia, e, in genere, vagliato, al lume dell'esperienza e della opportunità, i dati esteriori del come si amministra la giustizia nel nostro Paese.

È questa certamente un'opera proficua, che, investendo, a così dire, tutta l'impalcatura della giustizia, consente di rivedere la sua organizzazione e la sua attività, dai quadri organici dei funzionari all'ordinamento giudiziario, dal problema delle sedi allo stato giuridico ed economico dei giudici e loro ausiliari.

Più utile per altro appare l'esame dell'altro aspetto, quello che riguarda la giustizia come postulato etico e l'amministrazione di essa come concreta realizzazione di una istanza morale. Sotto tale aspetto il bilancio del Ministero di grazia e giustizia diventa insieme il consuntivo e il preventivo di tutta l'attività dello Stato quale interprete delle aspirazioni del popolo nel campo del diritto, e l'esame dello stesso si risolve nello studio dell'opera compiuta perché la giustizia concretamente amministrata risponda alle esigenze della coscienza sociale.

Appare evidente che uno studio sul bilancio deve riguardare anche questo secondo aspetto, come non può trascurare il primo.

ASPETTO TECNICO

Sotto il profilo tecnico-contabile il primo rilievo al bilancio 1952-53, è il notevole aumento di spesa che va dai 39.404.080.000 dell'esercizio 1951-52, ai 43.351.930.000 con un incremento di 3.947.850.000, dovuto agli aumentati stipendi dei magistrati ed a nuove spese.

È facile prevedere che, con l'esame delle singole voci di bilancio, saranno da ogni parte sollevate osservazioni, rilevate lacune, deplorate manchevolezze, e non sempre infondatamente. Ma i critici dovranno pur sempre lealmente ammettere che le possibilità finanziarie del nostro Paese non ci permettono larghezze eccessive in questo settore e che la situazione generale dell'Amministrazione della giustizia in Italia è considerevolmente migliorata e va raggiungendo un assetto soddisfacente.

Le doglianze che le somme stanziate per la giustizia sono troppo modeste è vecchia, anche anteriore alle energiche voci dei socialisti che, dal principio del secolo in poi, hanno sempre comparato le spese di giustizia a quelle dei dicasteri militari, per dedurne la sproporzione scandalosa e immorale.

Oggi certamente tale paragone non può farsi e ogni osservatore in buona fede non può disconoscere che in Italia l'amministrazione della giustizia rappresenta la costante preoccupazione del Parlamento e del Governo e che, per migliorarne le condizioni, soprattutto negli ultimi anni, si è fatto tutto nei limiti delle reali possibilità dell'Erario.

Per scendere all'esame dei principali lati dell'attuale bilancio, bisognerà aver presenti recentissime leggi che sono intervenute nei settori più delicati; mentre, d'altra parte, è doveroso ricordare altri problemi che non sono stati ancora affrontati e risolti.

Sono questioni che riguardano i funzionari e le discipline degli Uffici giudiziari. Ne esaminiamo le più importanti.

A) Giudici.

Da molti decenni, e soprattutto in questo dopo guerra, è stata rilevata e deplorata la deficienza di magistrati, che, nei gradi inferiori, appariva addirittura offensiva per il buon senso, oltre che per la funzione. Il problema si complicava per la poco logica distinzione dei magistrati per gradi per cui quelli degli uffici inferiori, messi in una quasi condizione di inferiorità, cercavano di evadere negli uffici collegiali; onde si andava delineando una paurosa disfunzione delle Preture.

La legge 4 maggio 1951, n. 383, sullo aumento dell'organico della magistratura, e quella 24 maggio 1951, n. 392, sulla distinzione dei magistrati per funzioni e sul loro trattamento economico, hanno notevolmente ridotti gli inconvenienti che saranno certamente e totalmente eliminati tra un anno o due, quando, ad effetto dei varî concorsi, alcuni dei quali in atto ed altri prossimi ad essere banditi, saranno immesse nei ruoli della magistratura nuove, fresche energie di giovani seriamente selezionati e che saranno attratti a questa carriera anche dal trattamento economico che se non è proprio lauto, è certamente dignitoso e sodisfacente.

A questo proposito è opportuno rilevare che lo Stato deve compiere un doveroso atto di riconoscimento ai magistrati rivedendo il loro trattamento economico. E ciò non come conseguenza di fantastiche, perché infondate, perequazioni al costo della vita, bensì in nome di una concreta giustizia. Ai magistrati, cui, per norma costituzionale e per legge ordinaria, si riconosce una posizione elevatissima nella gerarchia degli organi statali e si attribuiscono le più alte funzioni tra gli impiegati dello Stato, non può farsi un trattamento che attraverso i divieti di percepire altre indennità che sono invece consentite agli altri funzionarî, risulta in pratica assolutamente sfavorevole.

La Commissione auspica che il Tesoro possa al più presto trovare la disponibilità per ovviare a tale evidente ingiustizia.

Esaminando la posizione dei magistrati non è forse inopportuno ricordare la questione, vecchia ma rinverdita recentemente in occasione della riforma della Corte d'assise, sulla ammissibilità o meno delle donne negli uffici giudiziarî. Il problema, come è noto, ha origine dal contrasto tra la norma dell'articolo 51 della Costituzione che equipara in tutto i due sessi, agli effetti del diritto ad accedere alle cariche ed ufficî pubblici, e l'articolo 8 dell'Ordinamento giudiziario che ammette alle funzioni giudiziarie esclusivamente i cittadini di sesso maschile. Se si aggiunge poi che, di fronte all'ampia dizione dell'articolo 1 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati dello Stato, e alle limitazioni espressamente imposte per determinate funzioni, deve ritenersi che le donne hanno libero accesso a tutti gli impieghi statali, eccettuati quelli diplomatici e quelli militari, si ha la

situazione, indubbiamente equivoca e imbarazzante per l'interprete e per la coscienza dell'osservatore, secondo cui alle donne, mentre è dato libero accesso a tutti gli uffici e cariche del potere esecutivo e legislativo, comprese quelle di parlamentare e di Ministro, è preclusa l'attività giurisdizionale.

È un problema serio e delicato che va risolutamente esaminato e deciso, perché non si può ulteriormente procedere in rinvî che sono fino ad ora andati dalla Costituente alle varie leggi speciali.

Rientra certamente sotto questo aspetto tecnico del bilancio, in quanto riguarda la funzionalità degli ufficî giudiziarî, il problema delle sedi, sempre di attualità perché non ancora risolto. L'attuale bilancio, al capitolo 6, prevede una spesa di 5 milioni. È poco. Anzi è quasi niente, soprattutto perché tale spesa riguarda la manutenzione dei locali; mentre nessuna spesa è preventivata per le opere di riattamento e ammodernamento, assolutamente indispensabili e richieste in quasi tutti gli uffici giudiziarî in Italia. E non è il caso di ripetere ciò che tutti sanno, e che cioè il decoro esteriore è parte integrante del prestigio della funzione.

B) Ausiliari della giustizia.

Comprendiamo tra questi tutti coloro che, comunque, collaborano direttamente coi giudici e partecipano quindi all'amministrazione della giustizia. Per essi molto è stato fatto, molto resta da fare.

1°) *Avvocati.*

Dal lato economico la revisione delle tariffe e soprattutto la istituzione della Cassa di previdenza hanno dato una certa tranquillità a questa classe i cui titoli di benemerenza non debbono essere illustrati perché riconosciuti; ma che, fino a pochi mesi fa, era in netta condizione di inferiorità di fronte ad altre. La Cassa di previdenza, tenacemente voluta dagli avvocati italiani e realizzata dal Parlamento, è una conquista, ma è soprattutto un riconoscimento. Va soltanto auspicato che al più presto, superati gli inevitabili ritardi della organizzazione, essa funzioni in pieno, in modo da consentire ad avvocati anziani o malati di ritirarsi in decorosa e tranquilla quiescenza.

Rimane però ancora da risolvere il problema degli albi. Un disegno di legge, recentemente votato da questa Camera e ora all'esame del Senato, delega il Governo ad approntare le leggi sugli ordinamenti di varie professioni, esclusa, tra le altre, quella forense. Sicché potrà, e dovrà, riesaminarsi tutta la materia. In quella sede sarà opportuno intervenire perché seppur non vuol tornarsi all'albo chiuso, che per altro nel passato non ha dato cattiva prova, consentendo anzi una severa selezione e costringendo i meno idonei a scegliersi altra strada, sia almeno più rigorosamente esaminata la preparazione dei candidati negli esami di procuratore. Come dovrà farsi in modo che siano eliminati rapidamente dagli albi i pochi ma inevitabili individuati moralmente indegni che talvolta discreditano l'intera categoria.

Nella futura legge sull'ordinamento forense sarà opportuno disciplinare in modo chiaro e definitivo il patrocinio dell'Avvocatura di Stato, per evitare eccessivi allargamento della competenza di questa, a discapito dei liberi professionisti. Ed è necessario fissare rigidamente i casi di incompatibilità perché non si perpetui un intollerabile stato di fatto per cui spesso impiegati già ben retribuiti, attraverso artifici varî, riescono a mantenere l'iscrizione negli albi e ad esercitare l'avvocatura; ciò che, a parte il danno per coloro che vivono solo di reddito professionale, non conferisce certo prestigio alla figura e alla funzione dell'avvocato.

2°) *Funzionari di cancelleria.*

Tutti quelli che hanno esperienza di vita giudiziaria conoscono il lavoro che compiono quotidianamente i cancellieri, modesti ma indispensabili collaboratori dei giudici, spesso in condizioni di estremo disagio, per difficoltà ambientali di ogni genere. La Commissione esprime loro il ringraziamento ed il plauso, auspicando che, anche per essi, e nei limiti delle future possibilità di bilancio, sia migliorato il trattamento economico, con una revisione dello stato giuridico e dei gradi ed attrizioni, anche al fine di un miglior funzionamento degli uffici.

Va ricordato poi quanto è stato fatto per gli altri funzionari di cancelleria. Una proposta di legge, recentemente votata da questa Camera, ha provveduto alla sistemazione degli avventizi, ed è stato un doveroso riconoscimento del lavoro di questi impiegati. Rimane una categoria, non numerosa ma non per questo trascurabile, finora però assolutamente trascurata. Sono gli amanuensi che, formalmente, sono dei giornalieri, assunti con contratto diretto e personale dai cancellieri capi delle Corti, ma in realtà veri funzionari, perché compiono un lavoro da cancellieri, spesso senza limitazione di orari e sempre con piena sodisfazione dei dirigenti. La

quasi totalità di questi è composta di giovani che negli anni 1945-47, tornati dalla guerra e disoccupati, accettarono questo lavoro, autorizzato dalle superiori gerarchie giudiziarie, nella certezza di una sistemazione futura. Ora, a distanza di anni, essi ricevono ancora un salario che si aggira sulle lire 5 mila mensili, col timore costante di essere lanciati sul lastrico.

È evidente che un elementare dovere di giustizia impone di provvedere alla sistemazione di questi amanuensi. Una soluzione potrebbe essere la istituzione del gruppo *C* fra i funzionari di cancelleria; e sarebbe per altro necessaria anche per una migliore distribuzione di lavoro e per ovviare agli attuali inconvenienti, ben noti ai magistrati e agli avvocati, dei cancellieri, anche dirigenti talvolta, che debbono compiere ogni genere di lavoro, compreso quello che negli altri uffici è svolto da subalterni o da uomini di fatica. Il che, a parte l'evidente disagio morale in cui essi vengono a trovarsi, riduce ulteriormente il loro rendimento funzionale, già compromesso dalla scarsità del numero.

C) Ordinamento giudiziario.

Fin dal primo bilancio discusso in questa legislatura, nelle relazioni e negli interventi di deputati e nei discorsi dei Ministri Guardasigilli, si è parlato del nuovo Ordinamento giudiziario, la cui necessità è stata da tutti ammessa e sentita. E sopratutto perché, ai sensi della norma VII delle disposizioni transitorie della Costituzione, non è consentito legiferare in materia in modo parziale e frammentario, in quanto è rimesso al futuro nuovo testo legislativo tutta la disciplina e l'organizzazione dell'ordine giudiziario. È vero che talvolta si è derogato implicitamente a tale dettato, per la necessità di intervenire in questioni indilazionabili; ma è pur vero che ogni altro progetto di riforma è stato rinviato per questo indiscutibile divieto preclusivo.

L'attuale ordinamento risente del tempo in cui fu emanato e delle mutate condizioni: contiene evidenti lacune e difetti che possono e debbono correggersi al lume di una ultradecennale esperienza.

Basta pensare, ad esempio, al macchinoso sistema delle promozioni dei magistrati. Questi, praticamente, hanno due mezzi per essere promossi: il concorso per titoli e l'anzianità. Col primo sono esaminate le sentenze che ciascuno ha redatte in un determinato periodo, fissato per ogni concorso dal Ministro, mentre col secondo mezzo si ha riguardo alla anzianità di servizio. A parte gli evidenti inconvenienti derivanti dal periodo delle sentenze, in quanto un ottimo magistrato potrebbe non avere redatte sentenze particolarmente pregevoli perché in quel determinato periodo non ha trattato cause implicanti serie questioni giuridiche (e l'inconveniente è più evidente e frequente per i magistrati addetti alle sezioni penali: di qui la scarsa simpatia dei magistrati ad essere applicati in queste), a parte altri rilievi di natura pratica che potrebbero farsi al riguardo, il più grave è che, per la interferenza tra i due sistemi, si ha talvolta l'assurdo di un magistrato riprovato al concorso e promosso per anzianità.

Tutto ciò deve essere rivisto e corretto mediante un sistema che garantisca le promozioni ai migliori. Questo potrebbe essere quello degli esami per tutti e per tutte le promozioni con la valutazione delle sentenze solo come titolo complementare.

Una particolare attenzione dovrà essere posta al concorso di ingresso nella magistratura e per le promozioni in Cassazione.

Con la legge 24 maggio 1951, n. 392, fu imposto un biennio dalla laurea per partecipare al concorso per uditore giudiziario. Successivamente il biennio è stato ridotto ad un anno. Anche qui sarà opportuno ritornare sull'argomento. Non è già questione di un termine più o meno lungo di attesa per partecipare al concorso, ma di garanzia che i giovani aspiranti alla carriera giudiziaria abbiano la maturità spirituale, oltre che la preparazione teorica, necessaria per la funzione. Un sistema potrebbe essere quello che i futuri magistrati prima o dopo il concorso, meglio forse sarebbe prima in modo che si abbia subito una preliminare selezione, seguano dei corsi teorico-pratici. Un assegno mensile assicurerebbe anche la presenza dei meno abbienti mentre l'ammissione limitata ai migliori elementi garantirebbe la serietà dei corsi stessi.

Per quanto riguarda la Cassazione da più parti è stata avvertita la necessità di una riforma, nel senso che non tutti i magistrati accedano al Supremo Consesso, ma sia questo riservato ai magistrati particolarmente dotati non solo per la preparazione teorica e l'esperienza pratica, ma che abbiano dimostrato di possedere quell'insieme di requisiti di intuito e di equilibrio che formano il giurista e che non si acquistano, bensì si affinano soltanto con l'esperienza.

Forse le deduzioni sono troppo drastiche. Certo è che questo problema deve essere va-

gliato a fondo e risolto radicalmente perché la Corte di cassazione sia veramente e sempre, conformemente alla sua tradizione e ai suoi compiti istituzionali, la suprema moderatrice del diritto applicato alla vita del nostro Paese.

Altra questione di fondamentale importanza è quella delle circoscrizioni giudiziarie.

È noto come in questa materia abbiano in ogni tempo influito visioni particolaristiche; sicché interessi campanilistici hanno talvolta deformata una distribuzione di sedi e di territorî dettata dalla logica e dalla geografia. Il nuovo ordinamento giudiziario dovrà riesaminare a fondo i quadri, avendo il coraggio di sopprimere qualche sede di preture o di tribunale, dove o c'è un numero di processi insufficiente per giustificare un ufficio giudiziario, o la situazione ambientale e logistica è tale da non permettere una decorosa amministrazione della giustizia o, in ogni caso, l'attuale organico di magistrati non consente la presenza del necessario numero di giudici.

Si dovranno invece riaprire uffici soppressi per rappresaglia politica o, comunque, non consentiti finora, laddove la situazione economica e demografica lo richiede. E i casi da rivedere sono certamente molti. Basti pensare che nel 1923 furono soppressi 57 tribunali, mentre nei primi anni di questo dopoguerra, ne sono stati costituiti o ricostituiti 37. Può darsi che si sia ecceduto nel primo e nel secondo tempo, e vanno perciò riesaminate con attenzione le singole situazioni.

D) Consiglio Superiore della Magistratura.

Anche questa è una questione che torna immancabilmente in discussione ad ogni bilancio.

Nessuno si nasconde le estreme difficoltà che vi sono alla realizzazione di questo Organo, i molti e gravi problemi ad esso connessi, dal metodo di elezione dei membri, sia quelli scelti dal Parlamento sia i magistrati, alla assegnazione dei posti e cioè se e in quale misura occorre rispettare la minoranza, ai rapporti tra il Ministro Guardasigilli come capo dell'amministrazione della giustizia ed emanazione del potere legislativo, col Consiglio stesso espressione del potere giudiziario.

Sono problemi di estrema importanza e delicatezza e che non hanno precedenti nella nostra tradizione dommatica e pratica. Ma ciò non può impedire la creazione di questo Consiglio voluto dalla Costituzione e voluto anche dal Governo, tanto che l'attuale Ministro della giustizia, nel discorso pronunciato al Senato il 24 aprile 1952, si è espressamente impegnato a presentare prossimamente il relativo disegno di legge.

A proposito di uffici legislativi non è forse completamente fuori luogo ricordare la opportunità che l'ufficio legislativo centrale sia presso il Ministero della giustizia che, per la sua funzione e particolare attrezzatura, può compiere una insostituibile opera di revisione formale dei testi legislativi.

RIFORME LEGISLATIVE

È questo l'aspetto etico-morale del bilancio, cioè quello che resta a fare per adeguare l'Amministrazione della giustizia nel senso più lato, allo spirito del nostro popolo, in questo momento storico.

Qui deve riconoscersi che occorrono interventi innovatori, anche se dovessero apparire audaci.

A) Legislazione penale.

Il problema della riforma dei Codici penale e di procedura penale è universalmente sentito come necessità di adeguamento delle norme al rinnovato clima politico e alla coscienza democratica del Paese.

È noto che le riforme sono allo stadio avanzato, non solo dello studio ma della realizzazione. Questa Commissione ritiene opportuno ribadire alcuni concetti che dovranno essere tradotti in formule legislative.

Per quanto riguarda il diritto sostanziale appare particolarmente urgente introdurre nella nostra legislazione norme che tutelino l'ordine democratico, data la evidente insufficienza delle disposizioni di cui agli articoli 270 e seguenti del Codice penale sia perché dirette nello spirito esclusivamente contro le attività antifasciste, intese sempre e tutte come sovversive, sia perché non comprensive dei molteplici aspetti che il totalitarismo antidemocratico può assumere.

Il regime che gli italiani si sono dato e che è l'unico degno di un popolo civile non può ulteriormente tollerare gli attacchi di coloro che lo minano alla base, sicuri della impunità. E perché non si parli di leggi anche solo formalmente eccezionali o speciali, è opportuno che l'opera si compia integrando o modificando il codice penale. A questi criteri per altro si è ispirato il disegno di legge presentato dal Governo all'altro ramo del Parlamento, e c'è da augurarsi che sia al più presto approvato in modo che sia sedata la giusta preoccupazione di tutti gli italiani pensosi delle sorti della Patria.

Maggiori attenzioni e più profondi innovamenti attende il processo penale. Qui si impongono una serie di interventi, sia per modificare le norme attuali che risentono talvolta del clima in cui furono emanate, sia per adeguare il rito penale alle risultanze dei più recenti studi psicologici e criminologici.

I problemi vanno dai rapporti della magistratura con gli Organi di polizia, la cui incertezza, dovuta anche alla mancata attuazione della norma dell'articolo 109 della Costituzione, è apparsa, con dolorosa evidenza, in casi recenti, alla pubblicità della istruttoria penale per cui il Ministro ha anche assicurato al Senato la prossima presentazione di un disegno di legge. Sono problemi che si incentrano tutti sostanzialmente sulla personalità dell'imputato che, secondo la norma costituzionale, è tutelato dalla presunzione di innocenza ed ha quindi diritto al rispetto dei giudici come degli agenti della forza pubblica.

Così come il rispetto della persona-imputato, oltre che la dignità della giustizia, esige che si rivedano le norme sulla disciplina delle udienze, perché non si ripetano casi recentissimi di processi che, per incoscienza di pubblico e talvolta leggerezza di stampa, sono diventati poco più di uno spettacolo teatrale. Questo morboso malvezzo, che offende la giustizia e irride alla tragedia del dolore che è nel fondo di ogni processo penale, deve essere stroncato, nel nome della coscienza umana e cristiana del nostro popolo.

B) Legislazione privatistica.

Anche nel diritto privato è sentita la necessità di riforme, e, più esattamente di adeguamenti. L'istanza è più urgente in due settori di importanza fondamentale nella vita economica del Paese. I rapporti di lavoro e i contratti agrari.

Per i primi, come è noto, dopo la soppressione degli organi corporativi, c'è praticamente assoluta carenza legislativa. Mancando le legittime rappresentanze di categoria, mancano gli organi con poteri negoziali, e quindi i contratti, detti ancora collettivi, non hanno più efficaci cogente verso tutti gli appartenenti alla categoria, bensì soltanto verso gli iscritti, in virtù di semplice rapporto di mandato. Ciò crea una condizione di assoluta inferiorità dei prestatori di opera di fronte ai datori di lavoro in quanto è rimesso all'arbitrio di questi e alla loro iscrizione o meno alle organizzazioni, se il contratto collettivo avrà o meno efficacia. Nè soccorre, in quanto alla tutela del salario, l'articolo 2099 del Codice civile, perché, secondo questa norma, al giudice è demandata la determinazione della paga solo in mancanza della norma corporativa o delle convenzioni delle parti. Nella quasi totalità dei casi la prima manca, ma la convenzione c'è sempre. Si determina così talvolta una situazione di vera violazione del costituzionale (articolo 36) che garantisce al lavoratore una retribuzione equa e soddisfacente. Di qui le necessità di intervenire, anche con una legge a parte, se dovesse ritardare l'approvazione della legge sindacale.

Per i contratti agrari c'è da augurarsi una sollecita approvazione da parte del Senato del disegno di legge, già approvato dalla Camera. Frattanto, se dovesse tardare la pubblicazione della legge, sarebbe consigliabile disporre un testo unico di tutte le molteplici, non sempre chiare e qualche volta non perfettamente concordanti, norme in materia, armonizzandole ad altri principî legislativi e alla Costituzione. Basta ricordare infatti che attualmente i collegi giudicanti delle controversie in materia di mezzadria sono ancora composti in prevalenza di esperti con una minoranza di magistrati, il che rende praticamente il Collegio un organo straordinario, ciò che è vietato dall'articolo 102 della Costituzione.

Come va precisata, di fronte al tassativo precetto dell'articolo 111 della Costituzione, in riferimento alla norma dell'articolo 10 del decreto legislativo 10 agosto 1945, n. 630 e ad una certa incertezza di interpretazione della Corte di cassazione, con le Sezioni specializzate in materia agraria, appunto perché organi giurisdizionali ordinari – come è pacificamente riconosciuto – hanno l'obbligo di dare alle loro sentenze una motivazione completa ed esauriente, come tutti gli altri giudici, in osservanza della disposizione dell'articolo 132 del Codice di procedura civile, per evitare che si decida, come avviene attualmente di solito, dopo una indagine superficiale e con una motivazione al tutto vaga e insufficiente.

C) Disciplina carceraria.

Il carcere, per la sua funzione e per le sue finalità in un Paese civile deve avere le stesse cure della scuola, perché se in questa si formano le coscienze degli uomini sani e normali, in quello si debbono riformare – ciò che è molto più difficile – le coscienze di uomini traviati nello spirito, spesso dei veri malati. Lo Stato verrebbe meno al suo compito e la giustizia tradirebbe il suo scopo se riducesse il carcere ad un tetro stabilimento dove si

infliggono ai condannati pene che tormentano ma non migliorano.

In Italia da alcuni anni si sono fatti passi notevoli, altri bisognerà farne. Nell'attuale bilancio sono stanziati 200 milioni per gli edifici. Sono pochi se si chiede un immediato totale rinnovamento; ma sono qualche cosa che fa sperare in un graduale ma costante intervento che conduca a un miglioramento radicale dell'ambiente, condizione assoluta per migliorare i sistemi e la disciplina carceraria. Già attualmente può dirsi che siano un ricordo del passato gli indecorosi spettacoli di ammassamenti, di sudiciume e di promiscuità che costituivano una piaga ed una vergogna. Siamo sulla strada di un innovamento che certamente porterà un soffio nuovo nelle carceri italiane.

L'attuale Ministro – è doveroso darne atto – ha già portato un alito di umanità nel carcere quando con la circolare 1° agosto 1951 ha disposto che ai detenuti per pene minori sia consentito indossare abiti civili, e a tutti evitate manifestazioni esteriori e trattamento personale inutilmente umilianti.

È già molto. Ma dovrebbe studiarsi il modo di allargare di più, sia pure in linea di esperimento. Se il detenuto si sente trattare da uomo, se gli è consentito di vivere civilmente, sia pure con le inevitabili restrizioni del suo stato, forse è più facile la sua riabilitazione. Per molti il delitto è frutto del risentimento creato dalla incomprensione e dal disprezzo dei più fortunati, e quindi primo compito di chi sorveglia l'esecuzione della pena è ristabilire le posizioni, riconducendo gradualmente il delinquente nella umanità, cioè alla comprensione e alla fiducia in se stesso e negli altri.

Nessun esperimento sia ritenuto troppo ardito, anche quello di consentire, in particolari casi e con particolari cautele, un temporaneo contatto con la vita esterna, ciò che potrebbe costituire un saggio della reazione del condannato col mondo libero.

Ma il problema fondamentale delle carceri rimane pur sempre quello del lavoro previsto dall'articolo 145 del Codice penale e disciplinato dal Regolamento carcerario per l'evidente fine addestrativo e curativo. Forse non sarà possibile trovare lo spazio e il modo per far lavorare tutti nei piccoli carceri mandamentali; ma per gli stabilimenti più importanti è doverozo e urgente provvedere in modo che tutti i detenuti possono compiere un lavoro utile e retribuito che, oltre a compiere quella funzione educatrice, acquisita ormai alla scienza psicologica, è imposto dalle necessità di sottrarre i detenuti all'ozio totale e abbrutente più della stessa privazione della libertà.

Sempre in riferimento a una migliore disciplina carceraria, è ora di accogliere i voti provenienti da tante parti e provvedere alla istituzione di un corpo di polizia femminile, quale funziona già da tempo in quasi tutti i paesi civili, e che offre indiscutibili vantaggi nelle carceri femminili e, in genere, in tutti i rapporti colle donne delinquenti.

D) Tribunali dei minorenni.

Un cenno a parte merita questo organo, la cui importanza a nessuno può sfuggire, perché è a tutti nota la mole e la delicatezza del lavoro che esso svolge sia in materia civile che penale. Vi sono tribunali, come quelli delle grandi città, dove questo ufficio svolge un lavoro equivalente a quello di vari sezioni del tribunale ordinario.

Le riforme che si impongono di fronte a questo organo sono di duplice natura. La prima riguarda la struttura esteriore. Bisognerà aumentare congruamente il numero dei magistrati perché non può ulteriormente consentirsi che, ad esempio, il tribunale di Napoli, composto di un presidente e di due giudici togati, debba decidere – come ha fatto nel 1951 – ben 874 processi penali, 1234 procedimenti di Camera di consiglio e circa 2000 provvedimenti varî, di natura civilistica e amministrativa. Urge aumentare l'organico e riconoscere a questo ufficio quella autonomia che appare dalle funzioni che gli sono proprie e che è espressamente ammessa nella relazione del Guardasigilli al decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, che definiva il tribunale dei minorenni giudice ordinario specializzato.

Ma più importante è la seconda riforma.

Giudicare i minorenni non è compito da affidarsi a chiunque: si esigono doti particolari di preparazione teorica e di esperienza pratica, conoscenza di discipline extragiuridiche nella stessa misura e profondità di quelle strettamente giuridiche. Si esige soprattutto un insieme di doti fatte di senso umano e di intuito psicologico che non si apprendono sui libri e non possono quindi trovarsi in tutti i magistrati. Nè può farsi esclusivo affidamento nell'opera dei tecnici che assistono e collaborano il giudice, e che ha funzionalmente un carattere sussidiario e complementare; mentre chi deve vagliare non solo le carte del processo, ma soprattutto l'anima del giovane delinquente è il magistrato. Di qui la necessità che i giudici dei minorenni siano scelti con particolare attenzione e l'opportunità che si

istituiscano ruoli distinti, con specializzazione teorico-pratica.

Tale opportunità – forse anzi necessità – risulta d'altronde dalla stessa legge istitutrice dei tribunali dei minorenni che prevedeva un albo speciale per i difensori, ai quali si chiedeva una speciale preparazione. Tale albo non si è mai realizzato, ed è un male; ma peggio è che non vi sia un ruolo speciale per i giudici. Sicché attualmente solo lo sforzo costante e il senso di responsabilità dei magistrati e dei difensori impedisce che i giudizi innanzi a quei tribunali diventino la sagra della improvvisazione e della incompetenza.

* * *

Onorevoli Colleghi ! Queste osservazioni vogliono essere uno sprone per il futuro e non inficiano affatto il compiacimento per quello che finora è stato attuato o è in via di attuazione in questo delicato settore della vita nazionale. Perciò la maggioranza della Commissione, nell'invitare la Camera ad approvare il bilancio, esprime più che l'augurio la certezza che l'Amministrazione della giustizia sarà sempre più degna della tradizione giuridica e morale del popolo italiano.

CASERTA, *Relatore*

DISEGNO DI LEGGE
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

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 1952 al 30 giugno 1953, 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 1952 al 30 giugno 1953 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 1952 al 30 giugno 1953 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle *D* ed *E*).

ART. 4.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli istituti di prevenzione e di pena è stabilita, per l'esercizio 1952-53, come alle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

DENOMINAZIONE DEL CAPITOLO N. 79
APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA E ACCOLTA DALLA III COMMISSIONE PERMANENTE:

Compensi a componenti delle Commissioni incaricate dello studio degli emendamenti da apportare ai Codici civile, penale, di procedura civile e di procedura penale e delle leggi in generale.