



212

LAVORI  
PREPARATORI  
DEL  
CODICE PENALE  
E DEL CODICE  
DI PROC. PENALE

VOE. I

BIBLIOTECA  
CENTRALE  
GIURIDICA

SALA

345.00262

COD ROCCO

01

M 9000007382

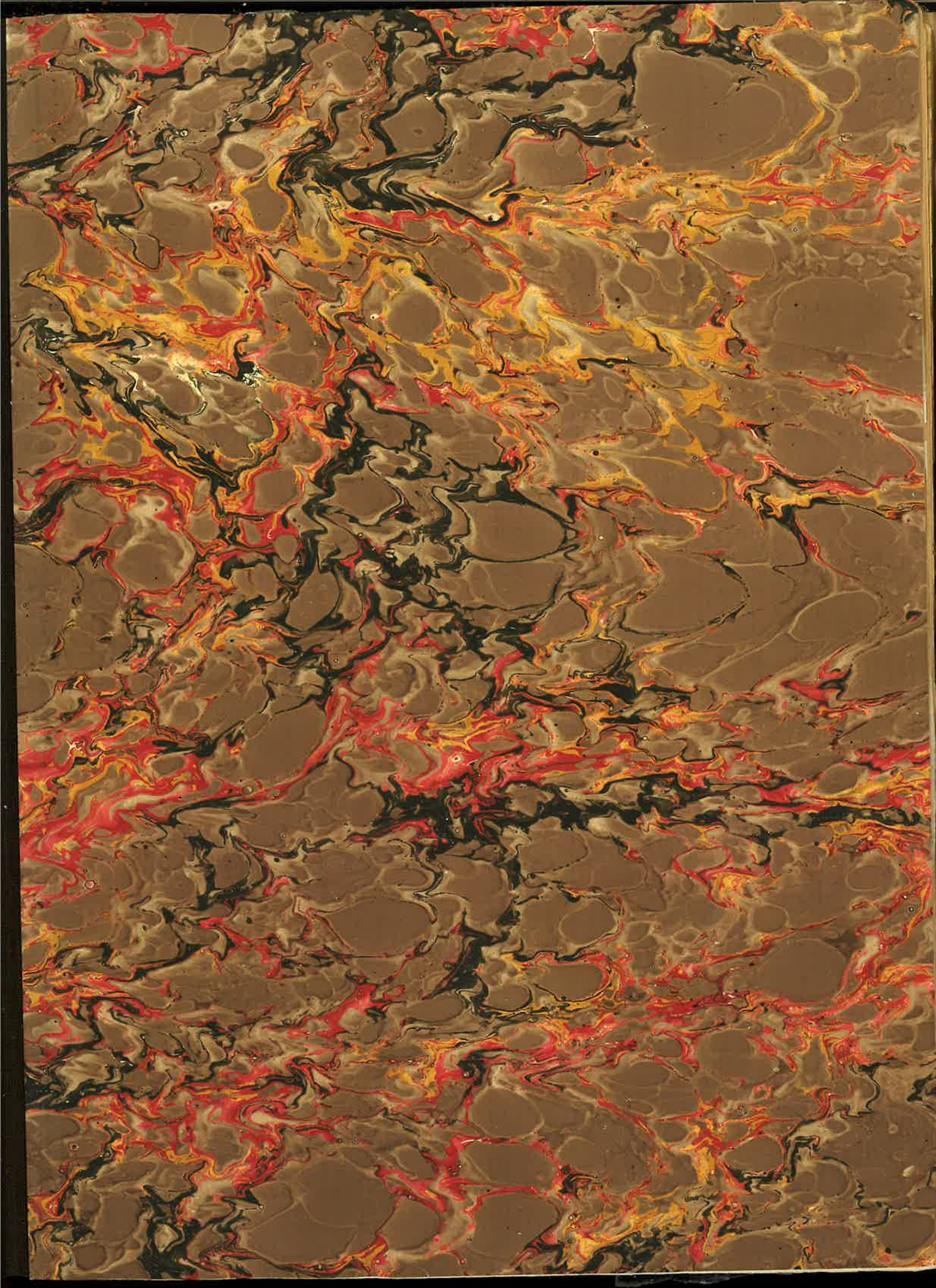


BIBLIOTECA  
CENTRALE  
GIURIDICA

SALA  
345.00262  
COD Rocco  
01

M 900007382











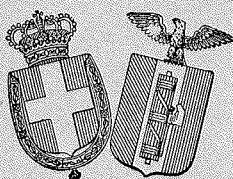
54 LA 345  
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO



# LAVORI PREPARATORI DEL CODICE PENALE RMG 3038 E DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

VOLUME I

RMG 30387  
ATTI PARLAMENTARI DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 1925,  
N. 2260, CHE DELEGA AL GOVERNO DEL RE LA FACOLTA  
DI EMENDARE I CODICI PENALE E DI PROCEDURA PENALE



ROMA  
PROVVEDITORATO GENERALE DELLO STATO  
LIBRERIA  
1928 ANNO VI



**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
BIBLIOTECA CENTRALE GIURIDICA**



## AVVERTENZA

---

*Gli atti riprodotti in questo volume riguardano anche la facoltà di apportare modificazioni all'ordinamento giudiziario ed al codice civile, perchè il disegno di legge conteneva anche tale facoltà.*

---







# PARTE I.

---

## CAMERA DEI DEPUTATI

(LEGISLATURA XXVII — SESSIONE 1924-1925)



THE

AMERICAN

LIBRARY



# DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto  
(ROCCO)

*nella seduta del 13 gennaio 1925 (1)*

## Art. 1.

Il Governo è autorizzato:

1° a modificare nel codice penale le disposizioni concernenti il sistema delle pene, gli effetti e l'esecuzione delle condanne penali, le cause che escludono e diminuiscono l'imputabilità, la recidiva, l'estinzione dell'azione e delle condanne penali e le disposizioni concernenti i singoli reati e le pene ad essi relative, per adeguarle alle nuove esigenze della vita economica e sociale, nonchè ad emendare gli articoli del codice stesso che danno luogo a questioni tradizionali o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

2° a modificare le disposizioni del codice di procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione, e ad emendare gli articoli che hanno dato luogo a controversie, o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

3° a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario, e le altre leggi concernenti l'ordinamento del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e del personale giudiziario di ogni ordine; a coordinare le norme sull'ordinamento giudiziario con i nuovi codici di procedura civile e di procedura penale, e a pubblicare

un nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento giudiziario;

4° a coordinare le nuove disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, incorporando, ove occorra, nei due codici e nel testo unico sull'ordinamento giudiziario, le disposizioni delle leggi speciali, e a modificare, sempre a scopo di coordinamento, altre leggi dello Stato.

## Art. 2.

I progetti dei decreti che approvano i nuovi testi del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario emendati saranno sottoposti all'esame e al parere delle stesse commissioni parlamentari, che hanno esaminato il presente disegno di legge, insieme riunite, che si suddivideranno in tre sottocommissioni.

I presidenti del Senato e della Camera dei deputati provvederanno alla sostituzione dei senatori e dei deputati, membri delle commissioni, che, per qualsiasi ragione, abbiano cessato di farne parte. Tuttavia i deputati, che abbiano cessato di appartenere al Parlamento, rimarranno in carica fino all'espletamento del mandato.

(1) Doc. n. 326.



## Art. 3.

Il Governo del Re è autorizzato ad apportare al codice civile altre modificazioni ed aggiunte, oltre quelle indicate nell'art. 1, n. 1, della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, conservando immutati i fondamentali principî degli istituti.

Potranno pubblicarsi separatamente singoli libri o titoli del codice civile emendato.

Ai fini dell'art. 2 della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, per la Camera dei deputati sarà nominata una commissione composta di 18 deputati scelti dal presidente.

A questa commissione, come a quella già eletta dal Senato agli stessi fini, si applicano le norme dell'art. 2 della presente legge.



---

## RELAZIONE <sup>(1)</sup>

del Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto

(ROCCO)

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con legge 30 dicembre 1923, n. 2814, il Parlamento concedeva al Governo la facoltà di pubblicare un nuovo codice civile, un nuovo codice di commercio, un nuovo codice di procedura civile e un nuovo codice per la marina mercantile. Già durante la discussione del relativo disegno di legge, da più parti si levarono voci per chiedere che, in occasione della vasta riforma che si stava per decidere, fossero sottoposti a revisione anche il codice penale e quello di procedura penale. E in verità la richiesta appariva ragionevole, perchè l'opera di rifacimento della nostra legislazione codificata non poteva riuscire che incompleta, quando ne fossero rimasti esclusi il codice penale e quello di procedura penale. Vero è che per l'uno e per l'altro non valeva la ragione di somma urgenza che aveva determinato, sia pure solo occasionalmente, il Governo a preparare la riforma degli altri quattro codici, domandando perciò al Parlamento i necessari poteri; l'urgenza cioè di estendere alle nuove provincie tutta la legislazione italiana, affinchè alla unificazione politica seguisse nel più breve tempo possibile la unificazione legislativa. Già infatti il codice penale e il codice di procedura penale erano stati estesi alle provincie annesse, mentre lo stesso non si era fatto per gli altri codici, che non si potevano applicare nelle nuove provincie senza sostan-

ziali modificazioni. Tuttavia, se questo motivo di urgenza non aveva ragion d'essere per i due codici penale e di rito penale, altri non meno gravi potevano addursi. Il codice penale del 1889, che fu certamente opera degna delle grandi tradizioni della nostra scuola di diritto criminale, è, ormai, dopo trentacinque anni dalla sua pubblicazione, sotto più di un aspetto invecchiato. Il che non è da meravigliare chi consideri il profondo mutamento che negli ultimi sette lustri si è verificato nella vita economica, sociale e politica dell'Italia. Trentacinque anni, in un periodo storico di così rapida evoluzione, ne valgono certamente molti di più di un periodo più statico e più tranquillo. Quanto al codice di procedura penale, che ha solo 12 anni di vita, la sua revisione è richiesta per altre ma non meno impellenti ragioni. Quel codice, pregevole sotto molti aspetti e soprattutto dal punto di vista scientifico e sistematico, si è rivelato nella sua pratica applicazione, troppo complicato, troppo dottrinalmente astratto, sì da rendere il processo penale più intricato, più lungo, più farraginoso ancora che sotto l'antica legge di rito penale.

Poichè dunque il Governo del Re, per delegazione avutane dal Parlamento, sta procedendo ad una profonda revisione di quattro dei nostri codici, sembra logico che la revisione, per riuscire veramente organica e rispondente in tutto alle esigenze attuali della vita italiana, si estenda anche agli altri due codici e com-

(1) Doc. n. 326.



prenda tutta intera l'opera della codificazione. Come, dopo realizzata l'unità politica, a pochi anni di distanza nel 1865, si compieva l'unificazione legislativa, così sembra giusto che, dopo alcuni anni dalla conclusione felice della grande guerra, l'opera della codificazione venga riveduta e rinnovata.

Ponendo mano alla revisione di tutti e sei i codici vigenti, è naturale che non siano trascurate le leggi sull'ordinamento giudiziario, materia tormentata anche troppo, in questi ultimi anni, e perciò appunto più meritevole di una organica e definitiva sistemazione, in cui possono trovare compimento ed attuazione le riforme processuali portate dal nuovo codice di procedura civile e dal nuovo codice di procedura penale.

In questa occasione è sembrato opportuno al Governo del Re proporre alcuni ritocchi anche alla legge 30 dicembre 1923, n. 2814. Come era da prevedere, l'opera di revisione del codice civile si è manifestata molto complessa e molto ardua. Si è visto anzitutto che, per ovvie esigenze di coordinamento, le modificazioni che si arrecano a taluni istituti del diritto civile debbono trovare il loro completamento nella revisione di altri istituti, che con quelli sono connessi. Di qui l'opportunità di ampliare alquanto i poteri già delegati al Governo con la legge del 1923, per rendere possibile in modo più completo ed organico, la revisione che già in quella legge era autorizzata, salvi restando, si intende, i principî fondamentali degli istituti. La stessa vastità e difficoltà dell'opera di riforma, che certamente non potrà compiersi in un periodo di tempo troppo breve, può rendere opportuna la pubblicazione del codice civile in più tempi, vale a dire anche a libri e titoli separati, salvo si comprende, la rifusione, alla fine dell'opera, delle parti già pubblicate in un codice unico.

Le Commissioni parlamentari inoltre oggi non possono funzionare, perchè sono venuti meno, sia per mancata rielezione, sia per altre cause, parecchi dei loro componenti. Sembra opportuno dunque dettare norme che valgano ad assicurare la loro attività, e dichiarare altresì esplicitamente che le Commissioni, tanto quella eletta dalla Camera, quanto quella eletta

dal Senato, deliberano collegialmente insieme riunite, dimodochè l'esame riesca unico e non duplice e sia evitata la possibilità di divergenze e di dissensi.

Da quanto si è detto fin qui appare evidente che gli scopi per cui il Governo si è indotto a chiedere al Parlamento la facoltà di rivedere il codice penale, il codice di procedura penale e le leggi sull'ordinamento giudiziario, sono precisamente gli stessi che ispirarono la richiesta di analoga delegazione per gli altri quattro codici. Nessun intento politico, ma solo il desiderio di dare all'Italia una legislazione codificata degna delle nuove condizioni e delle nuove necessità della vita italiana. Uguali intenti e ugual procedura. Anche questa volta il Governo vuole che il Parlamento discuta ampiamente i punti fondamentali della riforma, ed esprima i suoi voti, a cui, nell'adempimento del suo mandato, il Governo darà piena soddisfazione. Non altrimenti del resto si è sempre proceduto in materia di riforma dei codici. Che se altre volte, ad esempio quando si pubblicò il vigente codice di commercio, il vigente codice penale e il vigente codice di procedura penale, vennero presentati al Parlamento concreti progetti dei codici da pubblicare, sta in fatto che la discussione avvenne sempre sui punti fondamentali della riforma, e che le facoltà deferite al Governo per la pubblicazione dei testi definitivi furono sempre così larghe, da consentire modificazioni profonde e sostanziali nei progetti presentati all'esame delle due Camere. Una discussione ed una approvazione articolo per articolo di leggi così vaste e complesse, come i codici, non sarebbe infatti possibile davanti al Parlamento, il quale deve pertanto limitarsi di necessità ad approvare le linee fondamentali della riforma, delegando al Governo la facoltà di procedere alla sua concreta attuazione. Così, in sostanza, ha consentito il Parlamento che sia fatto per il codice civile, per il codice di procedura civile, per il codice di commercio e per il codice della marina mercantile. Così, allo scopo di rendere completa ed organica la grande opera, il Governo vi propone che sia fatto per il codice penale, per il codice di procedura penale e per le leggi sull'ordinamento giudiziario.

E dunque doveroso che anche questa volta il



Governo indichi quali sono i capisaldi della riforma che esso si propone di compiere, il che sarà fatto brevemente, ma colla necessaria completezza.

## CODICE PENALE

La più che trentennale esperienza del codice penale, che fu il frutto di una elaborazione legislativa, anche essa, a sua volta, trentennale, non ha, per lungo tempo, rivelato la sostanziale necessità di una completa riforma delle sue disposizioni.

Il primo tentativo di revisione, assai limitato nei suoi intenti, fu il progetto ministeriale « sulla interpretazione autentica di alcuni articoli del codice penale », presentato dal guardasigilli Scialoja alla Camera dei deputati il 19 marzo 1910. Soltanto successivamente, con regio decreto 14 settembre 1919, n. 1743, venne istituita dal ministro Mortara una Commissione « per lo studio di alcuni problemi di legislazione penale » con l'incarico (articolo 1 del decreto) « di proporre le riforme necessarie al sistema della legislazione penale, per conseguire in armonia ai principi e ai metodi razionali della difesa della società contro il delitto in genere, un più efficace e sicuro presidio contro la delinquenza abituale ». Tale Commissione, fin dal mese di gennaio del 1921, ha con lodevole alacrità presentato al ministro della giustizia un « progetto preliminare di codice penale italiano », contenente un primo libro relativo ai delitti in generale, accompagnato da una diffusa relazione illustrativa, stesa dal suo presidente onorevole Enrico Ferri e approvata dalla Commissione. Progetto e relazione furono sollecitamente stampati nel testo italiano e tradotti in tre lingue, e poi diffusi in Italia e oltre confine. Su di essi, per sagace iniziativa del guardasigilli Oviglio, furono chiamate ad esprimere solennemente i loro giudizi le facoltà giuridiche e le corti di appello del regno.

In questi ed in altri studi, che si sono compiuti per privata iniziativa, è ormai raccolto un materiale, che va senza indugio utilizzato. E in verità la necessità e per taluni aspetti l'urgenza, di sottoporre ad una sistematica ed accurata revisione taluni e più importanti isti-

tuti del nostro codice penale, non può essere e non è più oggi da alcuno revocata in dubbio. L'aumento non indifferente della criminalità negli ultimi anni, particolarmente nel periodo post-bellico, dovuto a cause varie economiche e morali, sociali e politiche, generali e particolari, cause difficili a scrutarsi nella loro complessività, ma che tutte si riconducono ai profondi rivolgimenti prodottisi nella psicologia e nella morale degli individui e delle collettività, e nelle condizioni della vita economica e sociale in conseguenza della grande guerra, impongono la necessità di apprestare nelle mani dello Stato più adeguati mezzi legislativi di lotta contro il delitto. Gravi sono infatti i difetti e le lacune della nostra legislazione penale, che l'esperienza specialmente degli ultimi anni ha messo in luce, in ispecie la rivelatasi insufficienza, nella lotta contro il delitto, dei mezzi puramente repressivi e penali, costituenti fin qui il principale, se non l'unico, armamentario difensivo dello Stato, e l'assoluta inadeguatezza delle pene a combattere particolarmente i gravi e preoccupanti fenomeni della delinquenza abituale, della delinquenza minore, della delinquenza degli infermi di mente pericolosi. Difetti che impongono la necessità di predisporre nel codice penale, accanto alle ordinarie e tradizionali misure di repressione, nuovi e più oculati mezzi di prevenzione della criminalità. Ai difetti intrinseci della legge penale si debbono aggiungere gli inconvenienti, che da oltre un trentennio si lamentano nella sua applicazione, specialmente per la mancata riforma penitenziaria e carceraria, che doveva far seguito alla riforma del sistema penale voluta dal codice del 1889 e per l'omessa realizzazione pratica degli istituti accessori, complementari e surrogatori della pena dal codice stesso predisposti.

Sulla via delle riforme delle leggi penali l'Italia è stata, del resto, già preceduta dalla più parte degli Stati stranieri. Dovunque, in Europa e fuori, ferve infatti oggi il lavoro di revisione della legislazione penale. In Germania, in Austria, in Svizzera, fra il 1909 e 1921, numerosi progetti di riforma dei codici penali furono preparati. Citiamo il progetto svizzero del 1909, il progetto austriaco del 1909, i pro-



getti germanici del 1909, del 1913, del 1919, del 1921. Così pure si vengono attualmente elaborando nuovi codici penali in Romania, in Ceco-Slovacchia, in Polonia, nel Perù, in Argentina e anche nella Cina. In altri Stati la riforma dei codici penali è già un fatto compiuto. La Russia dei soviet si è data il 1° giugno 1922 un nuovo e caratteristico codice penale. E in genere, posteriormente al nostro codice penale, vecchio ormai di 35 anni, nuovi codici penali furono promulgati nella Bulgaria, (1896), nella Norvegia (1902), nel Canada (1892), in Egitto (1904), nel Giappone (1907). Tuttociò senza parlare delle numerose leggi penali speciali che in Francia, in Inghilterra, in Germania, in Austria, e in altri Stati di Europa hanno, con parziali, ma talora sostanziali riforme, profondamente modificato il contenuto dei codici penali ivi vigenti.

Ai fini della riforma della nostra legislazione penale, non occorrono tuttavia radicali rivolgimenti nè profonde trasformazioni. Sembrano invece sufficienti semplici ritocchi e prudenti emendamenti, rivolti assai più che al fine di sopprimere o radicalmente modificare norme esistenti, a quello di integrare e di completare le norme attuali. Per tal guisa rimarrà immutato il sistema e inalterata la fisionomia generale del codice e resteranno intatti i principi e i caratteri fondamentali degli istituti penali.

A) Occorrerà anzitutto, sottoporre ad una revisione attenta e sagace il vigente *sistema delle pene, dei surrogati e dei complementi penali, nonchè degli effetti penali delle condanne*. E ciò al fine precipuo di rin vigorire la scaduta efficacia e la sminuita forza assicuratrice, intimidatrice, satisfattrice della pena, ora accennandone, ove occorra, il rigore e la gravità; ora introducendo, in aggiunta, ovvero in sostituzione delle attuali sanzioni penali, nuove, più efficaci e più praticamente realizzabili specie di pene; ora infine, facendo un diverso e più largo uso delle pene esistenti, come, ad esempio, delle pene pecuniarie. Taluna delle attuali sanzioni penali si è rivelata del tutto inefficace: così le brevi pene carcerarie; così la riprensione giudiziale. Qualche altra si è dimostrata prati-

camente inattuabile o è andata in desuetudine: così la malleveria di buona condotta, l'arresto in casa, la detenzione in case di lavoro e di custodia, la prestazione di opere di pubblica utilità, il lavoro penale all'aperto.

Un'altra riforma urge poi apportare al sistema penale, che già si va elaborando in altri Stati, e su cui fu pure presentato al Senato un disegno di legge; quella consistente nel porre in armonia, colla presente svalutazione della moneta, la misura e la graduazione delle pene pecuniarie, e in genere di adeguare alle presenti condizioni della vita economica le disposizioni del codice penale, che hanno appunto contenuto economico e carattere patrimoniale.

B) Anche l'*applicazione giudiziale della pena* reclama un miglior regolamento legislativo. Si tratta di studiare l'opportunità di conferire al giudice penale, nell'applicazione della pena, poteri discrezionali più larghi di quelli che gli sono oggidì consentiti; in ispecie dandogli più ampia facoltà di scelta fra pene alternativamente comminate dalla legge, più ampia facoltà di aumento e di diminuzione della pena entro i massimi e i minimi legali. E ciò non già sulla base di una cerebrina equità, ma invece sul fondamento di una libera ed ampia indagine del giudice intorno ai moventi a delinquere, al carattere, alla personalità, ai precedenti giudiziari e penali, alla vita anteatta del reo (individualizzazione giudiziaria della pena). A tal proposito converrà esaminare la convenienza di consentire al giudice in certi casi un più largo uso della condanna condizionale, e di estendere l'efficacia scusante delle cosiddette attenuanti generiche.

C) Nè deve trascurare, in una riforma, che voglia essere organica, il problema della *esecuzione amministrativa delle pene*, mediante opportuni ritocchi al vigente sistema penitenziario e carcerario. Si deve riconoscere che i nostri stabilimenti penitenziari hanno realizzato progressi notevolissimi, e che il personale ad essi addetto, con scarsezza di mezzi, fra difficoltà di ogni genere, ottiene risultati maravigliosi, specialmente dal punto di vista del miglioramento morale e del riadattamento sociale



dei rei. Tuttavia molto rimane ancora a fare, pur dovendosi ammettere che si tratta qui, non tanto di radicali riforme legislative, quanto di somministrazione dei mezzi finanziari occorrenti, giacchè non giova dissimularselo, riforma penitenziaria vuol dire soprattutto larghe disponibilità di mezzi economici. Tuttavia converrà, anche in sede di riforma del codice penale, esaminare se, in qual modo ed entro quali limiti possa attuarsi nella nostra legislazione il tanto discusso principio della « individualizzazione della pena », intesa qui nel senso di individualizzazione non già legislativa o giudiziaria, ma invece amministrativa delle sanzioni penali, per rendere queste più adatte a raggiungere le ardue finalità della prevenzione speciale di fronte al reo e della difesa contro il pericolo della recidiva e della abitudine criminosa. Converrà pertanto, soprattutto nella fase della esecuzione penale, accortamente indirizzare le pene al duplice scopo di riabilitare da un lato moralmente e riadattare socialmente i delinquenti occasionali e correggibili, e dall'altro di eliminare, per quanto è possibile, dalla vita sociale i delinquenti abituali ed incorreggibili. Tuttociò senza togliere tuttavia alla pena i caratteri di afflittività, di esemplarità e di certezza che le sono propri, senza venir meno al fine particolare della intimidazione individuale dei rei e al fine generale della coazione e della intimidazione collettiva dei cittadini, senza frustrare infine la funzione satisfattoria, che la pena esercita nei riguardi delle vittime dei reati e del pubblico in generale.

L'intesa, ferma e organica, fra l'amministrazione della giustizia penale e l'amministrazione penitenziaria, fra la giurisdizione penale e la esecuzione amministrativa delle pene (a cui prelude il passaggio del servizio amministrativo delle carceri dal Ministero dell'interno a quello della giustizia) è un altro dei punti importanti di una riforma della legislazione penale. Occorre finalmente consentire al giudice penale di seguire il corso della esecuzione delle condanne da lui pronunciate, e delle pene da lui inflitte, di conoscere gli effetti pratici, che la applicazione delle pene produce nell'animo dei condannati, conferendogli, pur durante l'esecuzione della condanna, ampi poteri di vigi-

lanza, di controllo, di decisione. Un più ampio e razionale uso della liberazione condizionale, può essere un opportuno correttivo alle pene di lunga durata, di cui deve però rimaner ferma l'utile funzione eliminatrice nei casi in cui sia necessario.

L'indomani della pena deve essere altresì oggetto di cure assidue da parte del legislatore penale: l'istituto dei « Consigli di Patronato », di cui si vagheggia l'introduzione nella nostra legislazione, potrà essere a tale proposito opportunamente considerato.

D) È pur necessario, nella revisione del codice penale, portar l'attenzione sulle *sanzioni e le conseguenze giuridiche civili dei reati* (risarcimento del danno, restituzione, riparazione pecuniaria, spese processuali, ecc.) al duplice fine di meglio assicurare la funzione riparatrice del danno derivante dai reati, e di garantire, nel miglior modo, l'esecuzione e la realizzazione forzata delle sanzioni stesse, particolarmente nel caso di insolvibilità dei colpevoli. A tale proposito converrà anche studiare se una migliore e più produttiva organizzazione del lavoro carcerario, nel quale campo molto si è fatto ma più ancora potrà farsi, qualora non manchino i mezzi necessari, possa assicurare, anche da parte dei rei insolvibili, l'adempimento dei loro obblighi di riparazione verso le persone lese dal delitto.

E) Ma ciò che soprattutto si rende indispensabile, nella revisione del nostro diritto penale, è l'integrazione dei mezzi repressivi di lotta contro la criminalità, ossia delle sanzioni e delle conseguenze giuridiche penali e civili, dei reati, mediante nuovi e opportuni *mezzi di prevenzione della delinquenza*. A tal fine occorre nello stesso codice penale, far largo posto alle cosiddette *misure di sicurezza*. Fra tali misure ricordiamo il ricovero dei minori e dei sordomuti in istituti di educazione ed istruzione, il ricovero degli infermi di mente pericolosi nei manicomi comuni o giudiziari, gli asili speciali per ubriachi abituali, alcoolizzati e intossicati; gli stabilimenti e le colonie di relegazione per delinquenti abituali o altrimenti incorreggibili; le case di lavoro e di assistenza



per oziosi, vagabondi e mendicanti abituali; la libertà sorvegliata, concessa a titolo di esperimento ai delinquenti dimessi da istituti di sicurezza criminale o a coloro che potrebbero esservi rinchiusi; l'ammonizione di pubblica sicurezza e la vigilanza speciale della pubblica sicurezza.

Tali misure di sicurezza, nelle più moderne e recenti legislazioni, vanno assumendo, come mezzi di difesa sociale contro il delitto, una estensione e una importanza non minore di quella propria delle sanzioni penali. Occorre tuttavia, in pari tempo, conservare a tali misure di sicurezza gli scopi, la natura e i caratteri, che già posseggono nel sistema del vigente codice, non identificandole e confondendole con le pene, e tanto meno sostituendole alle pene stesse, in guisa da escludere le sanzioni penali e da prenderne il posto, come taluni vagheggiano.

Gli scopi di tali misure sono infatti distinti dai fini propri delle sanzioni penali. Sono scopi, di regola, socialmente eliminativi e secondo i casi, anche curativi e terapeutici, ovvero educativi e correttivi. La loro natura è quella di misure amministrative, distinte dalle sanzioni giuridiche in genere e tanto più dalle sanzioni penali, ma distinte altresì dagli ordinari provvedimenti di polizia, e tanto più dagli altri mezzi amministrativi di prevenzione della criminalità diretti a combattere le cause generali della delinquenza. Tali misure hanno di mira individualmente il delinquente. La pena, la quale opera più efficacemente nel momento della minaccia, ha invece di mira tutta la collettività dei cittadini, negli animi dei quali vuol creare e crea una contropinta psicologica, atta ad evitare la maggior parte delle infrazioni alle leggi penali.

I caratteri infine di queste misure di sicurezza sono affatto particolari. Consistono esse nell'essere misure di indole, non già, come le pene, psicologicamente, ma solo materialmente e fisiologicamente coattive. Consistono nella possibilità di essere applicate non solo alle persone moralmente imputabili, come i delinquenti recidivi, i delinquenti abituali ed incorreggibili, i delinquenti professionali e di mestiere, i delinquenti oziosi e vagabondi e repugnanti al

lavoro, ma anche alle persone moralmente non imputabili, come i delinquenti minorenni, i delinquenti infermi di mente, i delinquenti alcolizzati o intossicati cronici (cocainomani, morfomani, ecc.). Consistono nella possibilità di essere pronunciate, bensì dopo la commissione di fatti delittuosi, ma considerati questi come sintomi della pericolosità sociale dei loro autori. Consistono nella possibilità di essere adottate, non già come le pene a termini fissi, ma invece a tempo indeterminato, fino a conseguimento cioè degli scopi di custodia, di cura, di educazione, di istruzione, per cui sono emanati.

Da tali caratteri delle misure di sicurezza deriva che esse, pur non essendo vere e proprie pene, sono tuttavia praticamente e concettualmente collegate al sistema delle pene come misure accessorie o consequenziali, ovvero surrogatorie o alternative delle pene. In tal modo si comprende che esse possano essere fatte rientrare nella competenza degli stessi giudici penali, anziché delle ordinarie autorità amministrative o di pubblica sicurezza, anche se esse siano e si considerino esplicazione, non già della funzione giurisdizionale, ma piuttosto di una funzione amministrativa di polizia del giudice stesso. Nulla vieta infatti che, per ragioni evidenti di connessione di materia e di economia di funzioni e di procedimento, la legge penale affidi al giudice penale siffatte attribuzioni amministrative di polizia. Mediante una più compiuta e più organica disciplina di tali misure di sicurezza, il codice penale, oltrepassando i confini tradizionali dei mezzi di repressione, e abbracciando in sé anche nuovi mezzi di prevenzione criminale, allarga e insieme rinsalda e fortifica la difesa sociale dello Stato contro la delinquenza.

F) In coerenza a tale ardua finalità, verrà sottoporre ad una accurata revisione, non soltanto i titoli secondo e terzo del libro primo del codice penale, ma anche il titolo quarto dello stesso libro relativo alle *cause che escludono o diminuiscono la imputabilità*. Non già al fine di apportare modificazione alcuna al principio della imputabilità, assiso da secoli sulla base incrollabile della capacità psichica



individuale di intendere e di volere, e della coscienza e volontarietà degli atti umani, ma per emendare, in conformità dei nuovi dettati della scienza e della esperienza, le norme relative alle circostanze, che hanno virtù di limitare ed escludere l'imputabilità psichica o morale e la responsabilità giuridica penale, che ne consegue (minore età, infermità di mente, ubriachezza, sordomutismo, ecc.).

In primo luogo viene qui il problema gravissimo dei *delinquenti minorenni*.

Già prima della guerra la delinquenza minore aveva assunto forme e proporzioni paurose, che destavano le più vive preoccupazioni. La guerra, allontanando, col servizio militare, dalla famiglia e dalla scuola le persone preposte alla educazione e all'istruzione dei fanciulli, e più tardi le gravi condizioni economiche e sociali del dopo guerra, hanno reso più triste e allarmante il fenomeno della criminalità minorile. Non si tratta più di lievi reati contro la proprietà, ma di forme gravi e violente di delinquenza patrimoniale, di audaci furti, di borseggi, di rapine, di estorsioni e spesso di forme atroci di criminalità di sangue, la cui nota caratteristica non è l'occasionalità, ma l'abitudine e la professionalità del delitto, divenuto mestiere, spesso lucroso, talvolta anche regolarmente remunerato. Dinanzi a questo triste esercito di minori delinquenti è l'avanguardia dei minori oziosi, vagabondi, mendicanti, dei minori discoli, viziosi, travati e ribelli all'autorità paterna, dei minori deficienti e alcoolizzati, che rappresentano altrettanti candidati alla delinquenza minorile.

Inutile indagare le cause, naturalmente molteplici, del doloroso fenomeno. A parte l'influsso temporaneo e occasionale della guerra, bisogna ricordare soprattutto l'urbanesimo e l'industrialismo, che caratterizzano la civiltà contemporanea. Importa piuttosto osservare gli effetti, che consistono ora nell'abbandono materiale della infanzia, ora nell'abbandono morale, nel maltrattamento, nell'ignobile sfruttamento economico. Questa malattia sociale, sempre più contagiosa, che affligge l'organismo della società italiana, come del resto quello delle altre nazioni, richiede il pronto ed ener-

gico intervento dello Stato. Le altre nazioni ci hanno preceduto da un pezzo su questa via. La riforma più vasta fu compiuta in Inghilterra con la legge dei fanciulli (*Children Act*), andata in vigore il 1° aprile 1909, che riguarda, non solo la repressione, ma anche la prevenzione della delinquenza minorile. La riforma attuata in Ungheria nel 1908, ispirata a moderni concetti di educazione e correzione preventiva dei minori, senza parlare delle disposizioni vigenti nei singoli Stati tedeschi sul trattamento penale dei minori delinquenti, e sui tribunali sociali dell'infanzia, e nei vari cantoni svizzeri sulla educazione dei minorenni e la repressione della criminalità minorile. In America, specie negli Stati Uniti, si è pure proceduto nella via delle riforme. Nel Colorado, ad esempio, esiste da molti anni un sistema preventivo e repressivo della delinquenza dei minorenni che dà ottimi frutti. L'Italia ha avvertito da un pezzo il bisogno di riforme radicali, per avviare a soluzione questo tragico problema sociale. Basta ricordare il poderoso lavoro compiuto dalla Commissione Reale, nominata dal ministro Orlando per lo studio dei provvedimenti da adottare circa la delinquenza minorile, che concluse dopo lunghi studi con un voluminoso progetto di codice dei minorenni. La riforma, così come fu progettata, oltre ad essere molto complessa, importa gravi oneri finanziari, ciò che costituì non lieve ostacolo alla sua attuazione. Da allora il problema della delinquenza minorile ha continuato ad imporsi, con crescente preoccupazione, alla attenzione degli studiosi del Parlamento e del Governo. La Commissione per lo studio dei problemi del dopo guerra ne fece oggetto di particolare esame, elaborando concrete proposte che vennero illustrate da una relazione dell'esimio magistrato Gabriele Fagella. Di recente la Commissione Reale per la riforma del codice penale, nel suo progetto di riforma del libro primo del codice, presentò nuove proposte di disposizioni legislative intese a combattere la delinquenza minorile, con misure aventi soprattutto carattere educativo e correttivo. Il grave problema può dirsi dunque maturo per la soluzione.

E evidente che i rimedi contro la piaga della



criminalità minorile sono vari e complessi. Alcuni, e certo i più importanti dal punto di vista sociale, debbono mirare alla eliminazione delle cause sociali del fenomeno, e hanno quindi carattere di provvedimenti preventivi o di profilassi sociale. Siamo qui nel campo della legislazione sociale, nel quale si incontrano ostacoli non lievi, sia per la difficoltà di accertare le vere cause del triste fenomeno, sia per trovare i mezzi atti ad eliminarle, onde questo è il campo in cui, seppure più utile, più arduo si presenta il provvedere. Altri rimedi hanno anche essi carattere preventivo, ma di prevenzione individuale immediata e diretta, da attuarsi con provvedimenti di polizia. E questo il campo delle leggi di polizia propriamente dette, nel quale si presenta soprattutto la necessità di migliorare le insufficienti disposizioni della legge di pubblica sicurezza, per quanto riguarda i minori oziosi vagabondi o diffamati o dediti alla mendicizia e al meretricio. Ma anche questo è un campo, in cui è difficile escogitare mezzi nuovi, che abbiano effettiva efficacia, e valgano a supplire alle deficienze della famiglia, della scuola, delle opere private di assistenza e di patronato.

Più facile adunque nella sua pratica attuazione, appare pur sempre il problema del trattamento da farsi ai minorenni, che abbiano commesso reati, problema la cui soluzione spetta appunto alla legislazione penale propriamente detta. Qui si presenta evidente la necessità di risparmiare ai minorenni, fino ad una certa età, ben oltre il limite di nove anni fissato dal codice vigente e cioè fino ai 14 e forse ai 16 anni, l'onta, il pericolo e l'ingiustizia del carcere, che per sè è spesso scuola di corruzione e di avviamento alla delinquenza. L'unico mezzo di rimediare ai noti inconvenienti del carcere sembra quello di sostituire, per i giovanetti delinquenti, alle pene carcerarie e alle pene in generale, misure preventive, che servano in pari tempo alla educazione e correzione dei rei e alla sicurezza della società. Occorrerà, a tal fine, ricoverare i giovani delinquenti in istituti speciali ad essi esclusivamente destinati, del tipo degli attuali riformatori. Già nell'attuale ordinamento carcerario l'amministrazione compie sforzi notevoli per separare i minorenni

dagli altri delinquenti. Ma la riforma dovrà consistere soprattutto nel mutare il carattere degli istituti di custodia destinati ai delinquenti minori di 16 anni, che devono essere considerati come luoghi di rieducazione morale più che come luoghi di pena, agli effetti del regime e delle conseguenze legali del ricovero. Converrà inoltre studiare l'introduzione nelle nostre leggi di altri provvedimenti per i minorenni, pure di carattere educativo, quale il regime della cosiddetta « libertà sorvegliata », che tanto favore ha dovunque incontrato. Infine dovrà essere considerata la convenienza di istituire in ogni principale circoscrizione giudiziaria un magistrato dei minorenni, come giudice di cognizione e di esecuzione, con ampi poteri discrezionali, coadiuvato da funzionari specializzati, d'accordo con le società di assistenza, disciplinando all'uopo un procedimento speciale. Tutta questa serie di particolari provvidenze implicherebbe l'elevazione fino a 14 anni, e forse fino a 16 della esenzione dalla pena, scartando la indagine sul discernimento, pei delinquenti minori di questa età, ma con la obbligatoria applicazione dei provvedimenti educativi o correttivi, da parte del magistrato dei minorenni, in luogo della pena. Solo pertanto i maggiori degli anni 14 (o 16) e i minori dei 18, e i maggiori dei 18 e minori dei 21, dovrebbero essere sottoposti alle pene e al procedimento penale ordinario, con opportuni temperamenti, tuttavia, nell'istruzione, nel giudizio e nella esecuzione.

Un secondo e non meno importante problema concerne il trattamento degli *infermi di mente pericolosi*; totali e parziali, i quali dopo assoluzioni talvolta scandalose, ovvero dopo l'espiazione di pene restrittive della libertà brevi e ridotte, sono riammessi alla libera circolazione nel consorzio civile, ognun vede con quanto danno e pericolo per la sicurezza sociale.

Si tratta anzitutto di alienati di mente pericolosi, colpiti da forme di malattie mentali che toccano la intelligenza e la volontà (malattie dell'intelletto, malattie della volontà o abulie), come tali clinicamente apprezzabili. Con tale specie di alienati non si debbono confondere quei delinquenti abituali, in cui la tendenza al



delitto non si accompagna che eccezionalmente a disturbi nella sfera dell'intelletto e della volontà, ma consiste invece in una alterazione del senso morale o sociale, di cui è difficile determinare se sia originaria o congenita, ovvero acquisita, per l'influsso di cause ambientali, famigliari e sociali, e che vanno sotto il nome ora di pazzi morali, ora di idioti morali, ora di degenerati, e più spesso sotto il nome improprio, ma che ha fatto fortuna, di criminali nati o istintivi; ai quali convengono, non provvedimenti di cura o di custodia, ma vere e proprie pene con carattere soprattutto eliminativo.

Dai veri e propri alienati di mente occorre anche distinguere gli individui affetti da squilibri psichici, i quali appartengono alla cosiddetta zona neutra fra lo stato di mente sana e lo stato di malattia mentale, cioè gli individui affetti da neuropatie, talora gravi come gli epilettici, gli isterici, gli istero-epilettici, i nevrastenici, gli intossicati per alcool o per altre sostanze venifiche (morfinomani e cocainomani) e infine gli individui ignavi e repugnanti al lavoro, che una naturale e invincibile neghittosità in nessun modo curata e combattuta, mena gradualmente verso stati pressochè psicopatici. Per tutti costoro occorre studiare il trattamento più opportuno, che potrebbe essere, accanto, o anche, in sostituzione della pena, un regime di cura, di custodia e di segregazione a tempo indeterminato, avente carattere insieme curativo e di sicurezza, che valga ad ottenere, quando è possibile, la guarigione o, per lo meno a rendere il delinquente socialmente innocuo per l'avvenire.

Per gli alienati di mente propriamente detti converrà promuoverne la segregazione e la cura a tempo indeterminato, cura e segregazione, non già negli ordinari manicomi comuni, ma nei manicomi giudiziari, di cui l'Italia già ne possiede quattro (Aversa, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia, Barcellona Pozzo di Gotto) e che converrà accrescere, quando i nuovi bisogni lo richiederanno.

G) Sempre ai fini di riforma sopra accennati, è necessario altresì sottoporre ad accurata revisione il titolo ottavo del libro primo del co-

dice penale relativo all'istituto della *recidiva*. L'attuale regolamentazione della recidiva produce invero seri inconvenienti e presenta rilevanti difetti. Principalmente è da lamentarsi l'assoluta inidoneità degli aggravamenti di pena, sanciti dal codice in caso di recidiva, a combattere efficacemente la criminalità dei delinquenti abituali e di mestiere più e più volte recidivi, che l'abitudine inveterata del delitto rende sordi all'azione intimidatrice della minaccia, dell'applicazione e della esecuzione della pena.

Anche il fenomeno della delinquenza abituale ha subito, per cause varie negli ultimi tempi una singolare recrudescenza, che rende più vivo e sentito il bisogno di apprestare allo Stato nuove armi di difesa contro di essa. Determinare i caratteri di questa classe di delinquenti non è agevole nè alla scienza, nè alla legislazione. Ciò nonostante, coloro che, per ragione del loro ufficio o della loro professione, come i giudici penali, gli avvocati, i funzionari della polizia e quelli dell'amministrazione carceraria, hanno pratica del mondo criminale, riconoscono bene a prima vista questi tipi di delinquenti, che non escono dalle carceri, se non per ritornarvi a più o meno breve scadenza, in cui la tendenza al delitto è come una vocazione, e l'abitudine del delitto una seconda natura, e ai quali la pena appare quasi come un necessario rischio professionale della industria criminale.

Si tratta più spesso di delinquenti contro la proprietà, talvolta di delinquenti di sangue; autori ora di lievi, ora di gravi delitti, che rappresentano come una criminalità cronica o permanente, di cui i delinquenti propriamente abituali, cioè divenuti tali per cause prevalentemente sociali, non sono che una sottospecie, come ne sono una sottospecie i delinquenti professionali o di mestiere.

Bisogna dunque anzitutto fissare nella legge la nozione davvero non facile della delinquenza abituale, i cui presupposti, per quanto è dato desumere dalle più recenti manifestazioni legislative, debbono trarsi soprattutto da dati obiettivi, dai precedenti penali o giudiziari, cioè dai reati precedentemente commessi, risultino essi da sentenze di condanna o anche da sen-



tenze di proscioglimento per insufficienza di prove, ma insieme anche da dati soggettivi o psicologici come il carattere, le tendenze, i precedenti, il contegno, i moventi psicologici, da cui si rivela la pericolosità del delinquente.

Dopo ciò bisogna avvisare ai provvedimenti più idonei contro tale forma di delinquenza. Appare evidente la necessità dell'internamento di tali delinquenti a perpetuità o per lunghissimo tempo in stabilimenti o colonie organizzate nel regno o anche nei possedimenti d'oltremare, per cui essi siano messi nella impossibilità materiale di nuocere e siano obbligati a proficuo lavoro. Si potrà solo discutere sulle modalità di un tale provvedimento, se debba cioè considerarsi come pena o come misura di sicurezza e, in quest'ultimo caso, se debba sostituirsi alla pena o seguirla come misura surrogatoria o accessoria. Così potrà discutersi circa i limiti massimi e minimi di questo internamento, sulla autorità a cui debba conferirsi la facoltà di ordinarlo, sulla possibilità di una liberazione anticipata e condizionale sotto un regime di « libertà sorvegliata » e via dicendo.

Il primo e più notevole esempio di speciali provvedimenti contro la delinquenza abituale fu dato dalla legge francese nel 1885 sulla relegazione dei recidivi, modificata da successive leggi nel 1903, 1904, 1907. L'esempio della Francia fu seguito dal Portogallo con legge 21 aprile 1891, che stabilì la deportazione dei recidivi. Ma il più completo sistema fu attuato nell'Inghilterra con la legge sulla prevenzione dei delitti nel 1908 (*Prevention of Crime Act*), dedicata alla detenzione dei criminali abituali. In America varie disposizioni, per lo più sul tipo inglese, vediamo adottate nel codice penale di New York senza contare le leggi dello Stato di Indiana e dello Stato di California, che esagerano le misure di sicurezza fino alla « sterilizzazione » dei delinquenti anomali incorreggibili. Occorre anche ricordare le disposizioni del codice penale norvegese, senza far cenno dei progetti del codice penale svizzero, austriaco e germanico.

In Italia, all'infuori delle norme del codice penale sulla recidiva e di quella della legge di pubblica sicurezza sull'ammonizione, sulla vigilanza speciale di pubblica sicurezza e sul do-

micilio coatto, di cui sono noti i gravi inconvenienti pratici e la scarsissima efficacia, non si è ancora adottato un sistema organico di lotta contro la delinquenza abituale. Un movimento di riforma si iniziò col disegno di legge Finocchiaro-Aprile del 4 febbraio 1899 contro i recidivi. Seguirono i progetti, Bonasi (17 novembre 1899), Gianturco (22 novembre 1900), Ronchetti (30 gennaio 1904), Luzzatti (19 novembre 1910), tutti diretti all'abolizione del domicilio coatto e alla sua sostituzione con altri provvedimenti. Da ultimo anche la Commissione Reale per la riforma della legislazione penale, nominata dal ministro Mortara, nel suo progetto di riforma della parte generale del codice penale ha presentato proposte, che implicano la creazione di nuovi istituti per la lotta contro questa grave forma di criminalità. Il problema è di quelli che non tollerano più indugi nella soluzione. Basterebbe esso solo a rendere necessaria ed urgente una riforma degli istituti penali.

H) Un punto, su cui pure deve fermarsi l'attenzione del legislatore nella riforma delle leggi penali, riguarda *l'estinzione dell'azione penale e delle condanne penali*.

Gli istituti dell'*amnistia, dell'indulto, e della grazia*, di cui troppo spesso praticamente si abusa con grave scapito dell'autorità delle leggi e delle sentenze penali, domandano di essere circondati di migliori garanzie, non per diminuire in alcun modo la prerogativa sovrana sancita in questo campo dallo statuto, ma per meglio disciplinare i casi e i fini, per cui è lecito far uso della facoltà della sovrana indulgenza e il procedimento da seguirsi nella concessione della clemenza sovrana.

Parimenti l'istituto della *riabilitazione*, merita di essere emendato nella sua disciplina legislativa, al fine di evitare gli inconvenienti, a cui ha dato luogo la sua pratica applicazione, particolarmente nella forma della cosiddetta « riabilitazione di diritto ».

Infine riguardo all'*oblazione volontaria* sembra da esaminare la opportunità di estendere la facoltà del componimento amministrativo a tutte in genere, o almeno, alla maggiore parte delle contravvenzioni, che importino soltanto penalità pecuniarie.



I) Per quanto ha riguardo alla *parte speciale del codice penale*, cioè ai *delitti in ispecie* (libro secondo del codice penale) e alle *contravvenzioni in ispecie* (libro terzo del codice penale) è necessario esaminare quali variazioni e modificazioni convenga apportare alla definizione legislativa dei vari reati, in sè e nei loro rapporti reciproci, alla determinazione delle pene relative ai delitti e alle contravvenzioni, per quanto attiene specialmente alla loro misura legale e giudiziale, e infine alle condizioni di esercizio dell'*azione penale nei singoli delitti* (querela, richiesta, autorizzazione). Più particolarmente conviene studiare, in armonia con le mutate condizioni della vita economica e sociale, se alcune azioni non prevedute come reati nel codice penale o in altri codici o leggi, debbano, a causa del loro carattere antisociale, essere prese in considerazione e contemplate come reati, se alcune delle azioni oggi prevedute come reati debbano, per esser venuto meno il loro carattere antisociale, cessare dall'essere come tali considerate, se alcuni reati debbano essere diversamente definiti o sottoposti a diverse sanzioni penali, o a diverse condizioni di perseguibilità giudiziale.

Così in materia di delitti contro la persona, occorrerà studiare un miglior regolamento legislativo dei reati di ingiuria e di diffamazione, per sostituire in taluni casi la pena pecuniaria, in congrua misura stabilita, alla pena restrittiva della libertà personale, per disciplinare la facoltà di prova allo scopo di impedire che il processo di diffamazione si risolva in un processo contro il diffamato, per istituire corti di onore, davanti alle quali la prova dei fatti diffamatori possa seguire con maggior riservatezza di indagini e con maggior libertà di apprezzamenti. Così, sempre in materia di reati contro la persona, bisognerà considerare l'opportunità di un inasprimento delle pene per i reati di omicidio e soprattutto per le lesioni personali, e della perseguibilità *ex officio* di taluni reati contro l'integrità personale, per cui ora è richiesta la querela di parte. In materia di delitti contro il buon costume e l'ordine della famiglia, bisognerà avvisare ad una più efficace repressione della pornografia, conformemente agli obblighi internazionali assunti dal-

l'Italia. Nei delitti contro la sicurezza dello Stato si dovrà studiare la possibilità di reprimere alcune forme delittuose non contemplate nel codice penale e in altre leggi, specialmente alcune forme di tradimento improprio commesse sia in tempo di guerra che in tempo di pace. Nei delitti contro la pubblica amministrazione dovrà meglio disciplinarsi la materia dell'oltraggio ai pubblici ufficiali, punendo oltre che l'oltraggio commesso in presenza del pubblico ufficiale, anche quello commesso pubblicamente in sua assenza.

Infine converrà esaminare, se non sia il caso di procedere a una riduzione delle azioni punibili, separando più nettamente il campo dei delitti da quello delle contravvenzioni, particolarmente delle contravvenzioni amministrative prevedute nelle leggi speciali, distinguendo i veri e propri reati da quei fatti, che sono in sostanza semplici torti amministrativi, da abbandonarsi alle sanzioni e ai procedimenti propri del diritto amministrativo, al fine pratico di evitare gli abusi delle sanzioni penali, che oggidi si lamentano specialmente nella materia regolata da leggi speciali.

L) È necessario in ultimo, per rendere più esatta e sicura la interpretazione del nostro codice penale, nel campo pratico della applicazione giudiziale, provvedere ad emendare quelle disposizioni del codice stesso che danno luogo a quistioni tradizionali e sempre rinnovantesi, senza che la giurisprudenza possa mai raggiungere su di esse l'autorità di una « res perpetuo similiter judicata » e, insieme, a correggere quelle disposizioni che la dottrina e la giurisprudenza concordemente additano come formalmente imperfette e tali da ingenerare nella pratica, perpetue perplessità ed incertezze. Disposizioni delle quali dette ampio saggio il « progetto di interpretazione autentica di alcuni articoli del codice penale » presentato nel 1910 dal guardasigilli Scialoja (1), che offre ancor oggi un prezioso materiale di studio.

(1) Camera dei Deputati - Leg. XXIII - Sess. 1909-10 - Disegno di legge: « Interpretazione autentica di alcuni articoli del codice penale » presentato il 19 marzo 1910 - Stampato N. 444.



## CODICE DI PROCEDURA PENALE

Il codice di procedura penale vigente venne alla luce ed entrò in vigore fra così gravi e numerose critiche, come non toccò forse finora a nessun altro codice o legge. Critiche, che traevano forza ed importanza non solo dal numero, ma anche dal valore dei nomi individuali e dalla autorità dei voti collettivi. E tanto più degne di attenzione apparivano, quanto più la necessità e l'urgenza di una fondamentale riforma dei nostri istituti processuali penali, era stata da lunghi anni, e con rara unanimità, riconosciuta dagli uomini di legge: studiosi, magistrati e ordini forensi.

Si protestava contro la deficiente elaborazione del progetto, contro la scarsa ponderazione della sua struttura organica, contro la pratica difficoltà di attuazione di molti dei suoi istituti. I dissensi divennero più numerosi e frequenti, dopo la pubblicazione del nuovo codice. L'agitazione serpeggiò e poi divampò per l'Italia tutta, passando dalle curie ai congressi forensi, dalla stampa politica al Parlamento, dalle riviste scientifiche ai discorsi inaugurali dei procuratori generali. E tanta fu la sua forza che, a poco più di un anno dall'entrata in vigore del codice, il guardasigilli Orlando si vedeva costretto a istituire, con regio decreto 28 marzo 1915, una commissione presieduta dal senatore Mortara con « l'incarico di proporre le modificazioni da introdursi in quelle disposizioni del vigente codice le quali, nella loro pratica applicazione, abbiano dimostrato la necessità di emendamenti ». Esempio davvero raro questo di un codice, che dopo la breve vita di un anno, subisce il vaglio di un immediato riesame!

Senonchè la Commissione Reale chiamata, in epoca così prossima alla creazione del codice, a quest'opera di revisione, non poté assolvere il suo compito. Essa, dopo alcune riunioni (30 settembre-5 ottobre 1915), in cui fu elaborato un progetto di regolamento per la notificazione degli atti giudiziari a mezzo della posta, non venne più convocata, nè i suoi studi ebbero corso ulteriore. Parve invero che le modificazioni proposte dai singoli commissari, per in-

vito del presidente, rimettessero in discussione tutto il sistema e i principii fondamentali del codice, in contraddizione ai confini segnati all'opera della commissione dalla relazione del guardasigilli premessa al decreto anzidetto, e dal discorso di lui che ne inaugurava i lavori. Forse — ed è ben naturale — non fu neppure estranea alla crisi dei lavori della commissione la guerra, che, già nel suo pieno fervore, assorbiva il Governo in cure maggiori e più gravi. Comunque tali lavori non ebbero seguito. Solo la parte relativa alle notificazioni postali fu recentemente ripresa in esame da una commissione nominata dal ministro Oviglio, la quale formò oggetto del regio decreto 21 ottobre 1923, n. 2393, che in forza dei pieni poteri conferiti al Governo con la legge 3 dicembre 1922, ha disciplinato, appunto, la notificazione a mezzo della posta, degli atti giudiziari, così in materia penale come in materia civile.

Nè miglior fortuna ha avuto la commissione, pur essa di recente istituita dal ministro Oviglio, al fine di « studiare e proporre le eventuali modificazioni da apportarsi al vigente ordinamento dei giurati e ai procedimenti davanti alla corte di assise ». Commissione che neppure si fece a iniziare i propri lavori, quantunque anche essa, come la precedente, non mai formalmente disciolta.

Senonchè il coro delle voci invocanti la necessità di una fondamentale revisione del nuovo codice di procedura penale, affievolitosi durante la guerra, ha ripreso di recente nuovo vigore così nelle riviste giudiziarie come nei giornali politici, così nei voti degli ordini forensi, come nei congressi scientifici (consiglio degli avvocati di Roma, congresso delle scienze di Catania) così nelle interrogazioni e interpellanze parlamentari (deputati Conti e Persico) come nei discorsi inaugurali dell'anno giudiziario (procuratore generale della cassazione, Appiani). Onde può ben dirsi che la riforma dei nostri attuali ordinamenti del processo penale viene oggidì reclamata da ogni parte per quasi plebiscitario consenso.

E in verità la ormai decennale esperienza pratica del nuovo codice ha dimostrato, più assai che l'opportunità, l'indispensabile necessità di una sistematica revisione. L'analisi,



larga e profonda, che la dottrina, la giurisprudenza, la quotidiana pratica del Foro già fecero di ogni parte del codice, mentre ha reso ormai sicura quella che può dirsi la fisionomia pratica del nuovo processo penale, ha confermato altresì, insieme a taluni innegabili pregi, numerosi e gravi difetti, che vanno ogni giorno di più assumendo rilevanza ed evidenza.

Ormai, dopo l'esperienza di oltre due lustri, non è più lecito persistere nella primitiva credenza che le difficoltà e le critiche mosse al nuovo codice derivassero, più che da intrinseci difetti, dalla naturale diffidenza ed ostilità, che incontra ogni nuovo sistema di procedura. Neppure è più lecito cullarsi nell'illusione che la virtù di adattamento della esperienza sia sufficiente a sanare i mali, che affliggono l'organismo del nostro processo penale.

No. L'impossibilità, in cui la giurisprudenza si dibatte, di supplire alle deficienze della legge, mercè un'opera sagace ed accorta di interpretazione, la sua impotenza a rimediare ai mali dell'ordinamento processuale penale, mercè uno sforzo assiduo di adattamento di esso alle reali esigenze della vita sociale, si è fatta oramai palese ad ognuno. Sospinta dalla necessità, la giurisprudenza si è veduta costretta a sovrapporre la sua autorità alla autorità stessa della legge. Si è così venuta plasmando una notevole quantità di nuove norme pratiche giudiziarie e di nuove consuetudini processuali che, ben spesso, non solo trascurano il diritto costituito, ma ad esso contraddicono. Norme e consuetudini, che, variando da luogo a luogo e da tempo a tempo in uno stesso luogo, cagionano profonde perplessità ed incertezze nella pratica giudiziale del diritto, e quasi richiamano alla memoria l'amara rampogna del Pascal « *deux degrés de latitude bouleversent la jurisprudence: vérité au deçà des Pyrénées, erreur au delà!* »

Ma altre ragioni ancora accrescono l'interesse ad una revisione della nostra legge di procedura penale. Anzitutto il monito che deriva dalle numerose disposizioni emanate durante il periodo bellico, che modificarono, o addirittura sospesero, per un tempo non breve, l'applicazione del codice in più d'uno dei suoi istituti. Sospingono inoltre, nella via delle ri-

forme del processo penale, gli insegnamenti germinati dalla recente unificazione legislativa penale del regno colle provincie redente, e la esperienza, sia pur breve, dell'attuazione, nei territori annessi all'Italia, del nuovo codice di procedura penale, non sempre in verità, atto a subire vantaggiosamente il confronto con l'ordinamento processuale austriaco. Determina infine la necessità di opportuni rinnovamenti legislativi nel campo processuale la previsione di un nuovo diritto sostantivo penale, di cui già si scorgono i futuri lineamenti, con cui converrà bene porre in armonia altresì la struttura del processo penale.

La revisione del codice di procedura penale, una volta affrontata, non può, di necessità, limitarsi a singoli punti della legge, ma un po' per la stessa natura organica delle norme processuali, un po' per i difetti di concezione e di sistemazione del codice vigente, deve investire tutto quanto il complesso del codice.

E valga il vero. Fra i difetti dell'odierna legislazione processuale penale viene in prima linea l'eccesso della sistemazione, che mal si confà ai fini pratici della legge e particolarmente di una legge di procedura, e che da un lato conduce a sprezzare in più punti il regolamento legislativo di uno stesso istituto, e dall'altro costringe a frequenti richiami tra le varie disposizioni del codice. Vengono poi le improprietà tecniche nella forma e nello stile; il dottrinarismo astratto di molte disposizioni, la complicazione degli istituti che crea un meccanismo processuale mastodontico con un groviglio di competenze e di interferenze funzionali; la pesantezza del congegno processuale che, coll'impaccio delle proroghe e delle restituzioni dei termini, delle sospensioni e dei rinvii, con la defatigazione dei molteplici gravami, prolunga le istruttorie per anni e i dibattimenti per mesi; l'assidua minaccia delle troppo numerose decadenze processuali, e il gioco delle non meno numerose nullità, or sì or no sanabili, ascose in ogni istituto, che costituiscono come una perenne spada di Damocle tesa sul capo delle parti, dei funzionari requirenti e dei giudici; il carattere talvolta eccessivamente restrittivo, tal altra invece eccessivamente liberale delle disposizioni, infine



il costo esorbitante dei processi penali, frutto a sua volta, del sopracarico del lavoro giudiziale dal codice stesso artificiosamente creato. Ecco alcuni dei difetti generali che viziano l'organismo del vigente codice di procedura. Una dettagliata enumerazione di tutti i singoli punti, che sembra abbiano bisogno di emendamenti, sarebbe come ognuno intende, insieme impossibile ed inopportuna. Ciò non toglie tuttavia che, per sommari accenni e in via di esemplificazione, possano indicarsi quelli fra i vari istituti del codice, che più concordemente appaiono alla scienza e alla pratica meritevoli di revisione.

A) Nel campo delle *Disposizioni generali* merita anzitutto attenzione la materia della azione penale.

La disciplina delle cause sospensive dell'esercizio dell'azione penale domanda di essere integrata, sia introducendo nuove norme che attualmente difettano, ad esempio, per il caso di infermità di mente dell'imputato sopravvenuta dopo il reato e prima o durante il procedimento, sia sottoponendo a revisione le norme esistenti, ad esempio, quelle relative alle questioni pregiudiziali di Stato converrà vedere se non debbano essere opportunamente estese fino a comprendere le altre questioni di stato civile che non concernono lo stato di filiazione (esempio, di matrimonio) e in genere tutte le controversie di stato (esempio, di cittadinanza, di tutela di diritti onorifici e via dicendo). Sembra anche opportuno sottoporre a revisione il principio cosiddetto della « unità del potere e della funzione giurisdizionale », che porta alla assoluta reciproca autorità dei giudicati penali nel processo civile e — ciò che non è sempre conveniente — dei giudicati civili nel processo penale.

L'istituto dell'azione civile derivante dal reato deve essere meglio regolato, sia per quanto riguarda la cosiddetta riparazione pecuniaria per allargarne i confini, rendendo possibile, nel processo penale, la riparazione del danno morale; sia per quanto concerne l'eccezione che al principio « *electa una via non datur recursus ad alteram* » apporta il legislatore in caso di reati perseguibili di ufficio; sia

infine per quanto attiene all'autorità di cosa giudicata della sentenza penale assolutoria sulla azione civile derivante dal reato, estesa, con manifesta eccessività, anche al caso di assoluzione per insufficienza di prove e anche alle questioni di vera colpa civile.

La disciplina della *competenza* deve pure essere oggetto di attento esame.

Per quel che concerne la competenza per materia, giova studiare se non debbono sottrarsi alla competenza della corte di assise taluni delitti, specialmente quelli che implicano un esame di natura tecnica, come i delitti di calunnia e di falsità in giudizio. Più ancora abbisogna di revisione la materia della competenza per connessione. Deve sottoporsi a revisione il principio per cui, in caso di concorso tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale, l'una prevale sulle altre e le assorbe, principio che ha dato luogo a non pochi pratici inconvenienti; e così pure il principio della inseparabilità dei processi penali sino al termine della istruzione e quella della separazione dei giudizi nei casi di connessione obbiettiva fra reati di competenza delle assise e reati di competenza del tribunale, che conduce bene spesso al pericolo di insanabili contraddizioni di giudicati.

Si sono fatte molte critiche alla definizione dell'*imputato* quale è data dal vigente codice. E in verità, l'inconveniente, che oggi si verifica di processi penali, di cui neppure giunge notizia a coloro che vi sono sottoposti, deve essere rigorosamente evitato. Occorre pertanto correggere l'infelice e ristretta definizione dell'imputato, contenuta nel codice processuale, studiando se non convenga considerare come imputato, durante l'istruzione, chiunque in genere, in seguito a denuncia o a querela o a rapporto, sia stato comunque sottoposto a procedimento penale.

Il nuovo codice toglie al pubblico ministero il carattere di parte in giudizio, ostentandone una iperbolica indipendenza o neutralità, che meglio si confà al giudice, esso, sì, veramente, « rappresentante della legge » e della giustizia. Convien studiare pertanto se tale carattere di parte in causa non debba essere al pubblico ministero restituito, sia distinguendo rigoro-



samente, la funzione accusatoria e requirente, che ad esso spetta come organo del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, dalla funzione giurisdizionale del giudice, quale organo del potere giudiziario; sia concedendo al pubblico ministero la facoltà di rinunciare al diritto di azione penale e di recedere dall'esercizio di esso; sia infine togliendogli la facoltà di agire nell'interesse per conto e quasi in rappresentanza dell'imputato, che oggi gli è dalla legge affidata, snaturando la sua figura di parte nel processo penale. Perchè se il pubblico ministero, come organo distinto dal giudice deve conservarsi, esso non può essere raffigurato che come rappresentante dello Stato nella sua funzione esecutiva, e come attore e parte nel giudizio penale. Che se un tal carattere si volesse negargli, per farne un duplicato del giudice, tanto varrebbe abolirlo del tutto, e configurare tutto il processo penale come un procedimento *ex officio* che il giudice mette in moto per sua propria iniziativa.

Le definizioni legislative della *sentenza*, dell'*ordinanza*, del *decreto* vogliono altresì essere emendate, al fine di eliminare le numerose questioni esegetiche insorte nella pratica applicazione della legge; quelle ad esempio, se sia sentenza o ordinanza la decisione con cui il giudice dichiara la propria incompetenza; se sia sentenza o ordinanza la decisione, emessa in sede di esecuzione, con cui il giudice chiude definitivamente il corso dell'esecuzione penale, se sia sentenza o ordinanza la decisione, con cui il giudice dichiara la nullità di un decreto di citazione o di una sentenza di rinvio a giudizio, o in genere di un atto istruttorio, ecc.

Più semplice e spedito, e soprattutto più sicuro deve essere reso il sistema delle notificazioni, argomento fondamentale rispetto alla istruzione e al giudizio.

L'arcaico sistema dell'affissione, per i casi frequenti di imputato di residenza o dimora ignota, mentre riesce di per sè assai complicato, non tranquillizza sempre pienamente la coscienza del giudice. Ma, pure all'infuori dei latitanti, sono purtroppo numerosissimi, tra le persone che possano avere rapporti con l'amministrazione della giustizia penale, coloro i

quali non hanno residenza nè dimora facilmente accertabile, nè congiunti che siano disposti a facilitare le ricerche dell'ufficiale giudiziario. Si centuplica così l'inconveniente dei rinvii per irregolare notificazione del decreto di citazione all'imputato, causa non ultima delle lamentate lungaggini processuali. Durante i lavori preparatori del codice vigente si accennò all'idea della notificazione a mezzo della stampa, accolta da altre legislazioni moderne; l'avervi poi rinunciato in modo assoluto non sembra che debba senza altro sconsigliare un eventuale riesame dell'argomento. Per facilitare le notificazioni si potrebbe anche stabilire l'obbligo per l'imputato di eleggere un domicilio durante l'istruzione, al quale le notificazioni dovrebbero intendersi sempre validamente fatte.

Converrà anche studiare, se non debbano essere anche ridotti i troppo numerosi *termini perentori*, che importano sanzioni di decadenza processuale, e opportunamente riesaminare la disciplina della restituzione in termini, che conviene confinare nei limiti più ristretti.

Il sistema delle *nullità* richiede una revisione paziente, sia per ciò che si attiene alle nullità assolute, da cui sembra debbano essere escluse quelle che concernono la rappresentanza del pubblico ministero sia per quanto riguarda le nullità relative, che converrebbe disciplinare in modo più semplice e più compiuto, eliminando anche le non lievi contraddizioni della legge, al fine in genere di falciare l'eccessivo numero di nullità che si annidano in ogni istituto.

B) Nel campo della *istruzione dei processi penali* non sono meno vive e sentite le esigenze di una riforma.

Le norme relative agli *atti del pretore e del pubblico ministero* abbisognano di emendamenti. Occorre fra l'altro, esaminare se non sia il caso di abolire l'obbligo del procuratore del Re di richiedere al giudice istruttore di pronunciare decreto ogni qual volta ritenga che non si debba promuovere l'azione penale; obbligo che contraddice alla sua qualità di attore e di parte nel processo penale, e al carat-



tere necessariamente discrezionale dell'azione penale. L'antico sistema della cosiddetta « facoltà di inviare gli atti in archivio » sembra debba essere opportunamente rimesso in onore.

Parimenti converrà esaminare la convenienza di ritornare, in materia di *istruzione formale*, al sistema del codice abrogato, secondo il quale era resa obbligatoria l'istruzione formale per tutti i reati di competenza della corte di assise e del tribunale, ove eccezionalmente non si procedesse per citazione diretta o direttissima. Gli inconvenienti dell'attuale sistema sono unanimemente deplorati. Già la istruzione sommaria, per i reati di competenza del tribunale, in rapporto ad imputati detenuti, si converte assai spesso in formale pel verificarsi delle condizioni previste dall'ultimo capoverso dell'articolo 280; e rispetto agli imputati liberi si risolve pur di frequente in un procedimento non breve e complicato, stante la necessità di richiedere l'intervento del giudice istruttore per compiere determinati atti processuali, che sogliono utilmente praticarsi anche in procedimenti di non grande importanza. Oramai le regie procure e specialmente le più importanti, hanno perduto la loro classica fisionomia di uffici inquirenti direttivi; esse si sono trasformate in altrettanti uffici di istruzione in cui si compiono indagini sulla più gran parte dei procedimenti relativi a reati gravissimi, che per precetto di legge, devono istruirsi col rito sommario, sino a quando non venga il momento dell'interrogatorio degli imputati e delle perizie, per cui deve intervenire il giudice istruttore. In sostanza presso ciascun tribunale funzionano due uffici d'istruzione; uno, l'ufficio di istruzione propriamente detto, il quale, pur avendo minori affari, è fornito di personale più completo e non è assillato dalle ristrettezze dei termini processuali, l'altro quello delle regie procure, che deve istruire quasi tutti i processi, con assai minore disponibilità di personale e sotto l'aculeo dei brevissimi termini assegnati dalla procedura. Vi sono poi le complicazioni e gli indugi, a cui danno luogo le interferenze istruttorie, proprie del rito alternato, che cul-

minano talvolta in veri conflitti di competenza fra il pubblico ministero e il giudice istruttore. A tutti questi inconvenienti non vi è che un rimedio: restituire al procedimento sommario — riducendone la sfera di applicazione ai casi in cui esso è veramente utilizzabile — il suo carattere spiccatamente accusatorio, stabilendo cioè che il procedimento abbreviato debba adottarsi quando il pubblico ministero sia in grado di citare taluno direttamente in giudizio, previe soltanto sommarie investigazioni o informazioni di polizia giudiziaria; e che in ogni altro caso debba seguirsi la istruzione formale.

La disciplina delle *perizie* si è manifestata nella pratica così piena di difetti e di inconvenienti da richiedere una pronta revisione. Deve studiarsi se non convenga che la scelta dei periti sia fatta soltanto tra coloro che siano iscritti legalmente in appositi albi professionali di periti; deve vedersi se le perizie debbano essere affidate nel procedimento penale a persone tecniche, da scegliersi esclusivamente dal giudice di ufficio e senza istanza di parte, solo concedendo alle parti la facoltà di farsi rappresentare presso di esse da difensori tecnici, cioè da periti di parte. Deve anche esaminarsi la possibilità di istituire la cosiddetta « revisione di perizia ».

In materia di *prova testimoniale e documentale* appare certamente ispirato da intenti nobilissimi quel complesso di norme, per cui si vieta di interrogare i testimoni sulle voci correnti nel pubblico intorno ai fatti della causa e sulla moralità in genere delle parti; per cui si colpisce di nullità la lettura di documenti che contengono informazioni e notizie di tal genere, e la lettura di deposizioni di testimoni non esaminati dal giudice colle norme della istruzione formale. Ma l'applicazione di tali divieti, forse per il modo con cui i medesimi sono stati formulati, genera spesso incertezza di interpretazione e dà luogo a gravi inconvenienti. Due fondamentali osservazioni consigliano una revisione di tali norme. L'una è che queste, così come sono state concepite e redatte, contrastano col principio che in materia



penale la verità materiale deve prevalere su quella formale; nonchè colla necessità generalmente riconosciuta di accertare e definire, insieme alla esistenza materiale e alla configurazione giuridica del reato, anche la personalità fisica e morale dell'imputato. L'altra osservazione è che si tratta in fondo di norme, che dovrebbero riferirsi piuttosto alla valutazione delle prove, che alla loro assunzione. Nè è da trascurare il rilievo che vi sono reati (per esempio, l'incesto, il concubinato) i cui rispettivi estremi (pubblico scandalo, notorietà) richiedono accertamenti, i quali possono apparire antitetici alle restrizioni processuali sopra ricordate.

Circa l'istruzione sommaria, come si è già detto, essa dovrebbe essere limitata ai casi in cui il pubblico ministero possa, dopo sommarie indagini, citare in giudizio direttamente l'imputato; ciò che significa che gli dovrebbe essere data facoltà di richiedere, tutte le volte che lo creda opportuno, l'istruzione formale. Sarà evitato così il frazionamento delle funzioni istruttorie fra le mani del procuratore del re e quelle del giudice istruttore, la duplicazione degli uffici d'istruzione, l'interferenza della funzione istruttoria del pubblico ministero con quella del giudice istruttore; le citazioni a giudizio degli imputati, dopo istruzioni incompiute e affrettate, con grave danno della libertà degli onesti non meno che della punizione dei colpevoli.

Anche debbono rivedersi le norme relative all'istituto del *decreto penale*, che converrà esaminare se non possa ricevere una più ampia sfera di applicazione, estendendolo a tutte o alla maggior parte delle contravvenzioni, che importino semplici penalità pecuniarie, e anche a taluno dei minori delitti punibili con pena pecuniaria. Converrà anche vedere se non debba contenersi in più ristretti limiti la facoltà di opposizione del condannato per decreto, facoltà che frustra bene spesso gli scopi di semplicità e di speditezza processuale, a cui tende l'istituto del decreto penale, provocando l'apertura di dibattimenti inutili e infondati.

In tema di *custodia preventiva* occorre urgentemente rimediare agli inconvenienti della cosiddetta «scarcerazione automatica», che costituisce un continuo impaccio e un perenne spauracchio per le autorità inquirenti e reagenti. Al contrario il sistema dei mandati appare talvolta troppo rigoroso e suscita gravi apprensioni circa la garanzia del diritto individuale di libertà. Così pure troppo rigorosa appare l'attuale disciplina della libertà provvisoria, nè sarebbe fuori di luogo la concessione di maggiori facoltà al giudice in questa materia.

C) Anche le norme del *giudizio penale* reclamano importanti e talora fondamentali riforme.

Le disposizioni relative al *giudizio di assise*, nella loro relazione coll'ordinamento dei giurati, abbisognano di radicali trasformazioni. Sono unanimi le lagnanze contro il funzionamento attuale delle corti di assise, i cui giudizi, è doloroso il dirlo, vanno ogni di perdendo credito. Conviene dunque anzitutto rivedere e modificare il sistema di nomina dei giurati, la cui selezione avviene oggidì alla rovescia, specie dopo che la legge elettorale ha, con l'universalità del suffragio, allargato a dismisura le categorie, tra cui cade la scelta di essi, togliendo la garanzia di quel minimo di cultura, che era prima richiesto come condizione di idoneità. Tale minimo, da determinarsi in misura sufficientemente elevata, deve essere di nuovo ristabilito. Conviene inoltre migliorare il nuovo sistema di votazione dei giurati, che con l'illogica tripartizione della questione di colpeabilità, con la moltiplicazione chilometrica dei quesiti, coi questionari complicati e confusi, disorienta i giurati, dando luogo a verdetti illogici, contraddittori e talvolta insensati. Conviene ancora modificare la norma che impone il licenziamento dei giurati supplenti prima della deliberazione del verdetto, che porta talvolta, per la successiva mancanza di questo o quel giurato nelle more della deliberazione, alla necessità di rinviare e rinnovare processi gravissimi. Ma soprattutto è venuto il tempo di studiare una più profonda e radicale riforma e decidere se, tenuto conto della men-



talità del giurato italiano, che vuole essere giudice della colpa e padrone della pena, e tenuto conto altresì della necessità di un controllo più serio e più competente nella formazione del verdetto, non convenga addirittura rinunciare al principio della separazione del fatto dal diritto nei giudizi di assise, ammettendo i giurati a decidere, insieme col magistrato, e questo con quelli le questioni tutte di fatto e di diritto, e a procedere insieme all'assoluzione o alla condanna e alla conseguente applicazione della pena.

Sempre in materia di giudizio di assise, convien rimediare ai guai che crea lo strano divieto di espletare i giudizi contro imputati a piede libero, senza il beneplacito degli imputati stessi. Divieto per cui siffatti giudizi si protraggono talora all'infinito, in seguito al gioco, più volte ripetuto degli imputati di presentarsi all'udienza, per poi allontanarsi prima dell'interrogatorio, allo scopo di far celebrare il dibattimento nel momento e nelle condizioni, che essi ritengono per sè più favorevoli.

Il *giudizio in contumacia* in genere, così come è regolato dal codice vigente, dà luogo a gravi inconvenienti. Fra i quali è da porsi non solo la possibilità di infiniti rinvii, nel caso che l'imputato creda di presentarsi a dibattimento iniziato (e nulla in verità gli vieta di farlo più volte di seguito), ma anche la possibilità di molteplici rinnovazioni di dibattimento e di conseguenti ed eventuali contraddizioni di giudicati, nell'ipotesi di più imputati contumaci, che si presentino uno alla volta al dibattimento. Occorre affrontare radicalmente il problema, studiando se non sia il caso di eliminare il dilatorio e complicato rimedio della cosiddetta «purgazione della contumacia», rinforzando invece il valore delle sentenze contumaciali, mediante la parificazione del giudizio contumaciale al giudizio in contraddittorio, anche per quanto riguarda la disconosciuta facoltà della difesa del contumace di proporre prove a discolora dell'imputato.

L'appello in materia penale, pei difetti che sono ad esso inerenti, e che sono troppo noti perchè occorra qui rammentarli, è stato sem-

pre fra gli istituti processuali più combattuti. Conviene finalmente vedere se sia il caso di procedere alla sua soppressione, o per lo meno di trasformarlo così radicalmente da eliminare i più gravi inconvenienti a cui esso dà luogo.

L'istituto del *ricorso per cassazione* deve essere disciplinato col maggiore rigore per evitare l'abuso dei ricorsi. I casi di ricorso, le sentenze contro cui si può ricorrere, la distribuzione della competenza tra le due sezioni penali della corte di cassazione, la enumerazione dei casi di annullamento senza rinvio, sono i punti che più abbisognano di essere riveduti e migliorati. Il deposito di una somma a garanzia del pagamento della multa nei casi di ricorsi infondati deve essere preso in opportuna considerazione.

Infine la *revisione dei giudicati penali* appare meritevole di un miglior regolamento legislativo. Conviene esaminare l'opportunità di ammettere altresì la revisione dei giudicati di proscioglimento, specie in caso di sopravvenuta confessione dell'imputato proscioltosi.

## ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Il problema dell'ordinamento giudiziario affaticato, si può dire dalla costituzione del regno in poi, tutti i Governi e tutti i guardasigilli. Basti ricordare che, dopo la legge fondamentale del 6 dicembre 1865, si sono avuti in questa materia circa ottanta provvedimenti legislativi. Così alle norme sancite dalla legge fondamentale sull'ordinamento giudiziario, se ne sono venute a sovrapporre altre numerosissime, che hanno finito per creare uno stato di incertezza e di disagio, al quale è pur necessario porre rimedio.

Sarebbe fuor di luogo fare una esposizione, anche solo riassuntiva, di tutti i provvedimenti emanati dalla costituzione del regno fino ad oggi, allo scopo di dare assetto alla gerarchia giudiziaria. E però opportuno accennare ai principali tra essi, per dimostrare a quanta varietà di criteri siano state informate le



varie leggi emanate in questa materia, ed a quali continue oscillazioni ed incertezze sia stata esposta la carriera dei magistrati.

Col regio decreto 6 dicembre 1865, n. 2626, fu stabilito che (come avviene ancor oggi) la carriera giudiziaria si iniziasse, dopo appositi esami di concorso, col grado di uditore. L'uditore doveva sostenere un'esame pratico, non prima di un anno, se aspirava alla carica di pretore; non prima di tre se aspirava a quella di aggiunto giudiziario. I pretori venivano destinati alle preture; gli aggiunti invece venivano assegnati ai tribunali e alle regie procure, per esercitarvi rispettivamente le funzioni di giudice e di sostituto procuratore del re. Giudici potevano poi esser nominati tanto i pretori, quanto gli aggiunti giudiziari. I giudici potevano essere promossi dopo sei anni, presidenti di tribunale o consiglieri di corte di appello e, dopo altri sei anni di permanenza in tali gradi, consiglieri di cassazione.

Come ben si vede l'ascesa ai posti superiori non era punto impedita ai pretori; la maggior parte dei quali però, preferiva di non esporsi ai giudizi di merito, e conteneva le proprie aspirazioni entro il più modesto ambito della funzione giudiziaria mandamentale; di tal che coloro che presceglievano la carriera giudiziaria superiore, pervenivano alle corti, se non nei limiti minimi di tempo indicati, in un periodo non eccessivamente lungo, e in ogni modo tale da non eludere le legittime aspettative di carriera.

Questo stato di cose, che si poteva dire in complesso soddisfacente, e tale da attirare alla carriera giudiziaria molti ottimi elementi, fu mutato dalla legge 8 giugno 1890, n. 6878, la quale della carica di pretore fece un grado intermedio della gerarchia, tra quello di aggiunto giudiziario e quello di giudice o sostituto procuratore del re. La stessa legge stabilì che ai posti di questo ultimo grado si provvedesse di regola col criterio della anzianità congiunta al merito, ed eccezionalmente mediante il concorso per esami, detto di merito distinto, superando il quale gli aggiunti giudiziari ed i pretori conseguivano il grado di giudice e di sostituto procuratore del re, senza attendere il loro ordinario turno di pro-

movibilità. La innovazione si proponeva soprattutto l'intento di elevare le condizioni morali e culturali di coloro, ai quali era affidata la giurisdizione inferiore, e di togliere ogni disparità tra la carriera inferiore e quella superiore della magistratura. Ma, col riunire tutti i magistrati in un unico numerosissimo ruolo, si finì col rendere la carriera lentissima, perchè nel solo grado di pretore, quando non si superava l'esame di merito distinto, che pochissimi tentavano, si rimaneva per non meno di un decennio.

Si creò così nella classe dei pretori un'altra specie di disagio morale, e questo di necessità, comune a tutti i giovani magistrati, che tutti dovevano passare per le preture, affrontando il disagio di sedi piccole e lontane, e ivi permanere per lunghi anni, giungendo così ai tribunali stanchi e spesso sfiduciati. Per riparare a tale grave inconveniente, la legge 14 luglio 1907, n. 511, abolì il grado di pretore; e ad esercitare le funzioni di pretore destinò gli aggiunti giudiziari e i giudici. Fu inoltre stabilito con la stessa legge che gli aggiunti giudiziari potessero, senza attendere il loro turno ordinario di promozione per anzianità, sottoporsi, dopo tre anni di grado, ad un esame di merito; che i posti di consigliere di corte di appello o parificati fossero annualmente conferiti per tre quinti per anzianità, previo giudizio di promovibilità, e per due quinti per concorso per titoli; e che per simile concorso fossero conferiti i posti di consigliere di cassazione o parificati. La legge del 1907 stabilì pure che il limite di età, per il collocamento a riposo dei magistrati, il quale fino ad allora, era stato per tutti stabilito a 75 anni, venisse per i magistrati di grado non superiore a consigliere di corte di appello, portato a 70.

Ma le cose non tardarono ad essere ancora modificate. Furono infatti aboliti i concorsi; e con la legge del 19 dicembre 1912, n. 1311, fu ripristinato il grado di pretore, e furono ristabiliti per la promozione al grado di consigliere di appello e di cassazione speciali scrutini; mentre i limiti di età per il collocamento a riposo, venivano portati a 65 anni per i giudici e sostituti procuratori del re e a 70 per i magistrati di cassazione, conformemente



a quanto era stato già stabilito per quei di corte d'appello.

Occorre infine, ricordare altri due provvedimenti organici adottati più recentemente in materia di ordinamento giudiziario; e cioè il regio decreto 14 dicembre 1921, n. 1988, ed il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2786, integrato dall'altro di pari data n. 2785.

Il primo di tali decreti non apportò in sostanza notevoli modificazioni alle disposizioni allora vigenti in materia. Due innovazioni vanno tuttavia poste in rilievo: quella relativa all'abbassamento del limite di età dai 75 ai 70 anni anche per i magistrati di grado superiore a quello di cassazione, e quella relativa al consiglio superiore della magistratura — supremo organo consultivo per ciò che concerne la carriera dei magistrati — che, fino ad allora di nomina regia, fu stabilito dovesse eleggersi dai magistrati stessi. Ma la prima di tali disposizioni fu oggetto di critiche; ed in realtà essa non apportò alcun sensibile vantaggio alla massa dei magistrati, allora come oggi anelante ad effettivi miglioramenti di carattere obbiettivo e generale, e la seconda costituì un tentativo che neppure raccolse unanimità di consensi, sembrando ai più che non fosse opportuno di introdurre in seno alla magistratura lo spettacolo di lotte elettorali, che davano luogo necessariamente a gare di personali ambizioni, non confacenti al decoro e alla natura dell'ordine giudiziario.

Gli altri due decreti si riferiscono all'ultima riforma attuata dal ministro Oviglio, al quale spetta l'incontestabile merito di aver unificata la suprema corte, anche nella materia civile, eliminando così una delle principali cause delle difformità che si manifestano nella giurisprudenza; e di aver riordinate le circoscrizioni giudiziarie, sopprimendo finalmente quegli uffici, la cui sopravvivenza non era giustificata da vere necessità di servizio, ma soprattutto da ragioni di interesse locale. Con la predetta riforma fu inoltre reso nuovamente di nomina regia il consiglio superiore della magistratura; furono aboliti i gradi di primo presidente di corte d'appello e parificati, le cui funzioni si stabilì venissero conferite per incarico a consiglieri di cassazione, aventi al-

meno tre anni di grado; fu ripristinato un concorso per titoli per i posti di consigliere di cassazione, e fu adottato per le promozioni dei magistrati di tribunale a magistrati di appello il sistema cosiddetto degli « scrutinii anticipati », per effetto dei quali possono chiedere di essere scrutinati prima del proprio turno di anzianità, i giudici ed i sostituti procuratori del re, i quali siano compresi entro il seicentesimo numero di graduatoria dopo quello dell'ultimo chiamato per lo scrutinio a turno, previo favorevole parere di un consiglio giudiziario, istituito presso ciascuna corte di appello.

Se si deve, dopo un'esperienza di 60 anni, dare un giudizio complessivo su tutta questa serie di riforme, il giudizio deve essere, a mio avviso, favorevole alla legge fondamentale del 1865, che appare tuttora come la più organica, la più rispondente alle esigenze pratiche della funzione giudiziaria e quella, che, distinguendo i magistrati secondo le loro attitudini e le loro aspirazioni, assicurava a tutti una carriera adeguata, e garantiva ai migliori il conseguimento, in un tempo relativamente breve, dei gradi elevati della magistratura.

Il difetto fondamentale della legislazione posteriore sta in ciò che essa non venne, come la legge del 1865, coordinata con tutto il resto della legislazione italiana, e soprattutto non fu coordinata con i codici di procedura civile e penale, di cui ogni legge sull'ordinamento giudiziario, deve essere il necessario complemento. Vano è infatti il voler mutare la disciplina degli organi quando rimane intatta quella della funzione. Tutte le leggi pertanto che si susseguirono dopo il 1865 operarono riforme esteriori e imperfette. È necessario, ora che l'Italia si appresta a rivedere tutti i suoi codici, e quindi anche i codici processuali, non lasciarsi sfuggire l'occasione di una riforma veramente organica dell'ordinamento giudiziario.

D'altro canto, se è vero che la revisione delle leggi sull'ordinamento giudiziario non può farsi se non in connessione con la riforma delle leggi processuali, è vero anche che la riforma delle leggi processuali implica, per



necessaria conseguenza, la revisione dell'ordinamento giudiziario. La disciplina della competenza, il tipo del processo civile, la struttura del processo penale, specie nella fase istruttoria, i mezzi di gravame tanto in materia civile quanto in materia penale, si ripercuotono di necessità sull'ordinamento giudiziario.

D'altro canto la necessità di una organica revisione delle leggi sull'ordinamento giudiziario deriva anche dalle condizioni di disagio, in cui, malgrado le numerose riforme, continua a versare la magistratura italiana.

Causa fondamentale del disagio è sempre, a mio avviso, la lunghezza della carriera, dovuta alla fusione del ruolo della magistratura superiore con quella dei pretori, e alla fusione del ruolo del pubblico ministero con quella della magistratura giudicante.

Di fronte a 2350 posti di giudici e sostituti procuratori del re l'ordinamento vigente non porta che 827 posti di consiglieri e sostituti procuratori generali di corte di appello e 187 posti di consigliere di cassazione e sostituti procuratori generali di cassazione, dimodochè in via normale non occorrono meno di 25-30 anni ad un giudice per arrivare in corte di appello. La carriera si presenta così lunga e di una desolante uniformità, tale quindi da scoraggiare i migliori. Di qui quel desiderio, naturale del resto, nei più intelligenti e nei più ambiziosi di abbreviare questo lungo ed aspro cammino, quella ricerca dei mezzi atti a superare i colleghi posti innanzi nel ruolo, con promozioni di merito, che da taluno si è voluto definire col nome di « carrierismo ».

I rimedi proposti, volta a volta, per dare sfogo al desiderio legittimo, nei migliori magistrati, di un abbreviamento della carriera, sono stati vari. Ne ricorderò tre sperimentati nelle ultime riforme oppure suggeriti da gruppi di interessati: il concorso per titoli; gli scrutini anticipati, la equiparazione dei gradi.

Il concorso per titoli, introdotto dalla legge del 1907 è stato oggetto di critiche e non tutte infondate, perchè non è sempre agevole giudicare un magistrato, in via assoluta e in via comparativa, dai titoli che egli può presentare.

I titoli dei magistrati, assorbiti dal loro lavoro quotidiano, non possono essere che le sentenze o le requisitorie. Ora non tutti i magistrati hanno occasione di redigere sentenze o requisitorie importanti, in cui abbiano modo di risolvere gravi questioni, non sempre la sentenza o la requisitoria migliore è quella più ampiamente o dottamente motivata. D'altro canto i lavori scientifici non sono sempre l'indice della capacità del magistrato a bene esercitare la sua funzione. Nè il concorso per titoli tiene conto sufficiente di molti elementi che sono essenziali per la qualifica del magistrato. Infine il giudizio sui titoli, che un magistrato può presentare, offre tale campo, di necessità, alla valutazione subiettiva, da rendere il concorso per soli titoli una pura e semplice promozione per merito comparativo, senza limiti e senza nessuna seria, sostanziale garanzia.

Una critica analoga deve farsi al sistema degli scrutini anticipati, che pure offre largo campo all'arbitrio e che danneggia gravemente dal punto di vista materiale e morale, i magistrati pretermessi.

Infine l'equiparazione dei gradi, che si chiede oggi limitatamente ai gradi di giudice di tribunale e di consigliere di appello, è un rimedio disperato, che consiste nel condurre alle più estreme conseguenze l'errore, da cui derivò il disagio attuale. Poichè, con la fusione della carriera inferiore con quella superiore e con l'equiparazione fra il grado di pretore e quello di giudice, si è creata nei primi gradini della carriera, una tale massa di magistrati da rendere difficile e lunghissimo l'accesso alla corte di appello; continuiamo, si dice, per questa via e fondiamo anche il grado di giudice con quello di consigliere; così nessun giudice essendo consigliere, tutti avranno l'illusione di diventarlo. Ma si tratta di pura illusione; equiparando i giudici ai consiglieri di appello non si farebbe che aggravare lo stato di disagio morale, in cui versa attualmente la magistratura. Di fronte infatti al vantaggio materiale di poter raggiungere, col semplice decorso del tempo, lo stipendio dell'attuale consigliere di appello, starebbe il danno morale gravissimo di una carriera, divenuta ancora più uniforme, stagnante e congegnata in modo, da costringere





il magistrato a una permanenza di oltre trenta anni nello stesso grado e, bene spesso, nelle stesse funzioni. Starebbe l'ingiustizia di equiparare, con un egualitarismo assurdo, nel grado, e quindi nella dignità e nel prestigio, il giovane giudice con cinque anni di carriera, e il magistrato anzianissimo, con trentacinque o quaranta. E starebbe infine il danno e l'ingiustizia insieme della confisca delle sedi migliori, a vantaggio dei magistrati che oggi vi si trovano come pretori o come giudici, e che vi resterebbero decine di anni, fino alla promozione in cassazione, in attesa che una ulteriore riforma completi l'opera equiparando il pretore al consigliere della corte suprema. Si comprende la tendenza ad allargare l'impiego di magistrati di grado superiore in collegi o uffici giudiziari inferiori, per l'esercizio di funzioni speciali (esempio: consiglieri di cassazione in funzione di presidente di tribunale, consiglieri di appello in funzioni di presidente di sezione di tribunale, o di pretore capo). In tale modo si ottiene l'intento di aumentare i posti superiori, migliorando la carriera senza sopprimerla; e su questa via, per la quale si è messa già la riforma Oviglio, si può agevolmente proseguire. Non si comprende invece, se non come uno espediente suggerito da necessità, gravi certamente, ma transitorie, come la difficoltà dei trasferimenti per la crisi degli alloggi, l'idea di livellare tutti e tutto, sopprimendo ogni stimolo ed eliminando ogni soddisfazione nella carriera del magistrato. A quel proposito sembra, anzi, opportuno tornare sopra una equiparazione attuata con l'ultima riforma: quella tra consigliere di cassazione e primo presidente di corte di appello, ripristinando il grado di primo presidente di corte d'appello, di presidente di sezione di cassazione, di procuratore generale di appello e di avvocato generale di cassazione. L'equiparazione, qui, come in ogni altro campo, toglie prestigio ed autorità al magistrato, e, convertendo il grado in incarico temporaneo, ne diminuisce la serenità di spirito e ne menoma l'indipendenza.

Constatati gli inconvenienti dei vari sistemi, messi innanzi per rendere meno lunga e meno aspra la carriera del magistrato, non si può

negare che il rimedio più radicale, ma più risolutivo sarebbe pur sempre quello di tornare alla legge fondamentale del 1865 che, con saggio criterio, distingueva la carriera inferiore della magistratura (pretori) dalla carriera superiore (giudici di tribunale, di appello e di cassazione). Si operava, per tal modo, fin dall'inizio della carriera, una *selezione volontaria*, la più efficace, e quella che, per sua natura, meno dà luogo a critiche e a recriminazioni. I magistrati più modesti, di minori ambizioni, quelli che, per essere nati e vissuti in piccoli comuni, sentono meno il disagio di una vita isolata in sedi minori, pesato il pro ed il contro, sceglievano la via del pretorato. Quelli di maggiori ambizioni, desiderosi di più vasti orizzonti di vita, prendevano la strada, più aspra in principio, ma più promettente di avvenire, della magistratura superiore. Questa auto-selezione consentiva di formare gli organici della magistratura in modo, da rendere la carriera dei tribunali e delle corti di appello relativamente assai rapida, senza perciò precludere la via dell'ascesa ai migliori pretori.

Il sistema non sembrò democratico, sebbene avesse fatto in complesso, buona prova, e lo si abolì.

È da vedere pertanto se non convenga ritornarvi, coi necessari temperamenti ed adattamenti, fra cui in prima linea dovrebbe essere un buon trattamento economico dei pretori, sì da conferire sufficiente attrattiva anche alla carriera delle preture.

Non è tuttavia possibile dissimularsi le difficoltà pratiche del ripristino di una situazione cessata oramai da trentacinque anni, e alla quale altre abitudini e altre tradizioni si sono sovrapposte. D'altro canto, diminuito il numero delle preture ed equiparato il grado di pretore a quello di giudice, il danno della unificazione delle carriere è alquanto scemato, essendosi ridotta, entro più ragionevoli limiti, la permanenza obbligatoria dei giovani magistrati nelle piccole sedi di pretura.

Conservando il sistema oggi vigente, diventa più che mai importante la soluzione del problema della carriera. Conviene a questo proposito riconoscere anzitutto che il desiderio di un più rapido avanzamento non è determinato



soltanto da legittima ambizione di pervenire con relativa sollecitudine a un più elevato gradino della scala gerarchica, ma anche dalla aspirazione, più concreta, di conseguire in un tempo non eccessivamente lungo un più adeguato trattamento economico. In verità, malgrado i miglioramenti sensibili recati, in questi ultimi anni, alla condizione materiale dei magistrati, si deve riconoscere che il trattamento economico della magistratura, in relazione all'importanza sociale della funzione, alla necessità per lo Stato di circondarla del più alto prestigio e di attirarvi i giovani migliori, non è ancora soddisfacente. Già i miglioramenti concessi, pure inadeguati di fronte alla svalutazione della moneta e al rincaro dei prezzi, sono stati largamente neutralizzati dall'aggravarsi dei due fenomeni. La situazione fatta alla magistratura dal decreto legislativo 23 dicembre 1923 fu certamente degna dal punto di vista morale, essendosi dato ai magistrati il vantaggio di un grado, in confronto degli altri funzionari dello Stato, ma dal punto di vista materiale non costituì che un insignificante miglioramento, essendo stata soppressa ed assorbita dai nuovi stipendi la cospicua indennità di carica che la magistratura già godeva anteriormente alla riforma. E il risultato non certo confortante degli ultimi concorsi, nei quali i concorrenti furono scarsi e mal preparati, tanto che grande parte dei posti vacanti non si è potuta coprire, sta a dimostrare quanto poca attrattiva eserciti sui giovani la carriera giudiziaria, e come tuttora inadeguato sia il trattamento economico fatto alla magistratura. A questa prima, fondamentale esigenza occorre dunque provvedere, e il Governo, pur nei limiti consentiti dalla generale situazione finanziaria dello Stato, non verrà a meno a questo suo obbligo, se lo assisterà il consenso del Parlamento.

Quanto alla disciplina della carriera, constatati i difetti del sistema degli «scrutinii anticipati», bisognerà studiare se non convenga, anche in questo campo, tornare all'antico, con i miglioramenti suggeriti dalla esperienza e introdurre per la promozione da giudice a consigliere di corte di appello, la triplice classificazione di «merito distinto» da accertarsi

mediante esame di concorso; di «promovibile a scelta» e di «promovibile». Il concorso per esame, in verità, era dalla legge del 1890 stabilito per la promozione da aggiunto giudiziario o pretore a giudice, ma, fuso il grado di giudice con quello di pretore, stabilita la promozione automatica del giudice aggiunto a giudice dopo tre anni di funzioni, il concorso dal grado di giudice aggiunto a quello di giudice non avrebbe più ragione di essere, e dovrebbe forse essere sostituito dal concorso per il grado di consigliere di appello. Il concorso per esame, sotto il regime della legge del 1890, fece eccellente prova e ad esso debbono la loro carriera parecchi fra i più insigni magistrati italiani. Ristabilendolo, si ripristinerebbe lo stimolo allo studio e alla meditazione in tutti i magistrati desiderosi di una più rapida carriera; studio e meditazione, che gioverebbero non solo ai vincitori del concorso, ma a tutti i magistrati che tentassero la prova. Riservata una conveniente aliquota dei posti vacanti ai vincitori del concorso per esame (un quinto sembrerebbe sufficiente) il restante dei posti dovrebbe essere attribuito ai magistrati dichiarati promovibili nello scrutinio, con preferenza ai promovibili a scelta. L'accesso al concorso dovrebbe essere disciplinato in modo da assicurare il possesso, nei vincitori, oltre che della necessaria cultura giuridica, anche della indispensabile maturità ed esperienza giudiziaria. Ad ogni modo questa è materia che deve essere oggetto di attento esame. Per la nomina in cassazione, richiesta una determinata anzianità di grado, criterio decisivo di scelta dovrebbe essere il merito, riservata forse soltanto una piccola aliquota dei posti all'anzianità congiunta al merito, in modo da non precludere ogni speranza di ascesa a quei magistrati, che, pur non distinguendosi per eccezionali requisiti, hanno per sé pur sempre, accanto a sufficienti doti di intelligenza e di cultura, una profonda e matura pratica degli affari giudiziari.

Disciplinato in tal modo l'avanzamento, migliorate congruamente le condizioni economiche dei magistrati, è da confidare che alla magistratura accorreranno di nuovo i giovani migliori, e che la carriera del magistrato si svolgerà in modo da garantire ad esso, come è pur neces-



sario, una vita scevra dalle preoccupazioni che oggi, purtroppo, l'assillano.

Quanto alla indipendenza della magistratura, essa, più che effetto delle norme giuridiche che la garantiscono, è una conseguenza dello stato di spirito, in cui il magistrato si trova; il problema pertanto più che un problema giuridico è un problema morale. Fra le cause infatti che possono limitare la libertà del magistrato, sono, è vero, le esorbitanze del Governo, ma più ancora le pressioni dell'ambiente, lo scatenarsi delle passioni politiche, le intemperanze della stampa. E contro tutte queste illegittime ingerenze, pure non negando l'efficacia delle difese legislative, bisogna contare soprattutto sullo

spirito di indipendenza della magistratura, che bisogna conservare e rafforzare, garantendo ad essa condizioni materiali e morali di vita, che ne rendano altissima la dignità e incrollabile il prestigio.

Bisogna dirlo ad onore della magistratura italiana. Malgrado le angustie di ogni genere in cui si è spesso dibattuta, essa ha conservato sempre elevatissimo questo spirito. Tale prezioso patrimonio, rimasto intatto attraverso le prove più dure, il Governo intende custodire gelosamente, e se è possibile, con adeguate provvidenze, rafforzare, qualora, come non dubita, il Parlamento vorrà essergli largo della sua fiducia.

---



---

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE <sup>(1)</sup>

---

Relazione generale dell' On. **GABRIELLO CARNAZZA**, *relatore generale*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il disegno di legge, di cui vi proponiamo la approvazione, costituisce il completamento di un più vasto disegno al quale il Governo ha dato opera con coraggio e che mira al riordinamento di tutta la nostra legislazione per adeguarla alle mutate necessità della vita, alle modificate condizioni sociali. Opera della più alta importanza ma al tempo stesso di grandissima difficoltà, non solo per la sua mole, ma soprattutto per la necessità di tener conto, di assorbire anzi, nella codificazione, una legislazione frammentaria determinata da manifestazioni improvvise e non prevedute di fenomeni sociali ed economici che reclamavano urgente, anzi immediata disciplina, una legislazione spesso affrettata, in molti punti non più corrispondente alle condizioni ambientali, ma che rivela indubbiamente tendenze di ordine giuridico e politico delle quali il legislatore non può disinteressarsi.

La difficoltà apparisce poi anche maggiore quando si consideri quale profonda modificazione sia stata portata nei rapporti fra gli individui e le classi, nelle concezioni giuridiche e politiche, in tutte le manifestazioni della vita sociale, dai grandi avvenimenti storici dell'ultimo decennio.

Alla difficoltà dell'opera corrisponderà però la gloria di averla compiuta ed il Parlamento ha già avuto occasione di mostrare la sua de-

cisa volontà di collaborazione al compimento di essa e di non far mancare al Governo, nel quale ha fiducia, le facoltà necessarie perchè ogni difficoltà abbia ad essere superata.

Già col disegno di legge n. 2013, della Legislatura XXVI, veniva chiesta al Parlamento la delega delle facoltà di arrecare emendamenti al codice civile nonchè di pubblicare nuovi codici di procedura civile, di commercio e per la marina mercantile in occasione della unificazione legislativa delle nuove provincie.

Ma la limitazione a quella parte della legislazione considerata in quel disegno di legge, se era determinata dalla occasione immediata della richiesta di delega, cioè la unificazione legislativa colle nuove provincie, non aveva ragione di fronte alla necessità sopra accennata di rivedere tutta quanta la legislazione del Paese ed avrebbe perciò stesso costituito una manchevolezza dell'opera a cui il Governo si accingeva.

Infatti, a parte le necessarie e frequenti interferenze fra l'uno e l'altro corpo di leggi, non è possibile considerare un codice come una entità isolata, avulsa dal sistema delle leggi di un paese, mentre non è che una parte di questo sistema ed appunto perciò non può che essere dominato, vivificato dallo stesso spirito che anima tutto quanto il sistema.

Molto opportuna appare quindi la richiesta del Governo di estendere la delegazione dei poteri già conferitagli colla legge del 30 dicembre 1923, n. 2814, anche agli altri codici in essa

(1) Doc. n. 326-A.



non contemplati. Solo così potrà aversi opera compiuta ed armonica in ogni sua parte, solo così potrà ripercuotersi in ogni parte della legislazione lo spirito giuridico che tutta deve animarla, solo così potranno essere risolte tradizionali questioni di sistematica legislativa che diversamente non avrebbero potuto essere nonchè risolte neanche esaminate.

In relazione a questi criteri, la vostra Commissione sottopone alla vostra approvazione l'unito ordine del giorno che auspica la riforma dei codici penali militari.

La vostra Commissione è stata pertanto unanime nell'approvare il concetto del Governo di procedere alla revisione di tutta la legislazione e di chiedere quindi la delega delle facoltà legislative anche per la modificazione di quei codici che non erano compresi nella legge del 30 dicembre 1923.

Per quanto riguarda il metodo della riforma esso non poteva naturalmente essere diverso da quello adoperato per gli altri codici e che del resto aveva avuto l'approvazione del Parlamento.

Una assemblea mal si presta alla discussione di dettaglio di un codice, ed a parte il lungo tempo che una tale procedura richiederebbe, si può ragionevolmente dubitare della bontà dei risultati di una tale discussione dal punto di vista della tecnica legislativa. Non è dubbio infatti che l'allargamento del numero delle competenze politiche in confronto a quelle tecniche nei Parlamenti rende prevalente la discussione delle questioni che presentano carattere politico in confronto a quelle di carattere giuridico e tecnico.

È appunto per questo che, ad eccezione del vigente codice di commercio, la discussione del quale in Parlamento fu del resto limitata e sintetica, per gli altri codici fu costantemente seguito il sistema della delegazione legislativa e se è vero che per i detti altri codici i principi generali limitatori di questa delegazione legislativa erano segnati dagli schemi allegati ai disegni di legge presentati al Parlamento non è meno vero che nel caso attuale, come già in riguardo alla delegazione legislativa già approvata colla legge del 30 dicembre 1923, i

limiti della delegazione medesima e soprattutto i principi informativi della divisata riforma sono determinati dalla relazione ministeriale che accompagna la richiesta di delegazione ed ancor più precisamente sono fissati dal lavoro compiuto dalla vostra Commissione che, ove non venga espressamente riprovato o modificato dal Parlamento, deve ritenersi costituire appunto per accordo tra Camere e Governo come il limite della concessa delegazione e come la direttiva per la elaborazione concreta a cui il Governo si appresta.

Ed è opportuno rilevare che con l'attuale disegno di legge il Governo ha voluto rendere più intima ed efficace la collaborazione del Parlamento, dal che meglio riescono precisati e garantiti i limiti della delegazione concessa, mediante le disposizioni degli articoli 2 e 3 del presente disegno di legge, che la Commissione raccomanda alla vostra approvazione.

Ai fini della determinazione della delega legislativa, la Commissione si è distintamente occupata negli annessi allegati delle direttive della proposta riforma per quanto riguarda il codice penale, il codice di procedura penale, le leggi sull'ordinamento giudiziario. Non è parso necessario fare altrettanto per quanto riguarda il codice civile imperocchè le facoltà di cui si chiede la delega in riguardo a questo si riferiscono piuttosto ad un coordinamento e ad un miglioramento formale della legge anzichè a sostanziali modificazioni degli istituti i cui principi fondamentali sono da conservare immutati secondo la precisa disposizione dell'articolo 3 del disegno di legge.

Ma perchè tecnicamente meglio si possa provvedere alle finalità che il Governo si propone, pensa la Commissione che sia opportuno di estendere al codice civile la disposizione che per gli altri codici è dettata dall'art. 1 del disegno di legge che riguarda il coordinamento colle leggi speciali e la incorporazione, occorrendo, di esse nel testo del codice. La mancanza di questa estensione e la conseguente diversa dizione degli articoli 1 e 3 del disegno di legge potrebbe dar luogo a dubbi sui limiti delle facoltà delegate che la Commissione è di avviso sia conveniente eliminare.



Con l'augurio che l'opera coraggiosa a cui si è accinto il Governo abbia a riuscire degna delle tradizioni giuridiche di Roma maestra del diritto, e del genio giuridico italiano, la vostra Commissione vi raccomanda la approvazione del disegno di legge sottoposto al vostro esame.

CARNAZZA GABRIELLO, *relatore*.

#### ORDINE DEL GIORNO.

La Commissione invita il Governo a sollecitare la riforma dei codici penali militari tenendo presente, per quanto riguarda la materia, la necessità di coordinarli coi codici penali comuni e di informarli alla esperienza della recente guerra.



## DISEGNO DI LEGGE DELLA COMMISSIONE

## Art. 1.

Il Governo è autorizzato:

1° a modificare nel codice penale le disposizioni concernenti il sistema delle pene, gli effetti e l'esecuzione delle condanne penali, le cause che escludono e diminuiscono l'imputabilità, la recidiva, l'estinzione dell'azione e delle condanne penali e le disposizioni concernenti i singoli reati e le pene ad essi relative, per adeguarle alle nuove esigenze della vita economica e sociale, nonchè ad emendare gli articoli del codice stesso che danno luogo a questioni tradizionali o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

2° a modificare le disposizioni del codice di procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione, e ad emendare gli articoli che hanno dato luogo a controversie, o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

3° a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario, e le altre leggi concernenti l'ordinamento del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e del personale giudiziario di ogni ordine; a coordinare le norme sull'ordinamento giudiziario con i nuovi codici di procedura civile e di procedura penale, e a pubblicare un nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento giudiziario;

4° a coordinare le nuove disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, incorporando, ove occorra, nei due codici e nel testo unico sull'ordinamento giudiziario, le disposizioni delle leggi speciali, e a modificare, sempre a scopo di coordinamento, altre leggi dello Stato.

## Art. 2.

I progetti dei decreti che approvano i nuovi testi del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario emendati saranno sottoposti all'esame e al parere delle stesse commissioni parlamentari, che hanno esaminato il presente disegno di legge, insieme riunite, che si suddivideranno in tre sottocommissioni.

I presidenti del Senato e della Camera dei deputati provvederanno alla sostituzione dei senatori e dei deputati, membri delle commissioni, che, per qualsiasi ragione, abbiano cessato di farne parte. Tuttavia i deputati, che abbiano cessato di appartenere al Parlamento, rimarranno in carica fino all'espletamento del mandato.

## Art. 3.

Il Governo del Re è autorizzato ad apportare al codice civile altre modificazioni ed aggiunte, oltre quelle indicate nell'art. 1, n. 1, della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, conservando immutati i fondamentali principi degli istituti.

*È autorizzato altresì a coordinarne le disposizioni con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi incorporandole, ove occorra, nel codice ed occorrendo modificandole sempre a scopo di coordinamento.*

Potranno pubblicarsi separatamente singoli libri o titoli del codice civile emendato.

Ai fini dell'art. 2 della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, per la Camera dei deputati sarà nominata una commissione composta di 18 deputati scelti dal presidente.

A questa commissione, come a quella già eletta dal Senato agli stessi fini, si applicano le norme dell'art. 2 della presente legge.



---

## RELAZIONE SUL CODICE PENALE

dell'On. ALFREDO DE MARSICO

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il disegno di legge presentato alla vostra approvazione per la delega al Governo del Re della facoltà di emendare il codice penale ed il codice di procedura penale provvede ad una urgenza generalmente sentita e non più prorogabile. Se tra le necessità della pratica e le leggi esistenti gravi sono le disarmonie e numerose le insufficienze nel campo del diritto privato, di gran lunga più gravi e numerose esse si avvertono nel campo del diritto penale. Ciò non ha bisogno di spiegazione, per chi pensi che il fenomeno della delinquenza, nel quale per la massima parte si riassume la patologia delle collettività, è il più sensibile alle vicende sociali dei popoli e che il nostro tempo è stato, come pochi altri, ricco di avvenimenti che hanno profondamente inciso la politica e la ricchezza, lo Stato e le classi. Tale verità ha un indice concreto nel fatto che può, con grande approssimazione, fissarsi a circa un trentennio fa l'epoca dalla quale s'iniziano quasi dovunque le maggiori innovazioni alle leggi penali, mentre il nostro codice penale, dando forma definitiva ad una elaborazione cominciata prima dell'unificazione del regno, entrava in attuazione proprio alla vigilia di quei nuovi movimenti di classe e di quel nuovo assetto della ricchezza, che dovevano, con sviluppi talvolta impetuosi, immediatamente e largamente ripercuotersi nel campo della criminalità. Ad accentuare soltanto ed a dimostrare l'urgente bisogno di sanare questo originario anacronismo del nostro codice sopraggiungeva la guerra, meno ancora che per fornire altri

fattori alla curva ascendente di alcune forme di delinquenza, per imporre, attraverso i risultati dell'esperienza e sotto la spinta delle necessità economiche, il problema delle lacune da colmare e quello di una giustizia penale in cui il delinquente non rimanesse soltanto il parassita dello Stato, recrudescente ad intervalli quasi costanti.

Così inquadrata, la riforma delle leggi penali non soddisferà soltanto il bisogno di apprestare adeguati mezzi legislativi per un più razionale e proficuo sistema di pene e per infrenare i danni di quella triplice categoria di delinquenti minorenni, abituali ed infermi di mente che invade ed ammala, come vasta palude di miasmi morali, la società moderna, ma vorrà essere considerata anche come il mezzo opportuno ad integrare e coordinare, possibilmente in uno stesso organismo, le disposizioni richieste dai due grandi problemi che la realtà dei tempi impone al nostro studio: una più salda difesa dei diritti dello Stato verso gl'individui (connazionali, o stranieri aventi relazioni con lo Stato), ed un sistema di vigili presidi ai nuovi aspetti dell'attività economica.

Fra i grandi paesi, l'Italia non precede gli altri in questa riforma. Ma, nella fiducia che la delega dei necessari poteri al Governo del Re basterà ad assicurarne il sollecito espletamento, l'indugio finora frapposto è promessa di migliori risultati, poichè noi ci accingeremo a tale compito in un momento in cui potremo far tesoro non tanto di quanto altrove è stato progettato o legiferato, ma soprattutto del risul-



tato ormai maturo di una lotta di scuole che, degna delle tradizioni fulgidissime della scienza penale italiana, ha continuato lo studio di alcuni aspetti del delitto dal punto che licenziano il codice attuale, il MANCINI segnava in un memorabile discorso parlamentare (1). Oggi il contrasto si placa in affermazioni sovrastanti alle teorie.

A parte l'accordo raggiunto circa i peculiari provvedimenti necessari per alcune determinate categorie di delinquenti, anche il dibattito sul principio da porre a fondamento del sistema penale, dell'imputabilità o della responsabilità legale, può dirsi superato, in guisa da potere stabilire che la riforma, qualunque i limiti della sua ampiezza, non sarà trasformazione ma evoluzione del sistema vigente. La scuola positiva, indagatrice dei fattori naturali del diritto, non poteva, dando largo posto ai fattori fisici, psichici, sociali, trascurare quella realtà preminente che è la volontà, il potere di dirigere consapevolmente le proprie azioni. Ed il primo libro del « progetto preliminare di codice penale italiano », steso dalla Commissione nominata con Regio decreto 14 settembre 1919, n. 1743, continua a porre nel dolo la base della imputabilità.

Fra i due indirizzi il dissenso sorgeva principalmente circa il concetto della pena e le con-

seguenze che ciascuno ne derivava. Posto per l'uno che la pena è essenzialmente retribuzione, per l'altro che è mezzo di difesa sociale, nasceva per l'uno la necessità di una proporzione aritmetica, che per l'altro è errore centrale di tutto il sistema. Sosteneva l'uno che non può esservi retribuzione senza un quanto determinato: sosteneva l'altro che la difesa ha per limite la necessità e non può quindi legarsi al rigore di formule retributive. Ma a mano a mano il sistema fondato sul concetto della pena retributiva ha ceduto parte del suo terreno (l'istituto della riprensione giudiziale, quello della condanna condizionale che si ha come « non avvenuta » per effetto di buona condotta, posteriore al reato ed alla condanna, gl'istituti stessi della grazia e del condono sono deroghe più o meno larghe al concetto della retribuzione) (1), mentre si è sempre più imposta l'opportunità di pene a tempo almeno relativamente indeterminato per alcune categorie di delinquenti.

La realtà ha conciliato le teorie. E del resto noi pensiamo che proprio chi pone l'imputabilità morale a base del sistema penale deve ripudiare il concetto rigido della pena-retribuzione. Non risponde infatti a tutte le esigenze della verità psicologica una teoria della retribuzione che per determinare la quantità di pena guardi alla volontà quale si esplica solo nel momento della perpetrazione del reato. La pena, il cui fondamento è per tutti la necessità sociale, sarebbe giusta se la volontà su cui agisce rimanesse uguale a quella che si estrinseca nel momento del reato. Ma non potendosi negare che la volontà muta, e, secondo i teorici dell'espiazione, migliora (*ne peccetur*), così l'esattezza della proporzione fra pena e colpa morale viene continuamente a mancare, perchè mentre il primo termine della proporzione resta fisso ed eguale, l'altro si modifica ed evolve di momento in momento, anche per i progressivi effetti del primo. L'unica vera proporzione, insomma, è fra adattabilità sociale del reo e sanzione, o, per altro aspetto, fra pericolosità e sanzione. Nessun'altra formula può permettere di considerare la volontà antiggiuridica come

(1) « Avrei torto di non riconoscere in parte i servizi che questa scuola penale ha reso e può rendere. Sapete perchè? Perchè finora i criminalisti si erano quasi esclusivamente preoccupati dell'analisi psicologica della volontà umana; siamo andati a cercare qual'è il grado di responsabilità del delinquente, secondo il grado di sua intelligenza e sua libertà di volere, e abbiamo quasi supposto che questo delinquente stesse dentro una campana di cristallo, e che le influenze fisiche, o le esterne che lo circondavano, poco lo riguardassero. Invece, questa scuola ha consacrato una quantità di studi e di ricerche (ed è benemerita per ciò) non all'elemento soggettivo del reato, ma alle influenze esterne alla volontà; e chiamo influenze esterne i vizi di organismo e di nascita, la cattiva educazione, l'ambiente sociale, le condizioni economiche in mezzo alle quali l'uomo vive, e che hanno tutte quante un certo valore all'effetto di aggravare o di attenuare la responsabilità soggettiva dell'individuo. Ora riunire insieme gli studi dell'una e dell'altra scuola è precisamente la via di sempre più migliorare il sistema penale e di ottenere quel progresso a cui tutti aspiriamo ». (Seduta 7 giugno 1888; MANCINI, *Discorsi Parlamentari*, vol. VIII, p. 618-19).

(1) BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, § XLIV; FILANGIERI, *Scienza della legislazione*, II, c. 59.



una entità capace di mutamenti, ed essa spiega perchè a gravi reati possono corrispondere talvolta sanzioni più lievi che per reati meno gravi: la pericolosità del reo, e perciò la maggiore considerazione del delinquente anzi che del delitto, sono l'elemento dinamico, e squisitamente umano, capace di stabilire l'unica proporzione giuridica possibile.

Principio, codesto che, lungi dall'essere il postulato di una scuola, riassume la graduale evoluzione di un sistema giuridico positivo. E esso fu legge, anche quando parve che questo più rigidamente si attenesse al criterio del reato come ente giuridico od azione oggettiva violatrice di un bene giuridico, ed al criterio della pena come retribuzione. Anche allora, entro un sistema di norme coordinato ad orientare la pena verso il fatto, non si perdè di vista la distinzione, e quasi la classificazione, dei soggetti di diritto penale secondo la loro pericolosità, poichè era proprio questo concetto che, attraverso la graduazione dei reati e dei corrispondenti beni giuridici penalmente protetti, schiudeva e propagava il suo primo germoglio. Nella entità della minaccia e della pena era la sanzione del valore sociale dei beni da essere protetti, dell'allarme prodotto dalla violazione dei beni stessi, del pericolo di cui la violazione diviene sintomo.

Più tardi, non solo si distinsero i reati secondo i beni violati, ma secondo modalità soggettive ed oggettive, che si dissero circostanze, e che meglio determinarono il grado di pericolosità dell'agente. In questo ulteriore sviluppo il fulcro della sanzione non si spostò, restando infisso nella considerazione del fatto obiettivo, ma il fondamento della pena cominciò ad esser solcato di subiettivismo, e, pur attingendo quasi esclusivamente al fatto della trasgressione, si affermò il dovere di risalire all'indole del trasgressore. Il movimento storico che condusse alla rivendicazione dei diritti dell'individuo non poteva lasciar oltrepassare il fatto, come barriera per le indagini subietive e per la determinazione della pena: quel movimento concludeva la lotta contro gli arbitri del potere, e si pensò che l'arbitrio del giudice non potesse venir debellato che graduando le violazioni e proporzionando alla violazione la pena.

Oggi, non solo per effetto di ricerche scientifiche che confermano il bisogno di individualizzare la pena, ma per il crescente prevalere dei diritti dello Stato su quelli dell'individuo, il concetto della difesa sociale come funzione della pena si accentua, e si contempla dell'agente non solo il fatto che egli compie, ma in prima linea il carattere psicologico che il fatto, in concorso di altri elementi, sta ad indicare, ossia la pericolosità. Si rinvigorisce così nella pena la funzione di miglioramento dell'individuo e di protezione della società ad un tempo.

Perchè il principio della pericolosità possa più largamente circolare nell'organismo del nostro diritto positivo, non occorre che questo sia trasformato dalle radici. La maggior parte degli istituti esistenti sono suscettibili di modificazioni; altri potranno inserirsene, coordinandoli ai primi. Nulla del resto è più consigliabile della conservazione di quanto si possa del sistema attuale, sia perchè le elaborazioni in questa branca del diritto sono più feconde se vi presiede il criterio dello sviluppo graduale, sia perchè non giova un eccessivo ingombro di problemi di diritto transitorio, che, ardui sempre, presentano nel campo penale una particolare difficoltà: evitare che, nel trapasso dall'uno all'altro ordinamento, sia messa in forse la uguaglianza stessa del cittadino di fronte alla legge.

## PARTE GENERALE DEL CODICE.

### I.

Quanto al sistema concreto delle pene, dei surrogati e dei complementi penali, nonchè degli effetti penali delle condanne, la Commissione ha largamente discusso gli accenni che sulle riforme all'uopo occorrenti sono contenuti nella relazione ministeriale. E si è trovata di accordo nel ritenere che, pur essendo opportuno lasciare in proposito la maggiore possibile latitudine agli studi della sottocommissione, anche per la difficoltà di determinare fin da questo momento i limiti che le possibilità del bilancio imporranno alla riforma delle pene e degli istituti penitenziari, essa debba tuttavia tenere il massimo conto dei seguenti capisaldi.



Bisogna anzitutto disciplinare con criteri umani, igienici e di utilità sociale le pene eliminative, con lo scopo di togliere dal novero delle pene afflittive quella negazione del sentimento di civiltà che è oggi costituita dall'*ergastolo inasprito dalla segregazione cellulare* per sette anni continui. La sopravvivenza di sanzioni simili, fatte per annientare nei delinquenti peggiori non tanto le forze fisiche, che potrebbero essere ancora un patrimonio proficuo ed una fonte di riadattamento sociale, quanto quel residuo di umanità che, saggiamente coltivato, potrebbe assicurare la re-edenza psichica dei condannati, è una vera onta per la nostra civiltà, che pone fra i suoi titoli di vanto l'abolizione della pena capitale, terribile ma meno sottilmente atroce. Nessuna ragione giuridica o politica può giustificare l'adozione di mezzi che, come le statistiche dimostrano, hanno per epilogo la morte, la tubercolosi o la pazzia. Le colonie d'oltremare ed i lavori di bonifica agraria od idraulica possono offrire il mezzo di conciliare tutte le esigenze connesse alle pene estreme: la maggiore asprezza delle sanzioni, la maggiore sicurezza sociale, il tentativo di ridestare l'uomo normale nei delinquenti più pericolosi mediante il lavoro.

Considerazioni analoghe valgano per la segregazione cellulare di lunga durata in genere.

In secondo luogo, non sembra da abbandonarsi come pena la *prestazione di opera di pubblica utilità*. La mancanza di una adatta organizzazione, che, secondo il codice attuale, avrebbe dovuto mettere capo alla potestà della pubblica amministrazione (articoli 14 e 20), ha lasciato cadere in desuetudine e quasi dimenticare tale specie di pena, mentre essa potrà essere assai utilmente prevista per i delitti comuni e per delinquenti meno pericolosi, con applicazione in ispecial modo del lavoro dei condannati a case di lavoro industriale od a colonie agricole, con reparti speciali per alcune categorie di condannati.

Così pure, bisognerà porre su nuove basi la *malleveria di buona condotta*, ravvisandovi non più una conseguenza della riprenzione giudiziale (articolo 27), ma un surrogato a se

stante delle brevi pene afflittive, per delinquenti non pericolosi responsabili di lievi reati.

Altro surrogato di brevi pene afflittive bisognerà studiare, non solo per le contravvenzioni, alle quali oggi è applicabile (art. 11), ma anche per i delitti meno gravi, nella *sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte*, adeguandone opportunamente le modalità alla maggiore importanza che assumerebbe nel sistema delle sanzioni.

Nessun dubbio può esservi sulla urgenza di rivedere tutte le norme relative alle *pene pecuniarie*, non però nell'unico intento di *commisurarne* l'entità alla presente svalutazione della moneta, si anche per una più larga adozione di tale genere di sanzione, la cui efficacia è connessa all'attaccamento al patrimonio. Crede la vostra Commissione che alla determinazione di un massimo e di un minimo, fonte di gravi disuguaglianze, sia preferibile la proporzione fra condizione economica del colpevole e pena pecuniaria, e che questa non dovrebbe mai mancare, secondo un insegnamento che risale a PELLEGRINO ROSSI, nei reati aventi per movente il lucro.

E non è aliena dall'esprimere il suo favore, pur non facendone una tassativa indicazione, per un istituto che maturità di tempi e di studi non permette dimenticare: quello del *perdono giudiziale*. Trasformazione ed allargamento dell'istituto della riprenzione giudiziale, e corollario ultimo dei principi che hanno ispirato in tutti i paesi l'istituto della condanna condizionale, esso non può più incontrare avversioni teoriche, ma deve soltanto essere cautamente vagliato in rapporto alle necessità di politica criminale presso ciascun popolo. Permettendone l'applicazione ad imputati che, per i loro precedenti, e per i moventi e le circostanze del reato, non lascino presumere una ricaduta nel delitto, porrebbe fra le facoltà del giudice, anche togato, la possibilità di applicare quel principio della « non colpevolezza », che oggi è circoscritto solo ai giudizi di corte di assise. Valga ciò contro il lamento di eventuali esorbitanze del criterio discrezionale dei giudici, mentre è certo che per reati meno gravi, e per opera di giudici tecnici, esso avrebbe certamente applicazioni più caute e più prov-



vide. È innegabile che anche oggi, per virtù stessa di quei motivi di attenuazione od esclusione della responsabilità che stanno a dimostrare come qualunque sistema fa gravitare il giudizio penale verso la considerazione della personalità dell'imputato, è frequente il disagio del giudice per dovere irrogare pene afflittive, sia pure ridotte al minimo, in casi nei quali la sua intima convinzione non porge alla pena giustificazione sufficiente di pratica utilità.

Resterebbe poi sempre da stabilire il novero dei reati a cui estendere tale istituto, taluni progetti avendolo finora previsto per tutti indistintamente i reati, altri solo per alcuni. Noi preferiremmo l'indicazione dei reati, e, per i reati non specificati, l'indicazione delle diminuenti (scuse, età, condizioni fisiche), che possano dar luogo al perdono giudiziale.

Dovranno poi essere rimaneggiate le norme sulla *rivalsa dei danni* agli offesi dal reato, nel duplice scopo di giovare per un più concreto appagamento del sentimento pubblico di giustizia e di trovare un valido elemento di compenso alla scemata efficacia delle pene afflittive. A non frustrare il diritto degli offesi dovrà contribuire un diverso ordinamento degli istituti penitenziari e del lavoro dei condannati.

## II.

Circa l'*applicazione giudiziale della pena*, la Commissione è concorde nel ritenere che, anzitutto, una distinzione debba farsi fra delinquenti non pericolosi e delinquenti pericolosi. Questi ultimi daranno luogo, come vedremo, alla particolare disciplina delle misure di sicurezza. Per i delinquenti non pericolosi è da raccomandarsi il conferimento al giudice di un più largo potere discrezionale, sia nella scelta fra pene alternative sia nella determinazione della quantità della pena.

I due mezzi di latitudine che all'uopo offre la legislazione in vigore sono la concessione delle attenuanti generiche e la condanna condizionale. Ma, ristretti entrambi in angusti confini, determinano una discrezionalità affatto

insufficiente, sopra tutto il primo che, sottratto anche al dovere di una motivazione, si riduce ad una largizione il più delle volte giustificata più che dalle circostanze del reato dal temperamento del giudice.

Esso invece si presta a diventare, mercè una maggiore specificazione legislativa, una delle lame migliori per l'analisi psicologica del reato contemplato nell'aspetto così obiettivo che subiettivo. La classificazione dei delinquenti attinge gran parte delle sue possibilità nella investigazione dei motivi: i motivi sono infatti tra' i più sicuri rivelatori della personalità del delinquente. Noi siamo perciò convinti che, al posto delle attenuanti generiche, la legge dovrà, in via esemplificativa, ma quanto più approssimativamente completa, dare al giudice un elenco di circostanze donde desumere il criterio sia per l'attenuazione, sia per l'inasprimento della pena. La Commissione presieduta dal Ferri ha, in proposito, con gli articoli 21 e 22, offerto un quadro delle circostanze di maggiore o minore pericolosità, e con gli articoli 75-77 le norme per l'applicazione delle sanzioni nel concorso di una o più circostanze (con criterio però non accettabile). Il sistema s'ispira al progetto Mancini del 1876, e noi crediamo che sopra tutto quest'ultimo debba esser tenuto nel massimo conto nella riforma del codice attuale per il felice vigore di sintesi che anima il seguente elenco delle circostanze di reato, in esso proposto: « la causale del reato; la vita anteriore del colpevole; la misura del danno; l'intensità del male morale cagionato; le condizioni in cui fu commesso il reato; i mezzi adoperati; la incapacità dell'offeso a difendersi; la condizione giuridica penale del reo; il suo pentimento; il concorso successivo da esso prestato alla giustizia ». Queste specificazioni, prudentemente ritoccate, potranno costituire l'ossatura di una classificazione delle circostanze aggravanti o minoratrici.

Noi crediamo inoltre che le circostanze debbano essere tutte trasferite nella parte generale del codice, tranne quelle che non si adattino a peculiari figure di reato. Sarà realizzata così nel modo migliore, quella classificazione dei motivi e delle circostanze di reato che è quasi un impossibile giuridico ed è tut-



tavia la chiave di volta per la esatta applicazione della pena nel momento giudiziale.

A ciò dovrà naturalmente corrispondere un potere più ampio dell'attuale di scelta nonchè di mitigazione od inasprimento della pena. Ed anche, indubbiamente, come la relazione ministeriale sembra proporre, un uso più largo della *condanna condizionale*. Sarebbe inesplicabile conferire al giudice considerevole latitudine nel determinare la qualità e la durata della pena, o, come nelle accennate correnti legislative, il potere del perdono giudiziale, e lasciare la condanna condizionale nei limiti attuali. Ben vero, però, essa dovrebbe sempre essere limitata a delinquenti di delitti meno gravi, o scemati nella loro gravità materiale da particolari moventi o condizioni personali dell'agente, e subordinata ad oneri tali che, anche a prescindere dalla effettiva espiatione della pena, non facciano della libertà lasciata al colpevole il terreno di ulteriori traviamenti, soddisfino le esigenze della prevenzione generale e di quella speciale, e placino le ragioni degli offesi.

A tale fine concorreranno la costituzione ed il funzionamento dei consigli di patronato, ed un più severo complesso di disposizioni sul risarcimento dei danni da reato.

Vorremmo altresì abolito il divieto di concedere la condanna condizionale ai contumaci. Provvederà il giudice ad applicarla, per questi casi, con la necessaria prudenza, ma pensiamo che allo stato attuale della coscienza giuridica non rispondano più le restrizioni aprioristiche di antichi sistemi processuali contro i contumaci. Gli atteggiamenti dell'imputato devono essere valutati caso per caso; come la confessione non è più sempre prova decisiva del reato, così la contumacia non è sempre indizio della indegnità dell'imputato ai benefici contemplati dalla legge processuale.

Abbiamo accennato alla diffidenza che molti nutrono verso un aumento delle facoltà del giudice. Essi gridano al pericolo dell'arbitrio, ma nel loro allarme non è che una trascurabile parte di vero. La giustizia penale traligna se non si ravviva di una adeguata libertà di indagini, di valutazioni, di convincimenti. Il problema è nel sapere usarla, ed a ciò urge la

migliore preparazione dei giudici, e forse la loro specializzazione.

Ma, sopra tutto, si dimentica che la nostra tradizione giuridica conserva, ed è ben lontana dall'abbandonarlo, l'istituto della giuria, del quale è carattere essenziale la libertà non motivata del convincimento, e la pratica esplicazione è tale da identificare sovente la libertà con l'arbitrio. Esso nondimeno si fonda su ragioni così imperiose che ne garantiscono la permanenza malgrado le deviazioni, e troverà, noi siamo certi, uno dei suoi correttivi proprio in un aumento dei poteri discrezionali del giudice tecnico, perchè questo avrà come necessaria conseguenza il passaggio alla competenza del giudice tecnico di molti reati ora di competenza della giuria. Anche nell'organismo umano, per combattere i mali di un tessuto o di un organo, non v'è, spesso, altro rimedio che accrescere la vitalità di un altro.

### III.

La relazione ministeriale attribuisce a buon diritto carattere d'indispensabilità alla integrazione delle misure repressive della delinquenza mediante quei mezzi di prevenzione che hanno il nome di *misure di sicurezza*. Come è noto, esse hanno assunto importanza così preponderante nella lotta contro la criminalità che in tutti i paesi ove si sono compiuti od avviati studi di riforme penali, queste sembrano precipuamente rivolte alla introduzione ed alla disciplina delle misure di sicurezza.

Ed è stato questo l'argomento su cui la Commissione ha più a lungo discusso, anche per esprimere il suo pensiero, maturamente, sull'indole di detti provvedimenti, intorno alla quale la stessa relazione ministeriale si difonde e che è indagine di alta importanza, perchè, dato il posto sempre più largo che le misure di sicurezza vanno occupando nella legislazione penale, dal decidere se esse abbiano carattere amministrativo (ART. ROCCO, MANZINI, ecc.) o giurisdizionale deriva in gran parte il carattere stesso della legge che le regola.

Ora la Commissione, pur non volendo chiu-



dere la via con una rigida affermazione di principî ad un più profondo esame della grave questione, inclina però a ritenerle di natura giurisdizionale. In verità, non sembra decisiva la differenza che si stabilirebbe fra pena e misura di sicurezza, affermando che, mentre quell'opera più efficacemente nel momento della minaccia ed ha quindi di mira la collettività dei cittadini, questa ha invece di mira il singolo delinquente ed ha perciò i suoi momenti più efficaci in quelli della irrogazione e della esecuzione; e che inoltre la pena ha un carattere psicologicamente coattivo, mentre la misura di sicurezza ne ha uno di coazione meramente materiale e fisiologico. A parte la considerazione, empirica ma saliente, che, all'infuori degli schemi teorici, l'efficacia della pena resta prevalentemente non nel momento della minaccia, così poco efficace che il delitto malgrado essa avviene e si ripete, ma in quello della irrogazione, come coazione diretta verso il delinquente, è da osservarsi che coazione fisica e coazione psicologica sono inseparabili, e che la prima sarebbe cieca sopravvivenza di antichi, deprecati sistemi penali se non fosse adoperata appunto come mezzo per raggiungere gli effetti della coazione psicologica.

In fondo, le difficoltà derivano sopra tutto da queste due, divergenti circostanze: da una parte si nota che le misure di sicurezza, applicandosi anche agli infermi di mente, non possono avere lo stesso carattere giuridico della pena, che ha per presupposto l'imputabilità; dall'altra, che le misure di sicurezza non sono sempre consecutive, ma spesso alternative e surrogatorie delle pene, e, come tali, non possono costituire provvedimenti amministrativi.

Tra questi due estremi la lotta è destinata a continuare nella scienza; ma, qualunque sia sul tema il pensiero della Camera, l'introduzione di un completo sistema di misure di sicurezza non dovrà subire ritardi. Anche oggi il codice contiene norme complete su provvedimenti il cui intrinseco carattere non è da tutti ugualmente definito. La realtà, che è sempre la feconda matrice del diritto, darà anzi nuovi elementi per una precisa definizione.

Noi riepiloghiamo piuttosto ciò che per il momento importa fissare.

Le pene e le misure di sicurezza, siano in rapporto di successività o di alternatività, hanno però per l'applicazione il loro punto di partenza nel reato (talvolta in uno stato criminoso non costituente un vero reato) come obiettività a sè stante e come sintomo di pericolosità. Avendo così per soggetto passivo l'individualità dello stesso delinquente, devono essere insieme sistemate, per la inscindibile connessione loro, nel medesimo testo di disposizioni penali. Si avrà quindi, come qualche scrittore ha detto, un diritto penale che, senza spostare il centro del sistema, abbraccerà con la periferia un più vasto dominio.

Nessuno pone più in dubbio che sia per la gravità delle restrizioni che le misure di sicurezza possono importare, talora più gravi che le pene, ai diritti subiettivi dell'imputato, sia per la inscindibilità del fatto ai fini dell'applicazione di tutte le misure per esso previste dalla legge penale, e per la conseguente inscindibilità delle indagini relative, competente ad infliggere le misure di sicurezza è l'organo giurisdizionale penale (1).

A conforto di tale concetto giova considerare che le misure di sicurezza, specialmente più gravi, devono avere una durata almeno relativamente indeterminata e l'esecuzione deve cessarne appena le condizioni del condannato e gli scopi della difesa sociale non ne reclamino più la continuazione.

Bisogna quindi assicurare l'intervento del giudice penale, con facoltà di vigilanza, di controllo (preferibilmente periodico) e di decisione (di ufficio o su istanza del condannato od altri interessati), per tutta la fase esecutiva delle misure di sicurezza, dando così pieno sviluppo al concetto della giurisdizionalità della esecuzione di tutti i provvedimenti penali. In rapporto a questa categoria di provvedimenti si attuerà la permanenza ideologica del giudizio di cognizione fino alla liberazione dell'imputato.

Noi formuliamo l'augurio che le forze economiche della nazione, agevolate anche da private iniziative, permettano al più presto

(1) Nello stesso senso già si esprimeva alla Camera l'ORLANDO, allora ministro guardasigilli, nel discorso pronunciato il 4 maggio 1907 (*Atti parlamentari*, Legislazione XXII, sess. I, pag. 13517 e segg.).



l'attuazione di un sistema integrale di misure di sicurezza, affinché il fiume del male che oggi trova negli istituti penitenziari non sufficiente forza di argini, ma copiosa materia umana di cui ingrossarsi, possa essere, se non domato, ridotto, e perchè l'Italia, che di quelle misure per la prima, come di ogni nuova verità nel campo della scienza penale, ha dato la sistemazione teorica, da altri poi preceduta nelle elaborazioni legislative, possa essere la prima ad inserirle, secondo un piano completo, fra i mezzi di lotta contro il delitto.

#### IV.

Passando all'esame delle singole categorie di delinquenti alle quali sono applicabili le misure di sicurezza, la Commissione ha creduto formulare alcune proposte.

Anzitutto, per i delinquenti *minorenni* e per quelli *abituali* l'urgenza di misure speciali è così perentoria da consigliare che si provveda subito e, se occorra, separatamente, alle norme relative. A tale scopo, si potrà pubblicare, anche prima che tutto il nuovo testo del codice sia pronto, il libro delle « misure di sicurezza », salvo apportare, in sede di coordinamento, quelle modifiche formali che saranno eventualmente necessarie.

È oltremodo pernicioso, per la sicurezza collettiva, per il bilancio dello Stato, per la civiltà stessa del nostro paese, prorogare anche di poco la energica cura di questa piaga della delinquenza minorile ed abituale che ogni giorno più si dilata ed aggrava. Noi siamo sicuri che il Governo nazionale saprà tradurre in realtà l'attuazione delle riforme necessarie a tutto l'organismo delle leggi penali; ma non è da dissimularsi ch'esso, per riuscire degno delle nostre tradizioni, sarà compito arduo e laborioso, e che è bene fin da oggi assumere di fronte al paese l'impegno di svolgerlo con maggiore sollecitudine per quella parte che non può subire ulteriore ritardo.

A) Dei *delinquenti minorenni* è a tutti noto l'esercito spaventoso. Fin dal 1903 l'onorevole LUCCHINI ammoniva: « I minorenni condan-

nati per delitti in Italia sono arrivati all'ingente cifra annuale di 40,000, ossia poco meno di un quarto del numero totale dei condannati, più del 6 per mille della popolazione minore di età. Il ritmo ascendente non si è arrestato, trovando nuova ragione di accentuazione nel virulento contagio che il delitto esercita fra individui d'incompleta formazione psichica e nell'azione del carcere tanto più deleteria quanto maggiore è il numero di coloro che vi entrano ». La delinquenza minorile si svolge insomma, più che tutte le altre, secondo una progressione geometrica che costituisce oggi la più alta preoccupazione dei legislatori.

Gli scopi da raggiungere sono principalmente questi: punire educando, e togliere o quanto più possibile ridurre nel provvedimento il carattere punitivo che, avvertito dalla coscienza del minore, come un precedente incancellabile, può generare lo scetticismo nella pratica del bene e funzionare, più che da contropinta, da nuova spinta al delitto. Ecco perchè noi consigliamo sull'esempio della legge francese 22 giugno 1912, che non siano iscritte al casellario le decisioni relative ai minori per cui, senza indagini sul discernimento, il giudice si limiti ad emettere provvedimenti educativi o correttivi in luogo della pena; e siamo d'avviso che le altre decisioni debbano essere iscritte con cauta restrizione.

Senza indugiare nell'espore i rimedi più efficaci di profilassi sociale per la diminuzione delle cause stesse della delinquenza minorile — indagine che potrebbe estendersi ai mezzi per la eliminazione delle cause della delinquenza in genere e che è estranea al nostro compito attuale — noi crediamo che già, dalle leggi straniere migliori (Inghilterra, Francia, Belgio) e dagli studi legislativi compiuti fra noi, possano trarsi indicazioni sicure sui punti essenziali della riforma.

Il magistrato dei minorenni potrà essere circondariale, ma con organi adatti, specialmente di esecuzione, che lo rappresentino nei capoluoghi di mandamento. La lontananza dagli organi di vigilanza, ai quali il magistrato non deve mai rimanere del tutto estraneo, frusterebbe l'utilità delle misure educative e curative.



Non sembra opportuno fissare un limite unico di età, prima del quale al posto della pena applicare sempre e solo misure di sicurezza. Il limite di 14 anni, preso da solo, sarebbe ora troppo alto, ora troppo basso: eccessivo sarebbe anche più, in molti casi, il limite di 16 anni.

Quantunque nella considerazione dell'età ai fini penali prevalgano fatalmente i criteri empirici, pure non si può dimenticare che l'età cronologica è cosa ben diversa, in massima, dall'età psicologica.

Si potrebbe stabilire al 10° anno il limite massimo per l'astensione obbligatoria del procedimento, con adozione di provvedimenti adatti ad assicurare l'educazione del minore, presso la famiglia, od altrove, se questa non dia garanzia di moralità, o se il minore sia recidivo.

Dal 10° al 14° anno, poi, bisognerebbe distinguere fra autori di una prima infrazione alle leggi penali, e recidivi, o moralmente perversi, e fissare fino ai 14 anni un trattamento educativo e curativo per tutti, ma con misure di sicurezza diverse secondo che il delinquente sia primario ovvero recidivo o moralmente perverso.

Dal 14° al 17° anno, tenendo ferma la stessa distinzione, potrebbero applicarsi ai delinquenti primari le misure di sicurezza; agli altri, alternativamente, secondo le circostanze, queste o le pene comuni, con opportune diminuzioni e modalità di esecuzione.

Dal 17° al 20° anno, pene comuni con opportune diminuzioni e modalità di esecuzione.

In confronto dei minorenni dovrebbero avere particolare applicazione le scuole professionali (sul tipo delle istituzioni Borstal di cui nel *Prevention of Crime Act 1908*), le colonie agricole, le case di lavoro, il lavoro all'aperto, la libertà sorvegliata da organi efficaci e responsabili. Indubbiamente molto si è fatto in Italia per portare gli attuali riformatori all'altezza delle esigenze, ma, in questo campo, molto resta da trasformare, moltissimo da creare.

Nella fase di esecuzione, bisognerà sempre evitare la promiscuità fra minorenni ed adulti, e quindi se, raggiunto il 20° anno, il provvedi-

mento di sicurezza dovesse continuare, il condannato dovrebbe passare nel corrispondente stabilimento per adulti.

Superfluo aggiungere che, stabilito un minimo di durata della misura di sicurezza, dovrebbe valere come norma la revoca o la liberazione condizionale, appena il fine dell'emenda fosse ottenuto, purchè fosse anche assicurato il sostentamento del minore.

Il procedimento per gli imputati minori di 17 anni dovrebbe essere circondato di speciali cautele.

In tal modo crediamo di contemperare felicemente quanto di meglio offrono, isolatamente considerati, i tre più pregevoli nostri progetti di riforma: VACCA, STOPPATO e FERRI. Ai primi due si avvicina di più il nostro schema per la divisione in gruppi secondo l'età, al terzo per la distinzione, che a noi sembra imprescindibile, fra delinquenti primari, recidivi, moralmente perversi. E questa distinzione che compensa gli inconvenienti della meccanica distinzione per età, ed agevola l'adattamento della misura concreta alla individualità del minorenne.

B) Sul trattamento degli *infermi di mente pericolosi*, non esistono dissensi: mercè i manicomî criminali o giudiziari, sotto la direzione di personale specializzato, bisogna provvedere alla loro custodia ed alla loro cura, ed insieme alla loro segregazione sia dai delinquenti comuni sia dagli infermi di mente non delinquenti. Conviene che non si sacrificino a ragioni finanziarie le imperiose esigenze di una simile questione, e che si scongiuri definitivamente il pericolo creato con la legge 14 febbraio 1904, n. 36, e col relativo regolamento 16 giugno 1909, che, ponendo a carico delle provincie la spesa di ricovero dei delinquenti prosciolti per infermità di mente, questi siano ritirati nei manicomî comuni per evitare la spesa del ricovero nei manicomî criminali.

A nostro avviso conviene anche studiare un più razionale trattamento dei *semi-infermi di mente*. Malgrado i fieri colpi che una notevole corrente scientifica ha vibrato al concetto della parziale infermità di mente, può ben dirsi che non è da prevederne la scomparsa dagli oriz-



zonti della legge penale: può affermarsi anzi che se dubbio ne è per molti il fondamento clinico, l'esperienza giudiziaria porge frequentissima conferma della sua opportunità e quindi della sua rispondenza alla realtà. Ma è pur da riconoscere che il semi-infermo di mente è in una condizione intermedia per la quale, se non può esere equiparato nel trattamento penitenziario al delinquente normale, non può neppure esere confuso con i totalmente infermi. Rispetto a quello esige una maggiore cura; rispetto a questi una meno rigida segregazione. Anche questa promiscuità è dunque da evitare, e perciò vedremmo volentieri studiato il modo di ricoverare, a tempo indeterminato, i semi-infermi, se non addirittura in istituti speciali, in reparti speciali dei manicomî criminali, dove possano, compatibilmente con le loro condizioni fisiche, essere dedicati al lavoro, per un efficace tentativo, oltre che di guarigione, di rieducazione sociale (1).

Insito in tale voto è quello che la pena non sia fatta espiare prima della misura di sicurezza, ma che questa sia sostituita a quella od almeno, secondo il metodo accolto dal progetto svizzero 1918 (articolo 18), che la pena sia fatta espiare dopo che siano cessate le ragioni dell'internamento nel luogo di cura. Il contrario sarebbe un assurdo giuridico e clinico.

C) Altre due categorie di anormali meritano particolare considerazione: quella degli *alcooolizzati*, e l'altra degli *ignavi o repugnanti al lavoro*, sia come colpevoli di alcoolismo o d'ignavia, sia quando si rendano autori di altro delitto che sia in relazione con queste avarie della individualità psichica. Dal primo punto di vista, non possono che dar luogo a provvedimenti di polizia: dal secondo, interessano la legge penale.

Se fosse possibile una specificazione degli istituti d'internamento e di cura degli anormali, la Commissione non esiterebbe a propugnare, sull'esempio degli Stati Uniti o del progetto svizzero e tedesco, il ricovero degli alcooolizzati in asili per bevitori dopo la pena, o la custodia negli asili stessi dei delinquenti pro-

sciolti per alcoolismo. E, per i repugnanti al lavoro, il ricovero, nelle case di correzione per refrattari al lavoro, previste dalla legge norvegese del 1900, o in uno stabilimento di educazione al lavoro (*Arbeitserzeugungsanstalt*), sull'esempio dei progetti svizzero e tedesco. Per l'uno e per l'altro gruppo di delinquenti preferirebbe il rinvio dell'espiatione della pena a dopo la cessazione delle cause dell'internamento, per evitare il danno della promiscuità con delinquenti normali e per la maggiore utilità morale della espiatione.

Ma dovendo prevedersi la difficoltà di attuare nel sistema degl'istituti di pena e di sicurezza tutte le specificazioni che la classificazione dei delinquenti richiederebbe, ci limiteremo ad insistere sulla convenienza di destinare speciali reparti dei manicomî criminali agli alcooolizzati prosciolti, e così agli alcooolizzati, come ai repugnanti al lavoro condannati, speciali reparti dello stabilimento cui saranno inviati per l'espiatione della pena (case di custodia, di lavoro, colonie agricole, ecc.).

Ed è solo per questa economia di adattamenti, possibile secondo noi per entrambe le categorie ora esaminate, e non per identità sostanziale, che abbiano creduto dedicare uno stesso cenno all'una ed all'altra.

D) Ma il maggior reclamo della coscienza sociale contemporanea è una difesa adeguata contro i *delinquenti abituali*. La Commissione divide su ciò completamente il pensiero dell'onorevole ministro e crede doveroso ripetere le parole alla Camera: « Il problema è di quelli che non tollerano più indugi nella loro soluzione. Basterebbe esso solo a rendere necessaria ed urgente una riforma degl'istituti penali ».

Aggiungiamo che basterebbe esso solo a dimostrare la inettitudine del sistema penale vigente ad infrenare la criminalità nella intensità e negli aspetti attuali. La delinquenza è per gran parte un fenomeno naturale, e solo in parte minore un fenomeno sociale: perciò i fatti sociali non possono assurgere a causa di essa. Ma senza dubbio fra i coefficienti almeno, e fra i primi, dei paurosi indici numerici della delinquenza abituale va posto l'as-

(1) V. STOPPATO, *Atti parlam.*, 1910, pag. 7855.



setto penitenziario esistente, il quale altro non ha saputo che dar ragione al giudizio espresso dal VIRCHOW: il carcere rimangia il cibo che rifiuta. Sono superflue copiose citazioni statistiche, le quali servirebbero a confermare la esistenza del delinquente abituale nel mondo criminale come tipo a sè stante, tanto più nettamente distinto quanto più si passa dalla categoria dei delitti che indicano una perversità media a quelli che presuppongono una particolare struttura psichica. Così, pur dando alle cifre il valore relativo che devono avere per chiunque tenga conto dei metodi di rilevamento, è decisivo notare come dal 1916 al 1919 — gli ultimi quattro anni cui risalgono le statistiche ufficiali — si è tenuto quasi costante il numero degli individui che avevano subito precedenti condanne (31.50 %; 30.06 %; 27.83 %; 32.77 %), ma è notevolmente aumentato il numero dei condannati che avevano già subito precedenti condanne per delitti della stessa indole. Mentre, infatti, la percentuale dei già condannati per reati di indole diversa è discesa da 48.34 a 45.58, quella dei già condannati per delitti dello stesso capo o gruppo è salita da 7.86 a 8.22, e per delitti della stessa specie, anche più accentratamente, da 43.80 a 46.20.

Ora, se si aggiunge che, così nel gruppo dei già condannati in genere, come in quello dei già condannati per reati della stessa specie, le cifre più alte sono raggiunte dai condannati per violenze private (32.21 %) o a pubblici ufficiali (36.27), falsità in moneta (82.35 per cento), reati contro il pudore (29 %), omicidi (34.98 %) specialmente aggravati (40.71 per cento), lesioni (30.39 %), furti (semplici: 31.13; aggravati, 45.43; qualificati 34.44 %); frodi (37.45 %), e rapina (48.97 %), diviene evidente che l'esperienza giudiziaria denuncia l'espandersi di un tipo di personalità criminale fornita di tutte le peculiari idoneità che delitti di tal genere richiedono.

Si può aggiungere anzi che la figura del delinquente abituale — tolta la categoria di quelli per tendenza congenita, che tocca l'altra degli infermi di mente, senza per altro confondersi con essa — è stata precisamente rivelata dal sistema penale in vigore. Senza una

legislazione che crede aver esaurito la sua funzione col fornire al giudice delle formule per la proporzione tra reato e pena, e dopo la condanna, paga del restaurato equilibrio fra la norma giuridica e l'infrazione, abbandona il colpevole alle cure del carceriere, disinteressandosi quasi del tutto di ciò che da quel momento occorre per preservare la collettività dal pericolo di un futuro ritorno di costoro al delitto, l'esperienza non avrebbe rivelato in così vasta misura l'inefficacia delle pene a termine fisso per i delinquenti più pericolosi.

E bisogna pur anche ricordare che, su questa estrema frontiera del diritto penale, il cozzo delle scuole tace, poichè tutte ormai si avviano a riconoscere che la figura del delinquente abituale esorbita dagli schemi concreti della imputabilità, e richiede provvedimenti di eccezionale rigore, che, anche se non siano essenzialmente giuridico-penal, non possono però disinteressare il diritto penale, anzi devono eccitare tutta la forza della funzione difensiva della collettività, alla quale esso presiede, e della forza di questa funzione dare l'indice massimo. Forse non si è ancora abbastanza rilevato il valore di una concordanza ultima cui ora mettono capo scuole ben diverse: mentre la scuola positiva ha fatto dei delinquenti abituali una categoria a sè stante, bisognosa di peculiari sanzioni (FERRI), la scuola giuridica classica giunge addirittura a svelarne la figura dal campo della imputabilità e negar loro del tutto non solo la imputabilità, ma, ben più, la personalità di diritto penale (MANZINI). Non è chi non veda come la negazione della personalità giuridico-penale è la traduzione in formula giuridica della definizione antropologica del delinquente nato, come entità a sè stante del mondo criminale. Or se, anche per i delinquenti nati, il codice attuale riconosce sì la massima pericolosità ma sulla base assurda di una maggiore imputabilità, poichè gli aggravamenti di pena che commina per i recidivi reiterati (di cui attualmente sono una sottospecie) non possono avere, nel complesso dei suoi principî, altra giustificazione all'infuori di essa, è evidente che studi ed esperienza convergono a legittimare un più ampio fondamento del sistema penale.



I maggiori problemi che si connettono al tema sono: la esatta nozione del delinquente abituale, la diversa regolamentazione della recidiva, la scelta del trattamento per i delinquenti abituali.

La nozione del delinquente abituale si connette insieme a quella del delinquente nato ed a quella del delinquente professionale. Noi non escludiamo che, dal primo aspetto possa comprendere anche le forme più gravi del delinquente affetto da immoralità costituzionale, mentre questa per le forme meno gravi, di oscuramento del senso morale e di tendenza non irreparabile al delitto, dovrebbe determinare non attenuazione ma specialità di sanzioni.

Stabilito ciò, la difficoltà si accentua per la determinazione dei presupposti giuridici della definizione del delinquente nato. La dichiarazione di mancanza di una personalità giuridico-penale e la eliminazione a tempo indeterminato dal consorzio civile non sono provvedimenti da potersi adottare senza i più cauti accertamenti giurisdizionali.

A questo punto, s'impone la soluzione del secondo problema: dei rapporti tra recidiva e delinquenza abituale.

La Commissione non saprebbe consigliare la imitazione della legge inglese 1908 (*Prevention of Crime Act*), il cui maggior pregio è nel sistema dei mezzi di difesa che attua in conformità dell'assetto politico e sociale del paese. Essa elude, non risolve, le difficoltà di una precisa definizione quando si ferma a considerare la molteplicità dei delitti, o si appaga (in armonia del resto col sistema delle prove nel diritto penale inglese) del riconoscimento del colpevole di essere un delinquente abituale (art. 10).

Meglio si approssimano alla giusta comprensione del fenomeno i sistemi che prendono a calcolo il criterio numerico e la natura dei delitti, come la legge francese 27 maggio 1885 (art. 4), che, malgrado i suoi difetti e la scarsa applicazione ricevuta, resta, come si è detto, prima nel tempo e per ardimento. E degno di nota il concetto, in essa accolto, che qualunque la loro entità rispettiva, tutte le condanne devono concorrere allo accertamento

della qualità di delinquente nato, essendo ovvio che molte condanne non gravi e poche gravi possono includere lo stesso indice di pericolosità.

Si approssimano ancora di più al vero i sistemi che in tanto guardano ai due criteri della molteplicità e dalla natura dei delitti, in quanto questi concorrono a dimostrare la tendenza al delitto, ossia la pericolosità del delinquente, ciò che importa un esame più approfondito dei precedenti di un individuo che non sia la loro semplice constatazione. Tali, il progetto preliminare svizzero 1908 (§ 31), quello tedesco 1909 (§ 89) e quello austriaco 1912 (§ 38), con illuminate applicazioni della teoria sintomatica del reato.

A questa progressiva elaborazione l'Italia ha dato un contributo decisivo giungendo, vagamente attraverso i vari progetti sui recidivi, più chiaramente in recenti proposte legislative al concetto che per la dimostrazione della tendenza al delitto e per la dichiarazione di abitualità, tanto valgono le precedenti condanne quanto, in mancanza di queste, la molteplicità dei delitti purchè commessi in tempi diversi, indipendenti l'uno dall'altro e ciascuno di una determinata gravità, desunta dalla natura di essi, dai motivi, dal genere di vita dell'imputato.

Abbiamo voluto riassumere lo stato, anche legislativo, della questione per ribadire la nostra convinzione che tanto maggiore circospezione meriti questo argomento, quanto maggiore è il pericolo delle improvvisazioni sentimentali a cui esso si presta. In questa materia tutte le prerogative giuridiche dell'uomo libero rischiano l'estremo sacrificio, ed è doveroso assumere in questa sede la responsabilità se non altro di qualche indicazione.

E così noi esprimiamo l'avviso che:

a) per la dichiarazione di recidiva, oltre il resto delle modifiche necessarie, si tenga conto, in limiti da determinarsi e con opportune cautele, delle sentenze di perdono giudiziale, di alcune condanne per contravvenzione — il campo delle quali è oggi così esteso e così ibrido —, di quelle per reati militari e di quelle pronunciate da tribunali stranieri, diversamente da ciò che dispone il vigente ar-



articolo 83 codice penale, nessuno potendo dissimularsi che tutte le sentenze suddette possono porgere a carico del colpevole un indizio di abitudine pari a tutte le altre. Potrà, ripetiamo, esser questione di limiti, non di esclusioni aprioristiche.

b) per l'accertamento della delinquenza abituale, sia opportuno tener conto della molteplicità dei delitti più che delle condanne, con le limitazioni accennate dianzi, dei motivi determinanti, del genere di vita e di tutte le condizioni personali dell'autore, di tutto ciò insomma che, secondo una felice locuzione del progetto svedese 11917 (§ 4), possa dimostrare se il colpevole sia, o meno, di imminente pericolo sociale. Vogliamo però avvertire che la preferenza da dare alla considerazione dei delitti anziché delle condanne non deve condurre ad esagerazioni ed errori. È vero che un delitto non deve sfuggire all'accertamento dell'abitudine solo perché non ha ancora dato luogo ad una condanna, ma è anche vero che non si può prescindere dall'esperimento delle comuni sanzioni prima di giungere a quelle estreme che devono predisporre per la delinquenza abituale.

È diritto della società difendersi con tutta la possibile energia da chi incorre in parecchi delitti, specie in momenti e per spinte diverse; ma non può giungersi alle sanzioni più severe senza provare, e non una volta sola, l'efficacia dei mezzi penali sul delinquente. La pena resta sempre, come male e come rappresentazione di un male, tra i fattori della determinazione volitiva, ed, una volta espiata, i suoi effetti si fondono nel carattere dell'individuo, sì da non poter essere trascurata nelle indagini posteriori della sua subiettività. Esprimiamo il voto perciò che siano opportunamente temperati l'elemento delle precedenti condanne con quello della molteplicità dei delitti, in modo da poter tenere anche conto della provata insufficienza della pena, per una più esatta diagnosi di abitudine.

Quanto al terzo problema, il trattamento dei delinquenti abituali, la soluzione gravita intorno ad un nucleo certo: bisogna superare sanzioni irragionevoli ed infeconde, vecchi mezzi di coazione capaci solo di abbrutire e ravvivare i germi della delinquenza, per so-

stituirle con sanzioni eliminative, che garantiscano la società e non escludano ad un tempo la possibilità per il condannato di un ritorno al consorzio civile. Quali essi dovranno essere, non è possibile dire sin d'ora: è argomento che presenta numerosi e delicatissimi aspetti, giuridici e finanziari, interessanti la politica interna, la politica coloniale e la scienza dell'amministrazione: aspetti in gran parte di una questione di governo. È necessaria prudenza rimandarla ad altra sede, fermandosi a qualcuno dei suoi aspetti negativi.

La Francia, con la dura legge del 1885, adottò il sistema della relegazione, ma gli effetti non corrisposero alla previsione di spazzare il suolo dello Stato dagli elementi più pericolosi; l'Inghilterra, con quella del 1908, il sistema della servitù penale, che ha anche sollevato riserve e censure; la Svizzera ha progettato la casa di relegazione *ad hoc*; la Germania, stabilimenti speciali: nei vari progetti succedutisi in Italia dal 1897 al 1910 per l'abolizione del domicilio coatto e la repressione della recidiva, prevale la proposta della relegazione. L'esperienza degli altri Stati, e specialmente dell'Inghilterra che, dopo dispendiosa esperienza, ha dovuto abolire la deportazione oltremare, dovrà essere di guida. Sembra piuttosto concorde il voto dei criminalisti per la destinazione dei delinquenti abituali alle colonie agricole od alle case di lavoro, e riteniamo degna di attento studio, sia per la durata, sia per le modalità della segregazione in tali stabilimenti, la convenienza di distinguere, nel quadro generale di una incorreggibilità presunta ma non assoluta, una categoria di delinquenti abituali più pericolosi, ed un'altra di meno pericolosi, secondo la natura dei delitti ed i precedenti dei colpevoli.

Si potrebbe forse in base ad essa distinguere fra destinazione dei condannati a stabilimenti nel regno od oltre mare, a lavori più o meno pericolosi e disagiati.

La segregazione dovrebbe essere a tempo indeterminato: solo in casi eccezionalmente gravi, perpetua.

E dovrebbe essere l'unica sanzione da applicare ai delinquenti abituali, senza che possa procedere l'espiatione di una pena. La recidiva



che nella maggior parte dei casi si sarebbe già verificata ne rivela l'inutilità: il concetto della mancanza della personalità di diritto penale ne stabilisce l'infondatezza anche giuridica.

## V.

Con le misure di sicurezza, siano ritenute di indole amministrativa o giurisdizionale, ma ancor più in quest'ultimo caso, nuove norme bisognerà introdurre nel codice di procedura. Si tratterà di disciplinare il « giudizio di sicurezza », che col giudizio penale vero e proprio sarà in rapporto di interferenza o di consecutività, secondo che il giudizio principale offrirà gli elementi per pronunciare, con l'assoluzione o con la condanna, anche sulle misure di sicurezza da applicare al prosciolto od imputato pericoloso, ovvero offrirà solo elementi per promuovere un giudizio sulla pericolosità e pronunciare poi sulla eventuale misura di sicurezza.

È questa la parte più nuova degli studi processuali, ancora povera di precedenti legislativi, poichè mentre in alcuni paesi le norme sono incomplete o mancano del tutto, in altri, come in Inghilterra, sono frammiste a quelle sostantive di prevenzione criminale, o sono complete ed organiche per alcune categorie soltanto, come per i minorenni. Un abbozzo notevole di procedimento di sicurezza viene offerto dal progetto austriaco 1912 di « aggiunte » in due capitoli (XXVIII e XXIX) al codice processuale del 1873 (1).

Ma esso non può assumersi come schema utile per ogni paese. La maggiore prevalenza nel progetto austriaco, di misure di sicurezza successive alle pene rispetto a quelle sostitutive di pene, rende quel disegno di modifiche processuali poco applicabile in un sistema, che, come noi vorremmo, desse un più vasto ambito alle misure di sicurezza sostitutive di pena, sulla premessa dell'accertata pericolosità dell'imputato.

(1) *Regierungs Entwurf eines Oesterreichischen Strafgesetzbuches und Abänderung des Strafprozessordnung, 1912* (in *Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung*, 1913, p. 117 e segg.).

Compito della riforma dovrà essere quello d'imprimere al processo in genere un più accentuato carattere teorico, in modo da farne servire i risultati al fine complesso dell'applicazione di qualunque sanzione il caso richieda. Una indagine sui precedenti e sulla personalità dell'imputato, e sui motivi del delitto, più ampia di quella che ora si svolge, metterà il giudice, il più delle volte, in grado di poter contemporaneamente decidere in ordine alla pena ed alle misure di sicurezza, senza sospensioni ed istruttorie suppletive che non giovano all'esattezza del giudizio, e, nell'intervallo delle due fasi del procedimento, reclamano spesso, per la presunzione di pericolosità dell'imputato, misure cautelari di custodia, dispendiose per lo Stato e destinate a non essere sempre legittimate dall'esito del giudizio di sicurezza.

Ci limitiamo qui a dire che l'identità delle garanzie processuali dovrebbe essere attuata nella più larga misura possibile. Il giudizio di sicurezza dovrebbe essere promosso dal pubblico ministero anche quando non avesse la sua base in un vero e proprio reato, ma in una condizione di pericolosità. Coerentemente agli scopi di pronta ed energica difesa sociale cui soprattutto le misure di sicurezza devono tendere, le ragioni subiettive di incapacità a partecipare al dibattimento, che oggi sono causa di sospensione di questo, non dovranno impedirne la continuazione. In compenso però bisognerà predisporre opportune garanzie di rappresentanza e di difesa. La figura del sostituto processuale in rapporto al giudizio di sicurezza dovrà avere sviluppi e diritti molto maggiori che non nel processo attuale.

Contro le decisioni dovrà concedersi diritto di gravame al pubblico ministero, agl'imputati (in largo senso) ed ai loro sostituti o difensori. Il gravame dovrà avere o non effetto sospensivo secondo i casi, pur di assicurare gli scopi di prevenzione, quando una decisione inoppugnabile non escluda la pericolosità.

In massima, non saremmo avversi anche, per le misure di sicurezza, al giudizio di appello, oltre che a quello per cassazione, sia per la inscindibilità, che sarebbe normale, del giudizio in rapporto alle varie sanzioni, sia perchè, come abbiamo già notato, le misure di sicurezza non



colpiscono il diritto di libertà meno profondamente delle pene e non esigono quindi minori garanzie.

L'esecuzione della decisione dovrà essere vigilata dal giudice. Egli, coadiuvato da adatti organi di sorveglianza, avrà obbligo di accertamenti periodici degli effetti della misura di sicurezza, per ordinarne la cessazione, condizionata o meno, appena non sarà più reclamata dalle condizioni del soggetto.

Norme opportune di diritto sostanziale e processuale dovranno essere dettate per il caso che le condizioni per promuovere il giudizio di sicurezza sorgano durante l'espiatione della pena.

## VI.

Una parola vuol essere detta su alcune cause estintive dell'azione penale o della pena.

Negli ultimi anni, favorita da elementi di natura politica, una corrente si è delineata, ed ammantata di lustra democratica, fautrice dell'attribuzione per legge al potere legislativo del diritto di amnistia. La vostra Commissione esprime il suo netto dissenso. L'amnistia, non prevista dallo statuto fra le prerogative della Corona, è entrata a farne parte sotto la spinta della realtà, che, quanto più spesso turbata da rapide, talora violente vibrazioni, tanto più ha a poco a poco costituito in quest'alta prerogativa sovrana un provvido mezzo per ristabilire in certe ore l'equilibrio e la concordia, sì da far colmare la lacuna dello statuto con apposite disposizioni di legge (art. 830 codice procedura penale del 1865; 589 codice procedura penale del 1913). È questa una delle manifestazioni più dell'incoercibile spirito evolutivo che spontaneamente adegua al flusso della storia la carta fondamentale dello Stato. La delegazione legislativa per l'amnistia non menoma l'autorità della legge penale: a scongiurare questo inconveniente basterà ricondurne più gelosamente l'esercizio allo spirito informatore dell'istituto, e non abusarne. Ma è certo che, far rientrare nelle aule legislative le discussioni sull'opportunità e sui limiti dell'amnistia, significa creare tre gravi pericoli: compromettere la certezza della legge penale, ed

asservirla alle fortune dei partiti politici, la cui competizione potrebbe avere talvolta per piattaforma il conseguimento o il diniego di una prestabilita amnistia; accentuare quelle passioni che l'amnistia deve spegnere o moderare; accrescere, con nuova materia di dispute politiche, capace di facili quanto pericolose ripercussioni, nei partiti e nella folla, le cause di disordini e di crisi politiche. Restino invece la cauta ispirazione dei governi ed il produnte arbitrio del Sovrano mezzi idonei a ripristinare, quando occorra, con un atto di oblio per determinati reati la normalità nella vita dello Stato.

Quanto all'indulto, è necessario che venga ancora più rigorosamente limitato, sostituendolo, nei casi di evidente equità, con atti individuali di grazia. Bisognerebbe poi sostituire sia all'indulto che alla grazia un uso più ampio della liberazione condizionale. E così per l'amnistia, per l'indulto e per la grazia, come per tutte le altre cause estintive dell'azione penale, compresa la remissione, dovrebbe tenersi conto dei precedenti e della pericolosità in genere degli'imputati. Non è opportuno applicarle uniformemente a tutti: la recidiva, in alcuni casi almeno, dovrebbe precludere il diritto alla prescrizione; la perpetrazione di un reato simile, o di altri che converrebbe determinare, dovrebbe interromperla. Inoltre rievocando una disposizione di alcuni codici di ex-stati e di qualche antico progetto, aggiungere alla dichiarazione di prescrizione l'imposizione di determinati obblighi, perchè la presenza del proscioltto in una sede, quando manchi il consenso degli offesi, non suoni oltraggio al giusto risentimento di costoro, e non crei pericolo di altri reati.

Non ha bisogno poi di essere largamente illustrato il principio che, se il decorso tempo e l'opportuna valutazione della personalità morale dell'imputato bastano alla prescrizione delle pene vere e proprie, per quella delle misure di sicurezza, ossia delle sanzioni per delinquenti anormali e pericolosi, occorre l'estremo della non più esistente necessità di applicarle.

L'oblazione volontaria, estesa a tutte le contravvenzioni punite con pena pecuniaria, po-



trebbe rendere utili frutti, a patto di deman-  
darla sempre al potere del giudice e sottrarla  
così alla discrezionalità sovente arbitraria  
delle autorità amministrative. All'uopo giove-  
rebbe una migliore coordinazione col pre-  
detto decreto penale, felicemente introdotto nei  
nostri istituti dal codice di procedura penale  
del 1913.

#### DEI REATI IN ISPECIE.

Ancor meno abbiamo bisogno di diffonderci  
sui ritocchi necessari alla parte speciale del  
codice. In massima, siamo per la conserva-  
zione. Risultato e sintesi di una elaborazione  
secolare, in cui primeggiano, a parte i contri-  
buti preziosi dei nostri pratici medievali, fi-  
gure di giuristi che hanno elevato il nome  
d'Italia nel mondo — basti citare CARRARA e  
PESSINA, — e presidiata da lunga esperienza  
giudiziaria, della parte speciale del codice pe-  
nale può rimanere intatto tutto ciò che non ha  
più da presso subito l'influsso rinnovatore delle  
nuove vicende storiche e sociali. Queste recla-  
mano una revisione di tutte, o quasi, le condi-  
zioni per l'esercizio dell'azione penale e delle  
sanzioni comminate per ciascun reato: ma  
quanto alla determinazione degli elementi co-  
stitutivi dei singoli reati poco o nulla, e sempre  
con prudenza grandissima, è da immutare.

Vi sono piuttosto delle lacune da colmare.

Su ciò la vostra Commissione intende for-  
mulare qualche proposta che valga, ripetersi,  
non ad imporre limiti rigidi ai lavori della  
riforma ma ad avviarli secondo direttive con-  
crete.

#### VII.

Il titolo di cui la doppia esperienza della  
guerra e del rafforzamento dello Stato sulla  
base del principio nazionale reclamano una più  
vasta integrazione è, naturalmente, quello dei  
delitti contro la sicurezza dello Stato.

Taluno di essi, e della maggiore gravità,  
è previsto nel codice penale per l'esercito: tal  
altro, in questo ed in quello comune; altri an-  
cora sono stati, sotto la spinta delle contin-

genze, disciplinati da leggi speciali, che ora  
sono abrogate, mentre contengono previsioni  
di permanente attuabilità. Per i primi due  
gruppi, come alcune volte anche la giurispru-  
denza ha avuto occasione di rilevare, manca  
fra codici militare e comune il necessario coor-  
dinamento, donde una incertezza del comando  
penale ed una minore energia della tutela con-  
esso apprestata agli interessi dello Stato.

D'altra parte, azioni un tempo indifferenti  
per lo Stato oggi assumono carattere di gra-  
vità indiscutibile, ed altre che rimanevano non  
incriminabili in omaggio alla non extraterri-  
torialità della legge penale od al culto esage-  
rato ed arcadico del diritto subiettivo di libertà,  
oggi reclamano la sanzione della legge a tutela  
della restaurata preminenza dei diritti dello  
Stato su quelli del singolo. Già la relazione mi-  
nistriale accenna alle forme di tradimento im-  
proprio, in tempo di pace o di guerra, delle  
quali conviene disciplinare la repressione. Mal  
coordinate ed insufficienti sono le figure di alto  
tradimento previste dall'art. 106 codice penale  
comune e dagli articoli 71 e 77 codice penale  
esercito.

Crede la Commissione che si debbano più  
largamente studiare le:

a) azioni od omissioni del cittadino nel  
regno;

b) azioni od omissioni del cittadino al-  
l'estero;

c) azioni od omissioni dello straniero nel  
regno — in quanto ledano o mettano in peri-  
colo la sicurezza dello Stato, comprendendosi  
in tali categorie sopra tutto le manifestazioni di  
attività in largo senso, quelle militari, quelle  
economiche, e le esplicazioni del diritto di as-  
sociazione, nel conflitto effettivo o potenziale  
fra gli interessi del singolo e la sicurezza dello  
Stato (1).

(1) Forse converrebbe anche studiare il modo di con-  
figurare, almeno sotto forma di *illecito* punibile con  
multa e produttivo di restrizioni di semplice carattere  
civile, commerciale o finanziario, per non scuotere il  
principio della responsabilità penale subiettiva (in ana-  
logia di quella zona marginale del diritto penale che  
è costituita dall'illecito amministrativo, fiscale, di po-  
lizia, ecc., sulla quale si accampa il maggior numero di  
contravvenzioni) sanzioni idonee a garantire che non  
solo l'attività dei singoli, nel regno od all'estero, ma



Il nostro schema è contenuto in limiti da non lasciar temere applicazioni esorbitanti a casi in cui l'azione del singolo sia in conflitto con interessi sempre cospicui dello Stato, ma non così preminenti da giustificare l'incriminazione a titolo di delitto contro la sua sicurezza.

Lo scopo che la riforma, mediante concrete determinazioni, dovrà raggiungere è questo: porre la legge penale all'unisono del nuovo ritmo di vita dello Stato.

La sicurezza della nazione non può più angustamente racchiudersi, neppure per la legge penale, nella sicurezza dei confini, del territorio, della pace. Esiste ormai una volontà di progresso, di ascensione, di potenza, che ha bisogno di attuarsi, al sicuro dagli attentati sia della violenza sia della congiura. Questa volontà è così fusa con le ragioni dell'esistenza stessa dello Stato, che ogni offesa ed insidia ad essa è offesa ed insidia alla sicurezza di questo.

Sarebbe contraddittorio stringere da ogni parte, dal Governo come dalla scuola, dalla famiglia come dalla piazza, le forze dello Stato in un fascio armonioso per la maggiore potenza della nazione, e mutilare la nozione del tradimento in quella di azioni capaci soltanto di precipitare il paese alla « guerra » ed all'« ostilità ». Il sicuro svolgimento di una impresa politica — scientifica, industriale, coloniale — che, senza guerra, sia destinata ad elevare il prestigio e la forza del paese, deve valere, non è chi non lo senta, quanto la intangibilità del territorio e la tranquillità del po-

anche degli enti, specialmente bancari ed industriali, non venga in conflitto con le esigenze dello Stato, in tempo di pace e più ancora in tempo di guerra: pericolo d'inversione di quel dovere nazionale, che dev'essere l'asse di gravitazione di tutte le forze dello Stato, non lontano dalla realtà e naturalmente assai più grave se venga da parte di enti, spesso potenti di propaggini, di influenze, di ricchezze, che non da parte di singoli. Noi dedichiamo questo pensiero non solo a coloro che attendono alla riforma del codice penale ma anche a coloro che già attendono alla riforma del codice di commercio. (Il grave argomento è stato dibattuto, con obiettivi però molto più lontani, in una importante seduta della Società generale delle Prigioni, di Parigi, sotto la presidenza del GARÇON, e con la partecipazione dei maggiori penalisti della Francia, il 26 novembre 1920. — V. *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1920, p. 237-252).

polo. Chi insorge contro quella impresa con mezzi idonei non tradisce meno, in una nazione restaurata nei suoi supremi valori, di chi insorge contro la pace del confine o dei cittadini.

Passando a qualche particolare, diremo che, se la maggior parte dei codici stranieri stabilisce per i più gravi delitti contro la sicurezza dello Stato la pena di morte, che la nostra sensibilità giustifica solo in circostanze eccezionali (1), sarebbe però opportuno introdurre per queste categorie di delitti le pene della deportazione, del bando e dell'esilio o ad esse analoghe.

Sopra tutto per questa categoria di delitti però bisognerebbe attribuire al giudice la maggiore latitudine per la determinazione della pena.

Crede poi la Commissione che debbasi studiare ed esplicitamente affermare la incriminabilità delle seguenti azioni:

come partecipazione immediata alla guerra contro lo Stato (art. 105), il fatto di chi, arruolato in truppe estere, omette di sottrarsi alle stesse, sebbene ne abbia la possibilità, salvo determinare i limiti di tale possibilità;

come incitamento dello straniero ad ostilità contro lo Stato (art. 106), il fatto di chi inciti un governo estero a rompere un'alleanza militare con esso conclusa o ad astenersi dal concluderla: ipotesi prevista dal codice penale russo del 1903 (art. 110, n. 1);

come altra ipotesi di favoreggiamento delle operazioni militari nemiche (art. 106), anche sull'esempio del codice penale russo 1903 (art. 110, n. 2), il fatto di chi promette ad un

(1) Sulla pena di morte, che fra noi incontrerà sempre ostacoli tenaci, non si può andare oltre il pensiero ed il severo ammonimento del MANCINI: « Quante volte questa discussione sulla pena di morte si è agitata nel Parlamento, evitai sempre di elevarla alle regioni metafisiche, e di discutere dei limiti della potestà sociale, e dell'assoluta legittimità della pena. Ne ho fatto solo una questione di *necessità* corrispondente al grado di civiltà sociale, alle condizioni in cui attualmente si trova. Da un tal punto di vista nulla impedisce che, mutando queste condizioni e seguendo eccezionali necessità, che oggi avventurosamente in Italia non esistono, ma sono escluse altresì da una esperienza di lunghi anni, possa finanche l'odierno abolizionista riserbarsi di mutare il voto, che oggi darà per questo grande problema ». (*Discorsi parlamentari*, vol. VIII, pag. 605).



Governo straniero, prima della dichiarazione di guerra, in nome proprio od altrui, di favorire le operazioni militari contro lo Stato italiano;

come provocazione dello straniero a guerra o rappresaglia contro lo Stato (art. 113), il fatto di chi non solo con arruolamenti od altri atti ostili, ma anche con scritti, stampati o discorsi al pubblico non approvati dal Governo, crea il pericolo di guerra o rappresaglie. Bisogna poi estendere la incriminabilità di tutti questi atti non solo al caso del pericolo di rappresaglie per lo Stato e gli « abitanti » di esso, ma a quello di rappresaglie per i cittadini italiani all'estero: esigenza imperiosa per la tutela dei milioni d'italiani che rappresentano ed onorano la nazione oltre mare; ed occorre studiare se non convenga sottrarre la incriminabilità degli atti stessi alla condizione che mediante essi lo Stato resti esposto al pericolo di rappresaglie, valutazione politica che mal può deferirsi al magistrato e che è a tutto vantaggio dei colpevoli;

come figura attenuata del reato previsto dall'art. 114, il fatto di chi non ad « agenti » di uno Stato nemico ma a commercianti privati di uno Stato nemico somministra mezzi che possono essere rivolti a danno dello Stato italiano, non potendosi lasciare impunito il pericolo (elemento essenziale di questa famiglia di reati) che quei mezzi procurino allo Stato nemico lo stesso vantaggio che se fossero somministrati ai suoi agenti.

Convieni riformare radicalmente le norme per la tutela dei segreti e contro lo spionaggio. Non sono da tutelare soltanto quelli che direttamente si attengono alla sicurezza dello Stato (« concernenti »: art. 107), ma i segreti che, concorrendo un qualunque interesse dello Stato, possano, se rivelati, minacciarne la sicurezza: concetto adottato ad esempio dal codice tedesco e da quello norvegese, e balenato anche, e poi, non si sa perchè, abbandonato, nei lavori preparatori del nostro codice vigente.

Per lo spionaggio, le scarse disposizioni del codice penale, applicabili solo al rilievo delle fortificazioni, ecc., ed all'indebita introduzione in luoghi destinati ad opere militari e vietati al

pubblico (art. 110) furono alquanto completate dalla legge 21 marzo 1915, n. 273, sulla difesa economica e militare dello Stato, che punisce anche le riproduzioni, le ricognizioni, le raccolte di notizie non del tutto ignote al pubblico ma di cui il Governo crede dover vietare la pubblicazione (quasi-segreto).

Molto cammino resta però da percorrere. Bisogna anzi tutto studiare se non convenga eccitare, e fornire di sanzione, il dovere di ogni cittadino di collaborare attivamente alla difesa dello Stato punendo chi potrebbe, ed omette per dolo o per negligenza, informare in tempo della preparazione di un delitto contro la sicurezza dello Stato. Bisogna poi cercare di comprendere nelle norme repressive dello spionaggio tutte le prevedibili ipotesi, perchè nell'ora del bisogno, come è avvenuto durante la guerra, per le gravi lacune dei codici, non si debba riporre nelle ordinanze delle autorità militari obbligatorie per tutti in un determinato ambito (art. 249 e 251 codice penale esercito) il solo possibile mezzo di difesa contro lo spionaggio.

Bisogna principalmente adeguare le disposizioni repressive alle molteplici, pericolose forme dello spionaggio moderno, per le quali star fermi al concetto del segreto assoluto e subordinare la punizione alla comunicazione perfetta (rivelazione), ovvero alla dimostrazione del pericolo per lo Stato, significa spezzare lo strumento della repressione con le stesse mani che lo foggiano, in quanto anche la propalazione imperfetta di notizie parzialmente note può servire all'estero come materiale da coordinare e come principio di indagini e ricerche, e perchè in propalazioni simili bisogna veder sempre insito il pericolo per lo Stato.

Noi non sappiamo astenerci dall'indicare, come germi fecondi di statuizioni legislative, i principî informatori della importante legge russa sullo spionaggio 5 giugno 1912. Sul presupposto che lo spionaggio non è più una semplice astuzia di guerra ma è divenuto una attività permanente e sistematica, normale quasi quanto le relazioni diplomatiche ufficiali, essa ha esteso la nozione dello spionaggio molto al di là di quelle accolte dalle stesse leggi, apparse in molti paesi d'Europa dopo l'esperienza della



guerra franco-prussiana del '70, comprendendo il fatto di chiunque raccolga a fine di spionaggio una qualsiasi notizia avente carattere militare o che possa averne in caso di guerra. Con ciò si colpisce in qualsiasi sua forma, anche la meglio dissimulata e la più frammentaria, l'attività moderna delle spie, e si previene il pericolo che la rivelazione di una notizia, innocua apparentemente ed in tempo di pace, può invece produrre in tempo di guerra.

Prima fra tutte poi, la suddetta legge russa provvede alla repressione delle associazioni di spie e di quel commercio del segreto che, non scusato neppure da un sentimento patriottico, costituisce la ragion d'essere di vere organizzazioni internazionali di spie, un'associazione fondata per scopi di spionaggio. Sarebbe opportuno integrare queste norme e punire anche con apposite sanzioni, sull'esempio della legge inglese e della legge giapponese, il fatto di reclutare individui per formare queste associazioni.

Bisogna rafforzare e completare la repressione dei delitti contro il Sovrano: così, prevedendo tassativamente il reato di minaccia contro la persona del Re, ed equiparando per la punizione delle offese previste dall'art. 122 codice penale il Reggente al Re, di cui esercita tutti gli attributi.

Occorre anche studiare se non sia il caso, pur mantenendo, ove credasi, l'attuale classificazione dei delitti, di rinvigorire la tutela delle persone e della funzione dei ministri, non sembrando che per i reati in loro danno sia adeguata all'altissimo ufficio l'aggravante prevista per tutti i pubblici ufficiali.

Un capitolo troppo povero rispetto alla evoluzione dei rapporti fra gli Stati ed alle esigenze della sicurezza dello Stato nazionale da responsabilità internazionali è quello dei delitti contro gli Stati esteri e i loro capi e rappresentanti. Non basta proteggere le persone dei capi o rappresentanti degli Stati esteri. Bisogna provvedere perchè la nostra tradizione di ospitalità verso gli stranieri non sia menomata, ma ad un tempo perchè essa non autorizzi gli stranieri a svolgere nello Stato nostro attività lesive o pericolose per l'esistenza e la costituzione dello Stato cui appar-

tengono. Lo stesso principio che impone di non intervenire nella politica interna di un altro Stato impone altresì di garantire lo Stato straniero dal danno o dal pericolo che l'attività degli stranieri residenti tra noi potrebbe produrre se il nostro Stato la lasciasse impunemente esplicarsi. La nostra proposta d'altronde è un corollario dell'evidente bisogno di preservare lo Stato non solo da guerre e rappresaglie, ma anche da turbamenti della pace diplomatica, e del progressivo rinsaldarsi di quella società giuridica internazionale che nei nostri giuristi ed uomini politici ebbe i suoi primi e più grandi assertori.

Ed infine, la Commissione raccomanda lo studio di una norma che punisca la propalazione, da chiunque e comunque fatta, dolosa o colposa, di false notizie, dannose ai pubblici interessi all'interno od all'estero. Le peggiori empietà verso la Patria restano oggi impuniti e costringono i pubblici poteri ed il popolo stesso ad uno sforzo logorante di rettifiche e di conservazione, che potrebbe essere invece energia spesa per sviluppare e progredire.

È tempo di proclamare, col rigore della legge comune, e non con norme transeunti dettate dalle urgenze di periodi eccezionali, che ideologie politiche, lotte di partiti, rivendicazioni di classi, passioni umanitarie possono spaziare nel campo della più vasta libertà, ma hanno un limite, uno solo ed inviolabile: la dignità e la saldezza della Patria, all'interno ed all'estero.

## VIII.

Nel capitolo dei delitti contro la persona, sono maturi gli studi e lo stato della pubblica opinione per la riforma delle norme relativo ai *delitti contro l'onore*. Cura del legislatore dovrà essere il tenersi egualmente lontano dagli eccessi del liberalismo come da quelli della severità. Vi è stato chi, nel censurare l'esorbitante minimo di pena comminato dal nostro codice per la diffamazione, ha deplo-rato ch'esso sia « perfino » superiore al minimo di pena previsto per il delitto di furto! È l'indice del logorio che gli abusi soprattutto della stampa nel sindacato dell'altrui attività, poi l'indulgenza dei giudici e del sentimento col-



lettivo verso i colpevoli, hanno prodotto nella valutazione del sentimento dell'onore e dei danni che ad esso infligge la diffamazione. Nella disciplina dell'*exceptio veritatis*, che nella materia è l'indice più adatto per misurare la liberalità di una legge, la legge italiana è certo fra le più larghe: le riforme che occorrono devono convergere ad assicurare, piuttosto che maggiori privilegi ai diffamatori, una maggiore certezza della repressione ed una più energica tutela così dell'interesse pubblico connesso ad un bene inteso esercizio del diritto di censura, come degli offesi.

Non saremmo quindi per la concessione di nuovi nè maggiori privilegi alla stampa. Se l'uso di questo mezzo, di solito, rivela per sé moventi meno ignobili nell'autore della diffamazione, e mette il diffamato in grado di conoscere più presto l'attacco e più presto difendersene, è pur certo che accresce, con la diffusione ed il maggior prestigio di cui per presunzione è circondata la stampa, il danno derivante dal reato. Poichè anzi l'occasione ci si porge, la Commissione dichiara che riterrebbe opportuno si provvedesse finalmente alla unificazione delle norme penali dettate dallo editto sulla stampa e dal codice penale, non solo per colmare le lacune che si sono spesso lamentate, ma per eliminare duplicità che, con le minori pene dettate dal primo, si risolvono in un trattamento più favorevole ai libellisti, che ripugna al sentimento giuridico. Nella legge speciale sulla stampa bisognerebbe lasciare soltanto quelle disposizioni che mirano a regolare la esplicazione tecnica di questa attività, lasciando invece al codice penale tutto ciò che concerne repressione di delitti aventi nella stampa un semplice mezzo di perpetrazione. Sono piene di verità le parole del Reinard alla Camera francese: « Il n'y a pas de délits spéciaux de la presse ».

Con molta cautela bisogna anche esaminare la possibilità di abbreviare i termini di prescrizione per il delitto di diffamazione. Non giova, a nostro avviso, nè citare leggi straniere nè insistere sull'inconveniente che la minaccia di querela possa servire di ricatto contro l'autore di una pubblicazione e che col decorso di un anno possa divenire difficile raccogliere la

prova della verità dell'addebito. La questione del termine di prescrizione è intimamente connessa a tutto il nostro meccanismo procedurale: d'altra parte, la minaccia del ricatto che sgomentasse l'autore di una propalazione diffamatoria (il più delle volte giornalista) gioverebbe a mettere in evidenza la scarsa veridicità dell'addebito ed il fine della pubblicazione: se veramente ispirato a ragioni di pubblico interesse, l'autore resisterà allo spauracchio della querela, che sarebbe tanto più vano quanto più lungamente agitato a vuoto.

Ad ogni modo, senza vincolare la soluzione ad affermazioni troppo rigide, vorremmo che, anche se si credesse utile abbreviare il termine delle prescrizioni, anzi a maggior ragione in questo caso, non si lasciasse, come oggi si verifica con i facili rinvii, la vitalità dell'azione penale quasi completamente in balia dell'offensore, che procura così al diffamato il disonore della propalazione e lo scherno della prescrizione, e si stabilisse che i rinvii e le sospensioni del procedimento disposti ad istanza dell'imputato non sono computabili nel termine utile alla prescrizione.

Sarebbe argomento di ulteriore studio il vedere se tal norma non dovesse estendersi ad altri reati.

Quanto alla penalità, riconosce la Commissione la convenienza di serbare immutato il massimo per i casi di maggiore perversità, ma di fissare un minimo inferiore a quello comminato dal codice, e di affidare al prudente arbitrio del magistrato la scelta fra pene qualitativamente diverse.

Il tema per altro, lungi dall'essere di pura dosimetria delle sanzioni, è inseparabile da quello delle ragioni di esclusione od attenuazione di responsabilità che la riforma dovrebbe precisare.

Esse si riassumono in un allargamento della facoltà di prova *de jure* e nella efficacia da riconoscere ad alcuni atteggiamenti del colpevole.

L'ammissibilità della prova sui fatti addebitati quando l'accertamento sia di pubblico interesse non può esser messa in dubbio. E nel dissenso fra chi vorrebbe ristretto a casi pre-stabiliti il concorso dell'estremo del pubblico



interesse e chi vuol invece rimesso al giudice tale apprezzamento, preferiamo quest'ultima opinione. L'interesse del pubblico ad accertare un fatto non è qualcosa di statico ed immutabile: è elemento mutevole, squisitamente dinamico, variabile coi tempi: di ciò che costituisce l'interesse odierno di un popolo, molto forse, a poco a poco cadrà; molte cose che oggi gli sono indifferenti ed estrene a poco a poco vi entreranno e l'invaderanno. Dove è in giuoco l'evoluzione del costume e del sentimento collettivo, la *determinatio elenchi* è da evitarsi. In via esemplificativa e come strumento d'interpretazione, possono utilmente servire le specificazioni della legge francese sulla stampa 29 luglio 1881 (art. 35), che aggiunge, ai casi sostanzialmente previsti dal nostro art. 393, nn. 2 e 3, gli addebiti contro enti ed istituti pubblici, contro i direttori od amministratori (meglio sarebbe dire comprensivamente: i dirigenti) di imprese industriali, commerciali o finanziarie, che facciano pubblico appello al risparmio ed al credito. Sarebbe facile moltiplicare le analogie. Meglio dunque affidare al criterio discrezionale del giudice sulla base di precise, tipiche esemplificazioni legislative, lo stabilire quando vi sia un effettivo interesse pubblico che reclami la prova. Ad arginarne gli abusi, esprimiamo il parere che l'accertamento di tale estremo, quando esista dissenso fra le parti, sia fatto non solo con ordinanza ma con ordinanza motivata.

Per i fatti diffamatori attribuiti a giornalisti, ed a pubblicisti in genere, saremmo favorevoli alla *exceptio veritatis* obbligatoria, proposta dal Crispi nel 1875: sarebbe contribuito efficacissimo al sorgere di un più alto senso di responsabilità nella stampa, ed alla selezione dei migliori nella fiumana degl'impreparati che oggi vi accorrono con disdoro della stampa stessa e con pericolo per tutti.

Titolo di attenuazione della responsabilità dovrebbe essere la ritrattazione purchè completa, incondizionata, pubblica o pubblicabile, con opportune graduazioni secondo che fatta prima del dibattimento o prima della sentenza irrevocabile di condanna. Per aumentare l'efficacia di questo mezzo di pacificazione, sarebbe opportuno altresì autorizzare l'offeso a chie-

dere particolari modalità della ritrattazione e demandare al giudice l'apprezzamento sulla sufficienza di essa.

Una diminuzione di pena si potrebbe anche autorizzare quando fosse dimostrato che l'imputato agì per fine di pubblico interesse, o per errore, leggerezza e simili. Nessuna dovrebbe concederne la legge per la notorietà, anche attendibile e preesistente: chi vuol ergersi a censore dell'altrui operato controlli, prima che altri, sè stesso. Solo il giudice potrebbe tener conto di tale elemento, secondo le circostanze.

Ad intenti di pacificazione e ad una più esatta comprensione degli obbiettivi cui tendono le contese di onore che, quando veramente tali, sono aliene sia da brama di vendetta sia da cupide speculazioni, tende la istituzione delle corti di onore proposte con progetti e relazioni accettabili ancora quasi completamente, dall'Orlando nel 1909 e nel 1915, ed ormai, tranne che da pochi superstizioni delle attitudini del magistrato ordinario a decidere qualsiasi controversia, vivamente reclamate come unico mezzo per non ridurre la dignità del diffamato ad oggetto di torneo per la curiosità degli sfaccendati e dei malevoli e non fare della diffamazione un arma con cui trascinare il diffamato in giudizio ed investigarne sotto gli occhi del pubblico gratuitamente tutta la vita.

Lasciando in massima all'offeso il diritto di scelta fra la corte d'onore e la giurisdizione ordinaria, e la costituzione della corte d'onore a scelta incrociata fra le parti, sotto la presidenza di un magistrato; facendo di essa un organo più di procedimento censorio che giurisdizionale, per le sole competizioni d'indole privata; fissando le varie soluzioni del giudizio d'onore nella censura dell'imputato od in quella dell'offeso, e nell'attribuzione di una giusta riparazione pecuniaria, obbligatoria, all'offeso; ammesso il ricorso in cassazione solo per eccesso di potere; ed invocando, come caratteristiche di questo giudizio non eccezionale ma singolare, la non pubblicità dei giudizi, la pubblicabilità del solo verdetto, la maggiore speditezza del procedimento; bisognerà solo studiare il modo di togliere all'istituto quel carattere aristocratico che in sè non ha ma del quale



può esser sospettato nel suo pratico funzionamento. All'uopo, occorre studiare come possa se non evitarsi, limitarsi il diritto di rinunzia dei prescelti a comporre la corte d'onore, ed ovviarsi al pericolo che l'indigenza del diffamato lo privi praticamente del diritto di ricorrervi.

Sembra alla Commissione che nella materia i soli punti ancora meritevoli di accurato studio siano questo, inerente alla sua costituzione, e l'altro relativo alla convenienza o meno di dare al verdetto della corte d'onore l'efficacia di titolo per la rivalsa dei danni. L'opportunità di sviluppare col funzionamento di questi organi specialissimi di censura il sentimento disinteressato dell'onore lo sconsiglierebbe: non ci dissimuliamo però che tale soluzione incoraggerebbe i diffamatori di mestiere a prescegliere le loro vittime nei più disinteressati, in coloro cioè che meritano essere più energicamente difesi.

## IX.

Tutta una serie di turbamenti nel mercato dei valori e nel campo del credito ha richiamato negli ultimi anni l'attenzione degli studiosi ed attende ora le provvidenze del legislatore.

Le figure di reato previste dagli articoli 293 e 326 del codice penale non sono più sufficienti a difendere l'economia pubblica e privata dal danno e dai pericoli delle speculazioni fraudolente. Con lo stabilire il momento consumativo del delitto nella effettiva produzione dell'aumento o della diminuzione dei prezzi di salari, merci o titoli, o in quella della deficienza o del rincaro di sostanze alimentari, per effetto di false notizie od altri mezzi fraudolenti, aprono una facile via alla impunità, poichè non è sempre agevole in sede giudiziaria stabilire il nesso di dipendenza fra questo mezzo e quel fenomeno. Il mezzo fraudolento, in vero, anche quando espliciti notevole efficienza nella alterazione dei corsi di certi valori, non è isolabile da un fitto e delicato insieme di altre cause che sempre concorrono nel verificarsi dei fatti economici. Nè basta la punibilità del tentativo, poichè è anche più difficile isolare il mezzo

fraudolento imputabile all'agente dal resto di queste cause per attribuire soltanto al primo l'entità di atto esecutivo idoneo ad iniziare una manovra perturbatrice del corso dei valori.

D'altra parte non è opportuno punire il fatto di chi produce la deficienza od il rincaro dei generi alimentari nel solo caso che lo produca col mezzo delle false notizie o di altro mezzo fraudolento. La coscienza del danno che si cagiona al pubblico deve bastare per la imputabilità del fatto in se stesso. Ed è anche evidente che, nell'assetto economico attuale, vi sono oltre quelli alimentari, altri generi, se non altrettanto indispensabili, di così grande necessità generale da meritare una uguale protezione non solo dalle manovre degli speculatori nel prezzo ma anche da inadempienze dolose nella costanza e puntualità delle forniture.

È perciò che noi propugniamo una modifica delle norme vigenti, per la quale la diffusione di false notizie e le manovre fraudolente da cui possa derivare danno all'ordine pubblico, alla economia pubblica, od a quella privata per cose di maggiore utilità generale, sia una figura delittuosa a sè stante; che il verificarsi del danno costituisca una aggravante; che accanto alla figura del reato doloso sia prevista la diffusione colposa delle false notizie.

Sarebbe opportuno inoltre, sulla scorta di alcune nostre disposizioni del periodo di guerra e di alcune leggi straniere, studiare la convenienza di prevedere, accanto alla figura delittuosa dell'agiotaggio, quella della *speculazione illecita*, comprensiva di tutti i casi nei quali, per effetto d'intesa anche tacita fra i detentori della stessa merce, la concorrenza resti in realtà soppressa ed i consumatori siano costretti a subire un prezzo elevato. Si tende oggi a considerare atti di speculazione illecita tutti quelli che non sono giustificati da bisogni di approvvigionamento o da legittime previsioni commerciali od industriali, e che rialzano o tendono a rialzare i prezzi dei generi necessari alla pubblica economia oltre i corsi che la concorrenza libera e naturale del commercio avrebbe determinato. Non si tornerà in tal modo alla idea, prima sostenuta, poi abbandonata, nella preparazione del codice vigente, di punire, ad esempio, l'incetta di sostanze ali-



mentari *qua talis*: trattasi invece di reprimere l'incetta ed ogni altra speculazione che non sia dimostrata plausibile da necessità commerciali. A questa tendenza non può restare estraneo il nostro legislatore: alle norme esistenti per garantire dalle frodi persone determinate, bisogna aggiungere quelle necessarie a garantire dagli assalti alla buona fede il pubblico in generale.

Il fenomeno dell'*agiotaggio* però, nell'aspetto proteiforme che gli imprime attualmente il ritmo febbrile della banca e della borsa, è studiato da altro, più complesso e delicato punto di vista: quello dell'artificioso assorbimento di capitali e di cariche sociali nei grandi organismi industriali e bancari, mediante operazioni spesso rovinose. La Commissione non può che toccare appena il gravissimo argomento segnalandone l'importanza e raccomandando lo studio delle soluzioni migliori. Da ciò non possiamo dispensarci, perchè sembra che la Commissione preposta allo studio delle riforme al codice di commercio riserva l'esame di questo problema ad altra sede, quella precisamente delle riforme al codice penale, alla quale crediamo anche noi sia più appropriato, per la lesione della pubblica fede e del pubblico credito che il fenomeno implica; ma non possiamo che fermarci ad un cenno generico, perchè il problema involge una molteplicità di questioni finanziarie, economiche, giuridiche, che tengono oltremodo divise le opinioni degli studiosi e dei tecnici e dovranno essere cautamente affrontate e risolte. Nel suo nucleo centrale, il problema si delinea fra due termini opposti: da un lato, l'abuso di operazioni che la coscienza collettiva riprova, quali l'abuso della circolazione di titoli spesso privi di contropartita, accaparramenti, concentrazioni capitalistiche, che hanno sopra tutto corrotto la funzione delle società anonime, scheletro della produzione e del commercio contemporaneo (*Vivante*): dall'altro, quasi la inseparabilità di questi inconvenienti dall'impiego larghissimo che le industrie sono costrette a fare del credito cambiario e bancario, e la facilità di eludere i mezzi finora escogitati contro le scalate delle cariche, una col danno che essi produrrebbero in una economia come la nostra non an-

cora così solida e sviluppata da consentire, come quella inglese, la prevalenza dei titoli nominativi (ALFREDO ROCCO). Pensiamo però che vi sono reati di pericolo da poter punire senza pericolo per l'economia e col vantaggio certo di una notevole spinta al risanamento di essa: la sanzione dell'art. 246 codice commercio può, ad esempio, estendersi a chiunque con false asserzioni od altri mezzi fraudolenti carpisce adesioni e contributi al pubblico credito in campo anche diverso da quello delle società per azioni, e può essere più severamente disciplinata, con largo uso di pene pecuniarie ed interdittive, l'opera degli amministratori, e preposti in genere, di enti che dal credito attingono, per quanto si riferisce alla sincerità delle scritture, dei registri, ecc., non essendo sempre bastevoli le sanzioni previste per la truffa, e per il tentativo di truffa, a punire i casi di frode che non cadono sotto le sanzioni del codice di commercio.

Il nostro tempo ha superato, può dirsi, l'assetto delle economie private, stringendole in solidarietà che si esplicano in prevalenza attraverso rapporti bancari o di borsa, e che in questi vogliono perciò essenzialmente essere tutelati. A questo assetto economico deve soddisfare il nostro nuovo diritto penale.

## X.

Sensibili ritocchi merita il capitolo delle *falsità documentali*. È opportuno anzitutto riprendere una proposta contenuta nel disegno di legge Scialoja 1910 (1) per l'interpretazione autentica di alcuni articoli del codice penale, e chiarire la nozione di atti pubblici che fanno fede fino a querela di parte secondo l'articolo 1315 codice civile: col che molte incertezze fra cui la giurisprudenza oscilla saranno rimosse, e molte esagerazioni, in cui quella è incorsa, evitate.

È d'uopo tener conto inoltre della importanza che hanno assunto fra le scritture quelle d'istituti bancari o di credito, che non essendo organi della pubblica amministrazione nè sottoposti alla tutela dello Stato, della provincia

(1) *Atti parlamentari*, Legislatura XXIII, sessione 1909-10, disegno di legge - n. Stampato 444.



o del comune, non sono tutelati dalle sanzioni sul falso in atto pubblico; nè di quelle sul falso in privato, quando il falso consista nella redazione delle proprie scritture con un contenuto difforme dalla realtà (falso ideologico privato), e non nella materiale alterazione delle scritture stesse. Per giungere alla punibilità di questa importantissima specie di falsità, la cui potenzialità di danno è manifesta, la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato la figura del falso intellettuale, come sottospecie del falso materiale; ma noi riteniamo che questa sia una vera creazione di norme penali per analogia, e quindi illegale, e che bisogna provvedere con apposito, tassativo precetto di legge. La giurisprudenza non può costituire norme obbligatorie, mentre la gravità delle ipotesi che esaminiamo non può consentirne la impunità.

E riteniamo sopra tutto che occorrerà rivedere le categorie e le penalità delle varie ipotesi di falso documentale, specie per quelle di falso in atto pubblico, il rigore delle quali non è più conforme al continuo moltiplicarsi dei rami ed uffici della pubblica amministrazione e degli atti con cui esplicano la loro funzione; uffici ed atti non tutti forniti della importanza di quelli fondamentali del nostro diritto pubblico, ai quali il codice vigente destinava l'efficacia delle sue norme.

D'altra parte, converrà conferire al giudice una maggiore discrezionalità per la valutazione del dolo in alcune specie di falsità, essendosi nella applicazione pratica del codice penale troppo ristretta per i delitti di falso la nozione del dolo alla semplice coscienza della *immutatio veri*, col duplice danno di deviare dal vero pensiero informatore della legge e di inasprire ancor più il rigore delle sanzioni, già per sè stesso non rispondente alle esigenze della realtà. Per le vie da noi indicate si ovvierà alle conseguenze del sistema attuale, o di pene eccessive per falsità che la coscienza giuridica vorrebbe punite in misura molto più mite, o di interpretazioni troppo liberali della legge come unico mezzo per evitarle.

Qualche giurista propugna la unificazione delle disposizioni sul falso dettate dal codice penale e di quelle dettate dal codice sulla marina

mercantile. Il tema è degno di studio: gli articoli 307, 308, 349, 424 e 450 di quest'ultimo contengono ipotesi ben riconducibili al codice penale, con penalità che spesso superano di molto quelle comminate per ipotesi corrispondenti dalla legge comune. Il bisogno della unificazione appare quindi fondato nella economia del sistema e nella equità.

## XI.

Sulle altre numerose riforme che per questa o quella figura di reato l'esperienza suggerisce di apportare non è il caso di soffermarsi ora. Solo in via esemplificativa aggiungeremo qualche raccomandazione.

È opportuna una più chiara determinazione dei diritti politici al cui libero esercizio sono predisposte le sanzioni contro le libertà politiche (Libro II, tit. II, Capo I), ed il migliore coordinamento di queste con le sanzioni contro le violazioni del diritto elettorale, previste nella legge elettorale.

Bisognerà garantire in modo più valido lo adempimento del *dovere di ufficio da parte del pubblico ufficiale* in rapporto al pericolo di sciopero. Bisognerà ad un tempo rinvigorire le garanzie del pubblico ufficiale con la punibilità dell'oltraggio commesso pubblicamente in sua assenza: ma, siccome ciò che in simile materia prevale è l'interesse della pubblica amministrazione, converrà studiare una figura di oltraggio aggravato, con l'obbligo dell'*exceptio veritatis*, quando l'offesa consiste nella attribuzione di un fatto determinato, piuttosto che dar luogo al concorso dei due reati di oltraggio e di diffamazione, con l'assurda conseguenza di sdoppiare la figura dell'offeso o l'offesa stessa, e di subordinare la punibilità della parte più grave di essa alla querela dell'offeso, mentre l'intenzione dell'agente non è di colpire il privato attraverso la figura del pubblico ufficiale ma solo o prevalentemente il pubblico ufficiale.

È più che manifesta, come accennammo, l'utilità di meglio garantire l'adempimento di obblighi nelle *pubbliche forniture*, sia allargando l'oggetto di quelle tutelate dal codice penale, sia prevedendo un aggravamento di pena per



le infrazioni che si verificano in periodi eccezionali, come pubbliche calamità e simili.

Queste disposizioni dettate per i singoli nel codice penale dovrebbero avere il loro riscontro, con la previsione di opportune manifestazioni di illecito civile, commerciale od amministrativo, nelle leggi che regolano le società aventi fra gli oggetti della loro attività una pubblica fornitura: ad esse è utile l'applicazione di pene pecuniarie od interdittive, oltre le conseguenze civili dell'inadempienza a stregua degli atti costitutivi dei contratti. L'ordinamento giuridico deve insomma far convergere la forza di tutte le sue parti a fissare la coscienza e la pratica della solidarietà, come un vero diritto dello Stato *erga omnes* alla normalità sociale.

Le norme sul *duello* dovranno naturalmente essere armonizzate con la nuova disciplina dei reati di diffamazione e d'ingiuria.

Sarebbe opportuno integrare il movente dei *delitti contro l'ordine pubblico*, oltre che con le speciali figure di reato studiate nel corso della presente relazione, con la previsione della istigazione a delinquere meno strettamente legata al requisito della pubblicità purchè per obiettivi di notevole gravità e concorrendo l'uso di mezzi che di questa siano indice e conferma; e con la previsione altresì di norme dirette a preservare la collettività oltre che dalla guerra civile, o dalla devastazione, dal saccheggio o dalla strage, forme estreme del sovvertimento della pubblica tranquillità, anche da forme meno gravi, purchè sempre interessanti beni di alto valore ed una parte estesa del territorio e della popolazione.

Sui *delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie* si ha una vasta letteratura, donde attingere utili suggerimenti sopra tutto circa la opportunità della querela, nei vari casi, e gli effetti della remissione in rapporto ai vari momenti del giudizio.

Per i *delitti di sangue*, che sono ovunque fra le ombre più tristi di una civiltà pure così luminosa come questa dei tempi nostri, è assoluta l'urgenza di una più severa disciplina. Oltre a rivedere le penalità per i reati in rissa, la cui frequenza, congiunta al fenomeno dell'alcolismo, sconsiglia la tradizionale indulgenza di

valutazione, e per le lesioni, noi penseremmo a una penalità speciale per alcune specie di lesioni che in qualche regione specialmente sono diventate una dilagante espressione di criminalità. Tale lo *sfregio*, che nelle regioni del napoletano ha assunto una gravità uguale a quella donde sono state determinate le particolari sanzioni contro l'abigeato in altre regioni.

Nel campo delle *contravvenzioni*, due obiettivi dovranno fra tutti essere perseguiti con cura particolare: separare quelle aventi più che altro carattere amministrativo dalle altre aventi carattere di veri e propri reati, per trasferire nel codice quelle che, oggi previste in leggi speciali, hanno tuttavia carattere di relativa stabilità; ed estendere l'obblazione volontaria a tutte quelle punibili con pena pecuniaria.

Per tutto il resto, le controversie superate od ancora agitantisi nella giurisprudenza e negli studi basteranno ad indicare dove, ed in qual senso, debba procedersi al ritocco della legge, per assicurare, il più che sia possibile, in un campo dove le incertezze sono l'inevitabile, ricorrente portato di tutta la complessa evoluzione del popolo, la costanza dei criteri direttivi nel funzionamento della giustizia penale.

Onorevoli colleghi!

Le cure di un Governo per la formazione od il perfezionamento dei codici furono sempre indice dei periodi aurei della civiltà di uno Stato. Esse seguirono e precedettero sempre le grandi giornate della storia di un popolo.

Nel concedere i poteri che il Governo vi chiede, voi coglierete questo fausto segno del tempo nostro, che a breve distanza dalla guerra e dalla soluzione dei problemi che ne scaturirono, si accinge a fissare fra il passato e l'avvenire un nuovo titolo di onore nel campo del diritto.

L'opera è ardua: dovrà anche esser degna delle nostre tradizioni, di questo superbo momento della vita italiana, del nostro domani!

DE MARSICO, *relatore*.







# RELAZIONE SUL CODICE DI PROCEDURA PENALE

dell'On. GINO SARROCCHI

ONOREVOLI COLLEGHI! — Col disegno di legge in esame il Governo chiede di essere autorizzato « a modificare le disposizioni del codice di « procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione, ed a emendare gli articoli che hanno « dato luogo a controversie e che comunque « siano riconosciuti formalmente imperfetti ». E l'onorevole ministro della giustizia e degli affari di culto, in un proemio al capitolo della relazione che riguarda il codice di procedura penale, ricorda che, fin dall'inizio della sua attuazione, il codice ora vigente fu accolto con non dissimulata diffidenza ed « entrò in vigore fra così gravi e numerose critiche, come non toccò forse finora a nessun altro codice o legge ».

Non senza riconoscere che, in mezzo a gravi mende, il codice del 1914 ha il pregio di avere introdotto nel nostro rito penale anche alcune importanti e lodevoli novità, la vostra Commissione ammette, col ministro proponente, che altre innovazioni non hanno portato, nella pratica, alcun beneficio ed hanno dato luogo, anzi, a notevoli inconvenienti: e, pur non volendo anticipare in queste premesse le osservazioni che troveranno sede opportuna nella critica e nello esame dei singoli istituti processuali, non può trascurare il fatto salientissimo che dagli ordini forensi e dagli stessi organi del potere giudiziario, oltrechè dagli scrittori di più riconosciuta competenza nella materia, sono state ripetutamente formulate, fin dall'inizio del decennio ora decorso, pro-

poste di parziali riforme, che, esaminate complessivamente, rivelano la necessità di dare, con una larga revisione delle norme legislative ora vigenti, una nuova e più organica disciplina al sistema processuale.

Come per le altre leggi alle quali si riferisce il disegno in esame, anche per la riforma della procedura penale, la vostra Commissione ha creduto che l'azione del Parlamento non possa esaurirsi in un'ampia delega di poteri, non accompagnata e non moderata dall'indicazione, quanto più possibile esatta e concreta, dei criteri giuridici, ai quali la riforma deve essere ispirata e dai quali, negli argomenti di maggiore importanza, debbono essere segnati i limiti delle facoltà delegate.

Si è sempre riconosciuto che un sistema legislativo vasto e complesso, come quello che deve trovare la sua espressione pratica in un codice, non può essere il prodotto immediato e diretto di un dibattito e di un voto parlamentare; ma deve essere elaborato, sotto la direzione del ministro responsabile, da commissioni scientifiche, che, per il metodo stesso del loro lavoro, siano in grado di valutare con serena pacatezza e con indiscussa competenza, le ragioni della riforma e di dar vita al sistema più rispondente ai dettami della scienza e ai suggerimenti della pratica. Ma i principî e i caratteri fondamentali della nuova legislazione — specialmente nella delicatissima materia del rito penale, che ha diretti ed essenziali rapporti con la difesa delle libertà individuali, — non possono essere fissate, an-



che per una riforma parziale, che dal potere legislativo; e perciò la vostra Commissione ha creduto di adempiere un suo preciso dovere, non limitandosi a raccogliere le numerose censure al sistema vigente, ma studiandosi anche di indicare nuove soluzioni, affinché, sottoposto alla vostra critica e migliorato nelle vostre deliberazioni, il lavoro della Commissione parlamentare possa rappresentare un contributo diretto ed efficace alla formazione dei nuovi istituti processuali.

Come richiede il carattere della riforma che vi si propone, l'esposizione dei criterî accolti dalla vostra Commissione in rapporto ai singoli istituti sarà volutamente sintetica, per modo che voi possiate esaminare le nostre proposte e discuterle con quello stesso metodo logico, col quale siete ordinariamente chiamati a giudicare e ad emendare le formule precise e concrete dei singoli articoli di un disegno di legge; e sarà anche limitata alle linee essenziali della riforma, come a quelle che più direttamente, se non esclusivamente, impegnano la responsabilità dei poteri costituzionali.

## I.

Degni della più attenta considerazione sono anzitutto *i rapporti tra la giurisdizione penale e la giurisdizione civile, sia per l'interferenza di questioni di carattere civile, negli accertamenti relativi al reato, sia per l'esercizio della azione civile a cui il reato dà vita, sia per la diversità del sistema probatorio, sia infine, per l'influenza reciproca dei due giudicati.*

A) La separazione fra le due giurisdizioni non può essere così assoluta e recisa da obbligare il giudice penale a sospendere la propria attività, ogni qualvolta gli si presenti la necessità di risolvere controversie civili, dalle quali dipenda la decisione sulla esistenza del reato: e perciò *potrà rimanere immutata la norma dell'articolo 3 del codice vigente* che, nei casi ordinari, conferisce al giudice la facoltà, senza imporgliene l'obbligo, di rinviare la risoluzione di quelle controversie al giudice civile. Ma —

poichè la sospensione del giudizio penale fino alla decisione del giudizio civile è obbligatoria, a senso dell'art. 2 del codice vigente, quando si tratta di giudicare persone imputate dei delitti di supposizione o soppressione di stato ed è necessario risolvere a questo fine una questione di stato — la relazione ministeriale propone che la pregiudizialità, così stabilita a tutela dello *status familiae* per le controversie che concernono il rapporto di filiazione, debba essere estesa a tutti quei casi, nei quali non si possa decidere dell'esistenza del delitto senza risolvere controversie di stato (1).

Per la grande importanza che queste controversie hanno per i più delicati rapporti della vita civile, e per la necessità di impedire che questioni di così alto interesse sociale siano sottratte ad una precisa e sicura disciplina e abbandonate all'alea di possibili conflitti di giudicati, la vostra Commissione ritiene che *la proposta del ministro debba essere accolta con l'estensione della norma scritta nella prima parte dell'articolo 2 a tutti i giudizi penali, nei quali la risoluzione di controversie di stato si presenti come una premessa necessaria o come un elemento delle decisioni del giudice sull'addebito penale.*

Ma a tutela dell'interesse pubblico, che si connette alla sollecita risoluzione dei giudizi penali, la vostra Commissione è d'avviso che il capoverso dell'articolo 2 debba essere modificato nel senso che *la facoltà data al pubblico ministero, di promuovere il giudizio civile avanti al magistrato competente sia convertita in un obbligo*, affinché non avvenga che la definizione della controversia civile (premesse necessaria del giudizio sulla responsabilità penale) sia rimessa all'arbitrio di parti, che non sono interessate ad ottenerla con la sollecitudine richiesta dalle alte finalità della giustizia punitiva.

B) La relazione ministeriale propone che « sia sottoposto a revisione il principio così « detto della unità del potere e della funzione

(1) L'articolo 32 del codice abrogato stabiliva che l'azione penale per questi reati non poteva promuoversi che dopo la sentenza definitiva del giudice civile sulla questione di stato.



« giurisdizionale, che porta alla assoluta reciproca autorità dei giudicati penali nel processo civile e — ciò che non è sempre conveniente — dei giudicati civili nel processo penale ». Accogliendo questo invito, la vostra Commissione osserva che, per le essenziali differenze che distinguono i due casi regolati dall'articolo 2 e dall'articolo 3 del codice vigente, *il principio suaccennato può essere applicato con diverso rigore ad un caso ed all'altro per quanto concerne l'influenza del giudicato civile nel giudizio penale*. Pare infatti che *una sentenza civile che sia passata in giudicato e con la quale — udite le conclusioni del pubblico ministero — sia stata decisa una questione di stato, debba conservare nel giudizio penale piena ed indiscussa autorità, anche se sia stata pronunciata anteriormente all'inizio del procedimento penale e indipendentemente dalla pronunzia sospensiva prevista dall'articolo 2*. Ma essa crede che, in ogni altro caso e per ogni altra questione di indole civile, l'influenza del giudicato civile nel procedimento penale debba essere soggetta a qualche distinzione e a qualche limitazione. Invero non pare discutibile che, quando il giudice penale abbia rimessa (e potrebbe dirsi « delegata ») al giudice civile la decisione della controversia dalla quale dipende l'esistenza del reato, la sentenza civile debba sempre fare stato nel giudizio penale. Se invece il giudicato civile si è formato anteriormente al procedimento penale e indipendentemente da questo, non pare che concorrano ragioni altrettanto valide per vietare in ogni caso al giudice penale di riesaminare la questione civile dalla quale dipendono le sue statuizioni, sulla responsabilità penale dell'imputato.

Basta considerare che nel giudizio civile il magistrato deve decidere *secundum acta et probata*, e che la legge vigente non gli concede un potere di efficace iniziativa per l'integrazione delle indagini istruttorie, per far dubitare che possa essere imposto al giudice penale, *investito del potere di giudicare dell'esistenza di un reato di azione pubblica*, l'obbligo di accogliere, come elemento immutabile della sua decisione, un giudicato civile, che da una più accurata istruttoria possa essere screditato e svalutato come il frutto di un errore, determinato forse dalla

astuzia di una parte o dalla negligenza dell'altra.

La vostra Commissione sente tutta la gravità di questo problema, e propone il dubbio se *in questo caso la decisione civile, preconstituita fra le parti, debba fare stato ovvero possa valere, nel giudizio penale, soltanto come una presunzione che con determinate specie di prova possa essere combattuta e vinta*.

Il dubbio non pare invece ammissibile se il reato è perseguibile soltanto ad istanza di parte; nel qual caso il querelante, avendo partecipato ad un giudizio civile e dovendo considerare come *regiudicata* la sentenza pronunciata nel giudizio stesso, non dovrebbe essere ammesso a promuovere un procedimento penale sulla base di un presupposto giuridico inconciliabile con le definitive statuizioni del giudice civile, e l'imputato dovrebbe trovare nel giudicato il limite della propria difesa.

Con queste premesse la Commissione richiama l'attenzione della Camera sull'articolo 4 capoverso del codice vigente, riconoscendo la possibilità di apportarvi qualche utile emendamento.

C) Il codice del 1913 introdusse nella nostra legislazione una non felice novità, allorché, modificando le norme, semplici e di sicura interpretazione, dalle quali era regolata nel vecchio codice (articolo 7) l'applicazione del principio *electa una via non datur recursus ad alteram*, stabilì un sistema diverso per i reati di azione pubblica e per i reati d'azione privata, disponendo, in relazione a questi, che non è ammessa a presentare la querela la parte, « che abbia promosso giudizio civile di danno o sul danno abbia fatto rinunzia o transazione » (articolo 11), e ammettendo invece, rispetto ai reati per i quali si procede d'ufficio, che « la « azione civile promossa prima dell'azione penale possa essere portata avanti il giudice « penale, se su di essa non sia ancora stata pronunziata alcuna sentenza di primo grado » (articolo 10).

Chiunque consideri che le sentenze, che si pronunziano in un primo stadio del giudizio civile, possono essere di diversa importanza ed efficacia per il progresso dell'azione verso la



sua risoluzione definitiva, e che, in taluni giudizi, il giudice deve emettere fin dall'inizio pronunzie interlocutorie, e talvolta decisioni di carattere pregiudiziale (le quali avrebbero indubbiamente l'effetto previsto nella prima parte dell'articolo 10), mentre in altre controversie, anche di grande importanza, le parti si affaticano per lungo tempo in una laboriosa istruttoria prima che il giudice sia da esse chiamato a pronunziare sentenze, non potrà non ammettere che la norma scritta nella disposizione in esame è, quanto altra mai, illogica ed empirica, come quella che fa dipendere da circostanze fortuite la possibilità di trasferire la controversia civile dall'uno all'altro campo giurisdizionale.

A giudizio della vostra Commissione, è necessario scegliere tra gli opposti sistemi, senza accomodamenti dannosi alla logica e alla semplicità del metodo legislativo. E, perciò, o si ammette che la controversia civile possa essere portata in sede penale finchè non sia pronunziata la sentenza di primo grado, che decide definitivamente il merito, o si applica in tutto il suo rigore il principio *electa una via non datur recursus ad alteram*. E, considerando che la prima soluzione si presenta irta di difficoltà pratiche, sia in relazione alle prove raccolte nel giudizio civile con laboriosa e, spesso, costosa istruttoria (prove, che per la diversità del sistema probatorio sarebbe difficile trasportare nel giudizio penale e che sarebbe inopportuno ed ingiusto ripudiare come inutili e irrilevanti per la decisione sulla responsabilità civile), sia per i provvedimenti sulle spese, sia per l'eventuale non perfetta identità dell'oggetto della contestazione, *sembra preferibile una soluzione, che più si avvicini al sistema del codice abrogato, che con norma precisa e sicura vietava la costituzione di parte civile nel giudizio penale « alla parte offesa, che « aveva intentato giudizio avanti il giudice civile per il risarcimento dei danni ».*

Nè ad accogliere la soluzione contraria la Commissione può essere indotta dalla considerazione che la sentenza penale influisce sul giudizio civile, con la statuizione, anche se negativa, sulla partecipazione dell'imputato al fatto delittuoso e produttivo di danni, ed acquista

perciò, a questo fine ed in questi limiti, l'efficacia del giudicato anche contro la parte lesa che sia stata esclusa dal giudizio penale per aver promosso in sede separata l'azione civile. A rimuovere questa obiezione giova osservare che non è diversa la sorte della parte offesa, che non si cura di esercitare l'azione civile nè in una nè in altra sede, finchè il giudizio penale non è esaurito; e ad essa può bene assimilarsi la condizione dell'offeso, che — conoscendo o potendo conoscere il carattere delittuoso del fatto che gli ha cagionato danno — ha preferito di adire il giudice civile anzichè richiamare sul fatto stesso l'attenzione del magistrato, al quale la legge riserba l'esercizio dell'azione penale. Si aggiunga che in altra parte di questa relazione (vedasi il paragrafo seguente) si propone qualche limitazione all'influenza del giudicato penale nel giudizio civile.

D) È di notevole importanza il raffronto fra il codice vigente e il codice abrogato in ciò che riguarda l'influenza del giudicato penale sulla azione civile.

L'articolo 6 del codice abrogato disponeva che « la parte danneggiata od offesa non potrà « più esercitare l'azione civile per i danni sofferti quando con sentenza divenuta irrevocabile si sarà dichiarato non farsi luogo a procedimento perchè *consti non essere avvenuto « il fatto che formò l'oggetto dell'imputazione, « o l'imputato sarà stato assoluto, perchè risulti « non avere egli commesso il reato o non avervi « preso parte ».* Ed era così stabilito che la esclusione della colpevolezza dell'imputato, non il dubbio sulla sua partecipazione ad un fatto delittuoso, era di ostacolo all'esercizio della azione civile di danni contro di lui.

Il codice vigente, con l'articolo 12 ha esteso il divieto anche al caso dell'assoluzione pronunziata per insufficienza della prova sia del fatto delittuoso e dannoso, sia della partecipazione dell'imputato al fatto medesimo. E questo divieto, illimitato ed assoluto — mentre è pienamente giustificato quando la parte lesa si è costituita parte civile nel giudizio e la sentenza penale acquista l'autorità di un giudicato civile sull'azione di danni, non solo perchè il giudicato penale vale *erga omnes*, ma anche perchè



vi concorre il requisito delle *eadem personae* — può dar luogo a qualche dubbio nel caso contrario.

L'inviolabilità del giudicato penale è imposta da alte ragioni d'interesse pubblico e dev'essere mantenuta con la rigorosa applicazione della regola *non bis in idem* contro qualunque tentativo di resurrezione dell'accusa ormai esaurita con la pronunzia assolutoria. Ma, considerando che talvolta la sicurezza, ormai conseguita, dell'impunità rende proclivi i delinquenti ad incaute ammissioni e che, chiuso il periodo delle indagini penali, possono avverarsi fatti, che scuotono la base della pronunzia assolutoria, non sembra giusto che — acquistata la tardiva sicurezza della responsabilità dell'imputato proscioltto — sia negato alla parte lesa anche il risarcimento del danno sofferto e al delinquente scaltro o fortunato siano risparmiate anche le minori sanzioni del diritto civile.

La vostra Commissione, che, come sarà detto, non crede di poter risolvere in senso positivo il quesito, formulato nella relazione ministeriale, « sull'ammissibilità della revisione dei « giudicati di proscioglimento, specie in caso di « sopravvenuta confessione dell'imputato » è disposta tuttavia ad ammettere con opportune cautele che, mancate in sede penale le prove necessarie per la condanna, l'azione civile possa essere sperimentata nella sua sede naturale, se sopraggiungono *nuove prove*. Ma non la formula dell'articolo 295 ultimo capoverso procedura penale, sibbene una norma legislativa non meno rigida di quelle che nell'ipotesi della condanna regolano la revisione del giudicato penale, potrebbe essere adottata per fissare i limiti della prova e le condizioni di procedibilità dell'azione civile di danni, proposta in sede propria dopo la sentenza di assoluzione. La sentenza di proscioglimento perderà così ai fini civili il valore assoluto della regiudicata, ma conserverà l'efficacia di una presunzione, contro la quale saranno ammesse soltanto le prove indicate dalla legge, in modo da impedire che la presunzione stessa sia distrutta o resa vana soltanto da nuove e diverse interpretazioni delle prove raccolte ed esaminate nel procedimento penale o da facili speculazioni aiutata da testimoni compiacenti.

E) Con gli argomenti sin qui esaminati ha una non indiretta relazione quella, che si riferisce all'osservanza, nel giudizio penale, dei limiti imposti dalle leggi civili per la prova delle convenzioni.

Gli articoli 201 e 372 del codice vigente riproducono nella sostanza la norma contenuta nell'articolo 848 del codice del 1865, che vietava di ricorrere alle testimonianze per la prova di un contratto, dal quale dipendesse il reato, quando la prova testimoniale non era ammissibile secondo la legge civile.

Non mancano autorevoli censori di queste limitazioni della prova nel giudizio penale, e sono note le aspre critiche del Carrara, validamente confutate dal Saluto ed anche dal Maino (nel trattato di Casorati e Borsani). Ma la vostra Commissione è d'avviso che queste restrizioni debbano essere mantenute anche nella nuova legislazione, tenuto fermo il concetto fondamentale che il divieto si riferisce esclusivamente al caso, nel quale l'esistenza di un contratto di cui si deve dare la prova è una premessa necessaria del reato per cui si procede, non quando l'attività delittuosa è caduta sulla formazione stessa del rapporto contrattuale. Fissato questo limite, alla vostra Commissione sembra decisiva l'osservazione che il mantenimento del divieto è necessario per impedire che — con oblique speculazioni di cui è frequente nella pratica il tentativo — si ricorra all'azione penale come ad un mezzo indiretto per eludere una norma di diritto probatorio, dettata da considerazioni di ordine pubblico.

F) Vuolsi finalmente far cenno dell'istituto della « riparazione pecuniaria » e dell'opportunità, rilevata nella relazione ministeriale, di allargarne la sfera di applicazione.

I precedenti legislativi di questo istituto sono ricercati da qualche scrittore nella disposizione dell'articolo 73 del codice sardo, *relativo alla riparazione dell'ingiuria* (PAOLI, *Il reato, il risarcimento e la riparazione*, p. 182), da altri, come il LUCCHINI (*Elementi* numero 114-bis), il FLORIAN (*Trattato*, vol. I, p. II, pag. 293), il MANZINI (*Trattato*, III, numero 179), lo STOPPATO (*Commento*, vol. IV,



pag. 130), nella *Busse* germanica (introdotta nella legislazione col codice della Confederazione tedesca del 31 maggio 1870 *per le offese che abbiano prodotto una conseguenza dannosa alla professione o alla posizione dell'individuo*). Altri infine lo ricongiunge, nella successione storica, al diritto medioevale, riavvicinando la *riparazione pecuniaria* dei codici moderni alla *compositio* che — ammessa anche dai romani per il *delitto privato* — ebbe larghissima applicazione nell'epoca barbarica « quando, data « la sovrapposizione dei costumi germanici a « quelli nazionali, la pena stabilita per le in- « frazioni dell'ordine assunse il carattere, più « che di mezzo diretto alla tutela sociale, di « composizione destinata a recare riparazione « all'offesa » (1); e afferma che la riparazione ebbe il carattere di *pena privata* nelle legislazioni a sistema punitivo misto « ossia costituito da pene pubbliche comminate per i reati gravi e nell'interesse sociale, e da pene private, prevalentemente pecuniarie, stabilite per la maggior soddisfazione dell'offeso », ma « prese « l'aspetto di una specie di risarcimento di « danni nelle legislazioni in cui la pena era as- « solutamente pubblica » (Cuomo, *Suppl. Rivista Penale*, vol. I, 2ª serie, pag. 57 e seguenti). E da queste premesse d'indole storica vorrebbe desumere la necessità di escludere quest'istituto dal nostro diritto positivo perchè, sotto il primo aspetto, non si adatta al sistema delle nostre leggi penali, e, sotto il secondo, si iden-

(1) Come è noto, nel diritto medioevale la tutela dei singoli individui e dei loro diritti è per lungo tempo abbandonato alla famiglia. « Tuttavolta, sentendosi ogni « di maggiormente e il valore dell'interna pace e l'am- « piezza del dovere sociale, lo Stato riafferma colle pro- « prie sanzioni l'uso delle composizioni; obbliga gli offen- « sori a soddisfarle, gli offesi ad accettarle, rinunciando « alla vendetta per sostituirvi invece un regolare proce- « dimento dinanzi ai tribunali.... Il diritto all'ammenda « rimane nella famiglia; senonchè la società, cui inte- « ressa la conservazione dell'interna tranquillità e che « adopera a quest'uopo i suoi mezzi e le sue cure, esige « di partecipare essa pure ai vantaggi delle composizioni. « Con ciò esse perdono affatto, almeno per questa parte, « il carattere privato, cangiandosi in multa » (PERTILE, *Storia del diritto penale*, vol. V della « *Storia del diritto italiano* », p. 4). Questi richiami storici dimostrano che nella *compositio* può ricercarsi una prima e rudimentale esplicazione del potere punitivo dello Stato, più che l'origine del moderno istituto della *riparazione pecuniaria*.

tifica col risarcimento del danno e ne costituisce un duplicato.

Uno studio teorico esauriente di questo istituto, ormai illustrato da una larghissima bibliografia, e del quesito, che affatica gli studiosi circa la sua essenza di istituto penale o quasi penale (quale lo considerano fra gli altri, il Mortara, *Commento*, vol. I, pag. 635; il Chironi, *Colpa extra-contrattuale*, vol. II, pag. 32; il Gabba, *Questioni di diritto civile*, vol. II, pag. 215) o sulla sua natura civilistica (affermata o ritenuta da non pochi scrittori e, particolarmente, dal Pessina, *Manuale del dir. pen. it.*, p. I, pagina 145; dal Manzini, *Trattato di dir. pen.* p. III, pag. 178; dallo Stoppato, *Commento*, vol. IV, pag. 140; e — soltanto però in *jure condito* — dal Lucchini, *Elementi*, paragrafo 114-bis) (1) non è consentito in una succinta e schematica relazione sulla riforma della procedura, anche perchè invaderebbe il campo del diritto sostanziale. Ma sarà lecito osservare che, negli studi preliminari di una riforma legislativa, più che dei caratteri storici dell'istituto, deve tenersi conto della sua attitudine a risolvere (con una elaborazione in parte nuova) un problema pratico ed assillante, che eccita di continuo il fervore delle dispute dottrinali e sorge quotidianamente dalla concreta realtà dei contrasti giudiziari.

La vostra Commissione, pertanto, è d'avviso che ogni qualvolta il reato sia di tal natura da ledere la personalità morale con effetti non dissimili da quelli dell'offesa all'onore, all'*offesa* che deriva da reato e che dà luogo, in dottrina e in giurisprudenza, a gravi dispute sulla possibilità giuridica del risarcimento, possa convenire la *riparazione pecuniaria*.

Una grave afflizione morale, un oltraggio o altra pubblica umiliazione, un dolore fisico anche se non accompagnato da un danno nel corpo o nella salute, producono risentimento e rammarico e possono giustificare una riparazione, anche quando è dubbio, secondo i criteri

(1) In contrasto col criterio accolto ed affermato nell'art. 7 del cod. proc. pen., il Lucchini scrive: « non si tratta propriamente di danno morale, nè di risarcimento, ma di una soddisfazione dell'affronto patito, dell'affronto cagionato che va a completare la sanzione penale » (loc. cit.).



ordinari del diritto civile, che possano dar luogo ad una vera e propria azione di danni; e pare alla vostra Commissione che — ove si accolga il voto della relazione ministeriale con una più larga applicazione dell'istituto in esame — i casi di riparazione pecuniaria non possano chiudersi in una tassativa enumerazione dei reati, ai quali l'istituto può applicarsi, e che sarà più opportuno offrire al giudice la meditata enunciazione di un criterio giuridico di ordine generale.

Non a voi — e non alla vostra Commissione — spetta la formulazione di questa norma legislativa, che dovrà segnare con criterio obiettivo i confini tra il *risarcimento* e la *riparazione*, tra il *danno* che rimane « nell'orbita del civile economico corrispettivo » (Stoppato, *Commento*, vol. IV, pagg. 132 e 133) e « ciò che sia dolore dell'animo o patema spirituale, alterazione dolorosa del sistema indivisibile dei sentimenti e via discorrendo » (Stoppato, *ivi*), o comunque offenda « uno stato individuale della persona, fisico o morale, o anche lo stato di una cosa » che « (come, ad esempio, lo stato di chiusura di una lettera) può essere un bene come tutto ciò che può soddisfare e che soddisfa un bisogno umano » (Rocco, *L'oggetto del reato e della tutela giuridica penale*, pag. 263).

Sarà questo il non facile compito di coloro, che dovranno redigere il progetto previsto dal disegno di legge in esame.

Ma dovrà essere fermamente stabilito — e anche in questo potrà consistere la evoluzione legislativa suggerita dai dibattiti della dottrina e dalle incertezze della giurisprudenza — che della riparazione pecuniaria, *di regola*, è giudice il magistrato penale, convertendosi così in norma di legge l'insegnamento di una sentenza delle sezioni unite della corte di cassazione, pronunciata il 16 agosto 1923 nella causa Ansaldo e Savoia, con la quale fu deciso che la riparazione pecuniaria non può essere chiesta che in dipendenza di un reato e di una sentenza di condanna, a complemento della quale lo stesso giudice penale, ed egli soltanto, può, a richiesta delle parti, accordare la *riparazione* (Cfr., Gabba, op. cit. pag. 216).

Ma — sempre in armonia col più recente indirizzo della giurisprudenza che ammette come

*prevalente*, non però come *esclusiva* (e non lo potrebbe di fronte al disposto dell'articolo 157 procedura penale) la competenza del giudice penale — si dovrà consentire che l'azione per la riparazione pecuniaria sia proposta avanti il giudice civile qualora — per fatto non dipendente dalla volontà dell'offeso — sia divenuta impossibile (come nell'ipotesi dell'amnistia, e, in determinati casi, in quella della prescrizione, non mai però nel caso della remissione, modificandosi a tal fine l'articolo 157 ora citato) la prosecuzione dell'azione penale.

Si riconoscerà così da un lato che la riparazione pecuniaria può veramente considerarsi, sotto un certo aspetto, come un complemento della pena; ma, avuto riguardo alla sua affinità coll'istituto del risarcimento del danno, (la confusione tra risarcimento e riparazione si aveva specialmente in rapporto al *danno morale*) dovrà essere esclusa la possibilità del cumulo di due domande per uno stesso oggetto con l'esplicito divieto dell'esercizio dell'azione di risarcimento per quei danni *che non abbiano spiccato carattere patrimoniale*, quando la parte offesa abbia chiesto ed ottenuto nel giudizio penale una riparazione pecuniaria. E sarà anche evitata *in molti casi* l'annosa disputa che tanto facilmente si ripete nei dibattiti giudiziari sulla risarcibilità dei danni morali, come sarà ridotto il numero di quei giudizi civili per liquidazione del danno, nei quali, non di rado, manca al magistrato la possibilità di adeguare la misura della riparazione all'entità morale dell'offesa, la cui giusta valutazione è affidata ad elementi imponderabili e quasi inafferrabili per chiunque sia stato estraneo al procedimento penale.

Nè per la critica delle soluzioni proposte, gioverebbe osservare che (come è stato accennato) può avverarsi il caso di dovere affidare le indagini e il giudizio sulla riparazione pecuniaria al magistrato civile, essendo rimasta estinta, per cause indipendenti dal fatto della parte lesa, l'azione penale. Ammettendo come possibile questa ipotesi, non si crea una anomalia e neppure una novità legislativa, perchè avviene non raramente nella pratica che ricerche e giudizi normalmente riservati al giudice penale siano trasferiti, per le cause



suaccennate, alla giurisdizione civile. È tipico il caso dell'azione disciplinata dall'articolo 32 della legge sugli infortuni: azione, che presuppone il concorso di una responsabilità penale per colpa e che necessariamente deve essere esercitata in sede civile (con la prova degli elementi costitutivi del reato), quando l'estinzione dell'azione impedisce la pronunzia della sentenza penale.

Le soluzioni eccezionali confermano la regola; e le giustifica il principio dell'unità sostanziale delle giurisdizioni.

## II.

La relazione ministeriale propone un largo riesame delle norme relative alla competenza. E la vostra Commissione consente in gran parte nelle critiche da essa enunciate, sottoponendo al vostro giudizio le seguenti concrete osservazioni.

A) Sarà opportuno limitare la competenza della corte d'assise escludendone (come già fu fatto col codice ora vigente per altri reati) quei delitti che, come la calunnia e la falsità in giudizio, richiedono nel giudice un particolare tecnicismo, nel senso di una attitudine mentale e psicologica alla valutazione dei rapporti giuridici dai quali ha avuto origine il reato e sui quali si ripercuote il danno della azione delittuosa. Un'accurata revisione dell'articolo 15 n. 1 e 2 del codice vigente potrà consigliare eguale provvedimento anche per altri reati, esclusi in ogni caso quelli, nei quali è prevalente l'elemento politico e in particolar modo quelli che si concretano nell'offesa arrecata alla libertà individuale dall'abuso di pubbliche funzioni.

B) Dovrà mantenersi la norma dell'art. 26 del codice di procedura penale, che attribuisce « all'autorità giudiziaria ordinaria » la competenza per quei reati connessi, che sarebbero « di competenza di autorità diverse »; ma par necessario temperarne il rigore, rendendo possibile la separazione dei giudizi secondo le norme della competenza ordinaria, quando que-

sto provvedimento sia consigliato dalla qualità e dal numero dei reati, o da altre circostanze, e non possa derivarne danno all'accertamento della verità o pericolo di contraddizione tra i giudicati.

Si dovrebbe, cioè, applicare a questo caso, con criterio di analogia — e con le limitazioni di cui è cenno nel paragrafo successivo — quella stessa norma che è accolta nell'art. 24 ultima parte del codice vigente.

C) È da emendarsi la norma procedurale ora ricordata (articolo 24 ultima parte codice procedura penale), escludendone espressamente la applicazione nei casi di connessità reale, nei quali è sempre opportuno — ed è talvolta manifestamente necessario — che il reato maggiore e il reato minore siano sottoposti allo esame dello stesso giudice, essendo l'unità del giudizio la più sicura garanzia della esatta valutazione delle prove.

D) Adottato questo temperamento, sorge per necessità logica il problema della modificazione del capoverso primo dell'art. 24 che — così, come è ora formulato — vieta in modo assoluto di applicare il principio tramandatoci dalla sapienza romana *maior quaestio minorem ad se trahit* quando la competenza del giudice per il reato minore è stabilita « in considerazione del titolo del reato » stesso. E, in verità, per quanto siano gravi le ragioni che indussero il legislatore ad escludere la competenza della corte d'assise per taluni reati in considerazione dell'indole tecnico-giuridica del giudizio (tanto gravi che la vostra Commissione — come è stato detto alla lettera A — ritiene opportuna, d'accordo col ministro, l'estensione della stessa norma ad altri delitti non contemplati dall'articolo 15 del codice vigente), esse debbono cedere di fronte alla necessità prevalente di non sottoporre all'esame di giudici diversi elementi di prova, che siano almeno in parte comuni all'uno e all'altro reato, uniti dal vincolo della connessità obiettiva. I casi non sono frequenti, ma possono verificarsi. E non è chi non veda che quando, ad esempio, il reato di competenza minore rappresenta il fine, e il reato di competenza maggiore costituisce il



mezzo prescelto dall'agente per raggiungere il suo scopo delittuoso, le prove del reato minore si riferiscono direttamente ed indissolubilmente, per l'altro reato, alla ricerca della causa a delinquere, che, specialmente nei processi indiziari, è e deve essere l'obiettivo di una delle più delicate ed essenziali ricerche per la prova della reità.

Separare le due indagini con la possibilità di dare luogo a giudizi contraddittori sarebbe socialmente dannoso: dividerli con la pretesa di far accogliere come elemento di decisione sul reato maggiore (nel caso ora esaminato) il responso dato da un altro giudice sul reato minore, sarebbe assurdo e vano ad un tempo perchè si risolverebbe in un tentativo di coazione morale, praticamente inattuabile, al libero convincimento del giudice.

### III.

La relazione ministeriale richiama l'attenzione della Camera sul non felice esperimento delle novità introdotte dal codice vigente nel sistema dell'istruttoria con speciale riguardo alla parte che vi è riservata al pubblico ministero. E la vostra Commissione riconosce che in questa materia le riforme debbono essere radicali e profonde e debbono condurre ad un sensibile riavvicinamento al metodo antico.

A) Il codice attuale, nella parte che concerne l'istruttoria, è il prodotto di una lunga elaborazione, a base della quale fu posto il principio che, se l'assoluta prevalenza delle forme accusatorie (oralità, indagini del pubblico ministero, ecc.) indebolisce la difesa sociale, conviene però adottarle ed attuarle ogni qual volta sia possibile raggiungere il fine del procedimento, cioè l'accertamento della verità sostanziale, « senza che all'oralità del dibattimento debba necessariamente precedere una lunga ponde-rosa e faticosa serie di inchieste ».

Ma dal proposito di comporre e di conciliare l'interesse di una cauta formazione della prova col beneficio della celerità del procedimento e della rapida applicazione della legge, ebbe origine, nel sistema del codice vigente, un metodo

procedurale ibrido e caotico, nel quale l'istruzione sommaria si complica con le norme del procedimento formale, ora imponendone l'osservanza al pubblico ministero, investito dalla facoltà di ricercare direttamente le prove anche con ispezioni, perquisizioni personali e sequestri (articolo 278), ora rendendo necessario, con eguali obblighi, l'intervento del giudice istruttore, chiamato dal pubblico ministero (articolo 279) ad eseguire determinati atti istruttori senza che gli sia consentito alcun giudizio di merito, che ecceda il semplice accertamento della legalità della richiesta.

La promiscuità delle due attività istruttorie ha dato pessimi risultati, snaturando l'istituto del pubblico ministero, che è parte e non giudice, e sostituendolo al giudice istruttore nella assunzione delle prove e nell'azione direttiva delle più delicate indagini con tutti i danni che fatalmente derivano, nella pratica, dalla violazione dei principî e dal disconoscimento dei limiti, che sono imposti ad una determinata funzione dalle speciali attitudini e dall'abito mentale di chi le esercita.

L'istruzione sommaria, coi denunciati difetti, è ora imposta come regola per tutti i reati di competenza del tribunale e per molti reati di competenza della corte d'assise, indicati nell'articolo 279 del codice di procedura penale. E l'articolo 277 ultimo capoverso (col quale essa fu resa obbligatoria per i reati di competenza del tribunale) fu introdotto nel codice dalla Commissione reale in aperto contrasto con i voti della Commissione della Camera dei deputati e della Commissione senatoria, concordi nel proporre (non ostante la diversità della formula) che per i reati più gravi fosse da adottarsi il metodo dell'istruzione formale. Nè a scusare il dannoso arbitrio vale l'osservazione che si legge nella relazione al Re « che il pubblico ministero è un tecnico quanto il giudice istruttore » e non si ha ragione di ritenerlo meno capace « di preparare un giudizio ».

I difetti del sistema — che, essendo applicabile con vantaggio a quei soli reati, per i quali sono facili le indagini sia sulla prova generica, sia sulla specifica, è stato inconsideratamente esteso a quelli, nei quali la ricerca della prova è spesso più ardua e più complessa che nei reati



di competenza della corte d'assise — sono stati aggravati da ordinamenti pratici imperfetti e da notevoli difetti di organizzazione.

I funzionari del pubblico ministero, che istruiscono, specialmente nei maggiori tribunali, importanti processi, non hanno, il più delle volte, l'ausilio, stabilito per legge, di un segretario e son condannati alla fatica di lavori materiali con evidente scapito della loro attività intellettuale. Debole e deficiente è, nel maggior numero dei casi, la collaborazione della polizia giudiziaria, sia nell'esecuzione delle richieste che il pubblico ministero le rivolge a norma dell'art. 278 cod. proc. pen. sia nelle funzioni che la legge (articoli 165, 166, 169 procedura penale) riserva al suo spirito di iniziativa; nè i risultati dell'esperimento pratico possono indurci a desiderare una sua partecipazione più attiva nel delicatissimo compito dell'assunzione della prova testimoniale, quando si considera l'influenza, che una prima dichiarazione, incautamente provocata o inesattamente raccolta, può esercitare sullo svolgimento successivo delle indagini e sulla valutazione della prova orale. E finalmente non è più efficace la collaborazione dei pretori che, oppressi da incalzante lavoro, non possono dare a non danno un grande contributo di diligenza per l'esecuzione delle rogatorie e restituiscono atti che non poche volte debbono essere rinnovati.

Praticamente, il processo scritto, peggiorato da questi vizi, ha riacquisito la prevalenza sul processo orale; e l'istruzione sommaria è rimasta tale soltanto di nome, convertendosi, il più delle volte, per l'ampiezza delle indagini in una istruttoria formale e distinguendosi da questa soltanto per la diversità dell'ufficio, al quale appartiene il magistrato che ne cura la laboriosa esecuzione e l'ampio svolgimento.

Si sono perduti così tutti i benefici del sistema abrogato senza conseguire alcuno di quelli che si speravano dall'ardita riforma. La prova che, fidando nel tecnicismo del giudice, si credeva di dover raccogliere alla udienza, viene ricercata tuttora nel processo scritto, non più dal giudice, ma dallo stesso magistrato che deve sostenere l'accusa; e a lui quindi si imputano le deficienze dell'indagine preventiva con la stessa intolleranza, con la quale si po-

trebbero soltanto deplorare le manchevolezze di un'istruttoria formale; — delle facoltà conferite al giudice dall'articolo 400 per il completamento della prova (fatta eccezione per i giudizi d'assise, nei quali alla solennità delle forme è pari l'ampiezza delle indagini) non si fa quell'uso che sarebbe richiesto dallo spirito informatore del sistema processuale, ma che l'affannoso lavoro dell'udienza e l'affollamento dei ruoli indicano e proscrivono come un pericolo alla regolarità del servizio, inconciliabile con la frequenza dei rinvii; — e finalmente la norma dell'articolo 416, scritta per completare le imputazioni secondo le nuove risultanze dell'istruttoria, è tenuta anch'essa al bando come una sorgente di complicazioni moleste.

*La vostra Commissione pertanto è d'avviso che il punto di partenza e, potrebbe dirsi, la base della riforma del procedimento istruttorio debba essere l'abrogazione dell'articolo 277 ultima parte e il ritorno alla regola dell'istruzione formale, non solo per i reati di competenza della corte d'assise, ma anche per quelli di competenza del tribunale penale.*

A questa regola potrà farsi eccezione in tutti quei casi, nei quali — consentendola la semplicità delle indagini — il pubblico ministero, dopo avere assunto sommarie informazioni anche a mezzo del pretore e della polizia giudiziaria, crede di avere raccolti elementi sufficienti per chiedere la citazione diretta dell'imputato al pubblico giudizio.

Tuttavia, anche nei casi di eccezione, questa facoltà dovrà essere sottoposta, anzitutto, a limitazioni precise in rapporto alla gravità della imputazione desunta dall'entità della pena, che la legge commina per il reato ascritto al giudicabile. E, poichè non è da dimenticarsi l'origine delle camere di consiglio e delle sezioni di accusa « delle quali (come osserva il Carrara) « mena vanto la società moderna, come di salutarì guarentigie accordate all'innocenza », al criterio della pena, nell'intento di evitare accuse manifestamente ingiuste e temerarie, può associarsi quello dell'assenso o del dissenso del giudicabile; il quale può avere, secondo i casi, interesse a valersi della facoltà di richiedere « un giudizio preliminare intorno al fondamento dell'imputazione e di prelibazione delle



« prove » (così definisce il Lucchini le pronunzie di chiusura giudiziale dell'istruzione) ovvero ad affrettare la fine del procedimento, esponendosi senza maggiori formalità e senza nuovi indugi al dibattimento pubblico e considerando non dannoso, o forse utile alla propria difesa, « lo accettare il giudizio sul terreno e nei termini, coi quali lo propone l'accusa ».

La vostra Commissione è di avviso che dal sistema dell'istruzione formale non discenda inderogabilmente la necessità di un determinato atto di chiusura giudiziale dell'istruttoria per il rinvio dell'imputato al dibattimento. Le due questioni sono essenzialmente distinte; e, mentre può adottarsi come regola quella che assegna all'istruzione formale l'epilogo di una pronunzia del giudice sui risultati dell'istruttoria, può tuttavia ammettersi col Carrara e col Gayer (v. in Carrara — opuscolo VI. Confronti storici § 5 — Invio a giudizio in Austria e in Italia) che — osservate nell'interesse della giustizia punitiva le forme, che più si giudicano atte a garantire il miglior successo delle indagini — si possa « recedere dal metodo obbligatorio del sindacato preambulo dell'atto di accusa », quando il giudicabile accetta la richiesta dell'accusatore e sceglie il pubblico dibattimento per la immediata discussione delle prove a suo carico e per il libero esercizio del suo diritto di difesa. Non si ispirano ad un diverso concetto quelle legislazioni (codice austriaco paragrafi 112, 207, 208, 209 e 210, codice bosniaco erzegovinese, paragrafi 114, 205, 215, 227, codice ungherese, paragrafi 254 e 256 e segg., codice ticinese, articoli 162, 164, 169, 173) che autorizzano il pubblico ministero — al quale il giudice comunica gli atti dell'istruttoria compiuta — a pronunziare l'atto di accusa, rinviando senz'altro l'imputato al giudizio, ma concedono all'imputato il diritto di opporsi all'atto di accusa e di chiedere la decisione di una magistratura collegiale. E le statistiche austriache che (riportate dall'Alimena a pagina 332 dei suoi « Studi di procedura penale ») dimostrano che è limitatissimo, nella pratica, l'effettivo esercizio del diritto di opposizione.

Soltanto il dissenso delle parti giustifica, a nostro avviso, l'intervento di una decisione

giudiziaria sui risultati dell'istruttoria scritta e sul corso ulteriore dell'azione. Quando invece è accertato il consenso delle parti per l'esperimento del pubblico giudizio, la pronunzia del giudice — non più necessaria per proteggere l'accusato contro il pericolo di un'accusa temeraria — offende il principio dell'oralità; pregiudica la decisione definitiva della causa con la manifestazione anticipata di un convincimento formato sul processo scritto e senza la garanzia del contraddittorio; ed è causa di ritardi dannosi agli interessi del giudicabile, che ha dimostrato la volontà di far decidere nel dibattimento la propria sorte, e dannosa egualmente all'esemplarità e all'efficienza della sanzione penale.

In sintesi, i concetti fondamentali della riforma, che la Commissione formula e sottopone al vostro giudizio, sono i seguenti:

a) *restituzione al pubblico ministero della sua funzione tradizionale di parte nel procedimento penale, con facoltà di richiedere la citazione diretta dell'imputato al pubblico giudizio quando la semplicità delle indagini lo consente e purchè la pena comminata al reato non superi un determinato limite e l'imputato non chieda un giudizio preliminare sugli elementi dell'accusa;*

b) *ritorno in ogni altro caso alla regola dell'istruzione formale;*

c) *facoltà concessa all'imputato di accettare la richiesta del pubblico ministero per l'invio al pubblico giudizio, con esclusione, in questo caso, di ogni pronunzia istruttoria.*

B) I voti ora espressi sono nella sostanza conformi alle proposte della relazione ministeriale. Ma la vostra Commissione non crede di aderire anche alla proposta di incondizionata abrogazione del capoverso dell'articolo 179 del codice di procedura penale, che obbliga il pubblico ministero « a richiedere il giudice istruttore di pronunziare decreto se reputa che per il fatto non si debba promuovere azione penale ».

A chi accetta il principio della *obbligatorietà e inderogabilità* dell'azione, non può sfuggire che al pubblico ministero (da richiamarsi, come si propone, alla funzione essenziale di



pubblico accusatore, senza attributi che non si addicono a chi rappresenta presso l'autorità giudiziaria il potere esecutivo — art. 129 dell'ordinamento giudiziario) si conferirebbe un potere eccessivo e pericoloso se, non ostante la presentazione di atti formali di denuncia o di querela, gli fosse consentito di rimanere inerte senza chiamare il giudice istruttore a riconoscere o a dichiarare che mancano le condizioni necessarie per promuovere l'azione penale. La latitudine lasciata all'arbitrio è dannosa non tanto per gli abusi che rende possibili quanto perchè ne fa scorgere il timore: il che è ragione di allarme sociale e diminuisce il prestigio della funzione giudiziaria. E, sebbene si discuta se il decreto del giudice sia da considerarsi come un atto amministrativo sempre revocabile o come un atto di giurisdizione sufficiente ad attuare il principio di legalità dell'accusa (De Marsico, *La rappresentanza nel diritto processuale penale*; Longhi, *Dell'istruzione*, nel Commento di Mortara-Stoppato; De Notaristefani, *Del giudizio*, idem; E. Iannitti di Guyanga, *Della imputazione in istruttoria*) e molto, o forse troppo, si ragioni delle guarentigie di inamovibilità del giudice, non è possibile negare che il riconoscimento concorde — per parte del pubblico ministero e del giudice istruttore — nella non promovibilità dell'azione costituisca una valida garanzia per la retta e imparziale applicazione della legge penale. E a questa garanzia non è prudente rinunciare.

Nè vale invocare in senso contrario le sottili osservazioni di dotti ed acuti giuristi, che hanno ricercato nella nostra legislazione le prove della parziale sopravvivenza del concetto di *discrezionalità*, indicando quelle disposizioni, per le quali l'esercizio dell'azione penale è subordinato ad una iniziativa del potere politico (es. articoli 3, 4, 6 codice penale e 650 procedura penale) o quelle, che da una manifestazione di volontà dello stesso potere fanno dipendere la punibilità del fatto (articoli 113 e 254 codice penale), o quelle, infine, che regolano istituti giuridici in virtù dei quali il giudizio di convenienza, vietato al pubblico ministero, si esplica imperativamente ad opera di altri organi e di altri poteri dello Stato, inve-

stiti di una suprema funzione moderatrice della cosa pubblica. Tali sono in modo precipuo la richiesta di procedimento, l'autorizzazione a procedere, l'amnistia.

Uno scrittore, che in uno studio recente (Mas-sari, « *Politica e giustizia penale* », riassunto nel Dizionario penale anno 1921, codice penale pag. 149 e codice di procedura penale pag. 162) ha fatto « una esemplificazione dei contatti tra « l'attività politica e l'attività giurisdizionale », scrive che essa « dà la prova sperimentale dei « loro incontri non infrequenti ed impone allo « studioso di meditare sulle ragioni che rendono « il fenomeno ineliminabile »; e pensa che « la « spiegazione del fenomeno si debba ricondurre « allo scopo delle norme penali, che è quello di « dare tutela agli interessi pubblici dello Stato, « alla veste che in conseguenza quegli interessi « assumono di veri e propri diritti soggettivi « statuali, al carattere potestativo essenziale ad « ogni diritto soggettivo, pubblico o privato, « statuale o individuale, per cui al titolare della « pretesa giuridica debbano essere riconosciuti « più o meno larghi poteri dispositivi, un *quid* « di facoltatività, un margine di autonomia « *pur se si tratti di quelle speciali facoltà* « *giuridiche, il cui esercizio si considera come* « *obbligatorio* »; ed aggiunge « che la spiega- « zione del fenomeno non muterebbe, se, invece « di concepire la tutela penale quale un distinto « diritto soggettivo dello Stato, la si conside- « rasse come un momento dell'attività d'impe- « rio, sia che questa, a sua volta, fosse conce- « pita come un ampio diritto dello Stato, com- « prensivo di più facoltà giuridiche, o fosse « considerata come puro diritto obiettivo » per- « chè, anche sotto tale aspetto, del tutto legiti- « mo sarebbe, da parte degli organi governa- « tivi, un giudizio discrezionale sull'esercizio della « pretesa punitiva allo scopo di « evitare che la « norma penale invece di realizzare la sua de- « stinazione di tutela degl'interessi statali, « possa convertirsi in una causa di perturba- « mento di tali interessi ». Ma, pure ricono- « scendo il valore sostanziale di queste osserva- « zioni non appare concepibile — e gli esempi « addotti non si adattano alla tesi contraria — « un potere di rinuncia, che non sia disciplinato « da norme obiettive o da provvedimenti di ca-



rattere generale ed assoluto e sia rimesso volta per volta all'arbitrio di quelli stessi organi, che sono costituzionalmente predisposti per l'esercizio dell'azione.

Ma lo stesso autore esamina altre ipotesi di fatto, diverse da quelle, nelle quali legittimamente sopravvivono incidenze della funzione di governo nel campo penale; e, propugnando una concezione molto ampia del reato politico (con riferimento ai casi di insurrezione, di guerra civile, di movimenti anarchici, di delitti occasionati dagli scioperi dei privati e nei pubblici servizi, di reati di religione e perfino di delitti contro la proprietà, quando assumono forma di rivendicazione collettiva), afferma che in questi casi la valutazione della convenienza del procedimento penale si impone « come un dato di fatto storicamente innegabile ed ineliminabile »; ma riconosce che il giudizio sugli elementi politici e sulla discrezionale moderatrice convenienza di non promuovere l'azione penale non è compito che possa affidarsi alla magistratura e propugna, come mezzo di leale collaborazione tra gli organi del potere politico e gli organi giurisdizionali, l'estensione dell'istituto « dell'autorizzazione a procedere » a quei reati, nei quali l'elemento politico è manifesto e prevalente.

Posto il problema in questi termini, la discussione non riguarda più, sotto un aspetto generale, il carattere e l'esercizio dell'azione penale; ed esce dai limiti della procedura per invadere il campo del diritto sostanziale e particolarmente il tema delle condizioni di procedibilità per i reati politici. E basta aver fatto cenno di questa disputa, per escludere che essa possa giustificare una innovazione legislativa, che sottragga l'attività degli organi processuali alla disciplina di norme precise e sicure, sostituendole con facoltà discrezionali, che ripugnano all'essenza e alle finalità del magistero penale. E la vostra Commissione — non proclive ad alcuna novità che tenda comunque ad estendere, anche per determinate specie di delitto, l'ingerenza del potere politico nell'esercizio dell'azione — crede in ogni modo di non poter approvare, rispetto a qualunque reato e senza limitazione di materia, l'abrogazione dell'articolo 179 capoverso del codice vigente, che pro-

pone invece di mantenere nei nostri istituti processuali.

In un sistema legislativo, nel quale è « funzione precipua e caratteristica del pubblico ministero quella di far valere la pretesa punitiva nascente del reato » e ad esso è riservato il « dominio dell'azione penale » (Manzini, op. cit., Vol. II, § 208) (1) non è possibile sottrarre all'impero di norme precise l'attività processuale dell'organo pubblico, al quale questa funzione è affidata quasi con carattere di monopolio e di esclusività.

Una soluzione diversa sarebbe conciliabile soltanto con una profonda modificazione del sistema e con una radicale riforma, che, come avviene nel sistema inglese, facesse larga parte all'attività privata nell'esercizio dell'azione penale: riforma che i costumi e la mentalità dei popoli latini non consigliano e non comportano.

C) A gravi censure e a più gravi inconvenienti ha dato luogo la disposizione dell'art. 65 del codice vigente nella parte che contiene la definizione giuridica della condizione di « imputato » nel periodo istruttorio e che considera come tale « colui contro il quale si ordina per « tale qualità, perquisizione o sequestro, si spe-  
« disce un mandato o si procede ad arresto o  
« alla notificazione menzionata negli articoli  
« 282 e 297 ». Il formalismo eccessivo della norma si è rivelato assai di frequente nell'applicazione delle disposizioni che regolano l'intervento della difesa negli atti d'istruzione e specialmente nella perizia, essendo frequentissimo il caso che la necessità degli accertamenti obiettivi e tecnici si affermi con carattere di urgenza, quando la ricerca delle prove di reità non ha avuto così ampio, e così efficace svolgimento da dar luogo alla spedizione di un mandato o ad altro qualsiasi di quei fatti processuali, che sono necessari a senso dell'art. 65 per qualificare e per designare *ufficialmente* la persona del giudicabile. Nè ci sarà vietato di con-

(1) In alcune legislazioni (codice napoletano del 1847, art. 379, e codice francese, art. 235) si concedeva e si concede al P. M. la facoltà, che noi proponiamo di negargli; ma si ammette che gli organi istruttori dispongano l'inizio di un procedimento anche senza la richiesta del P. M.



statare — pur senza dire che le ragioni del fatto possano ricercarsi in uno scarso sentimento di rispetto ai diritti della difesa — che nella pratica la nomina dei periti precede quasi sempre gli atti dai quali l'art. 65 del codice « fa scaturire la qualità di imputato, in quanto « così tale qualità si concreta » (sono parole del professore Stoppato) sebbene, nel maggior numero dei casi, fin dall'inizio delle indagini istruttorie sia ben nota (secondo la formula del Niccolini) la persona del « prevenuto ».

È pertanto evidente la necessità di tener conto *dei diritti del sospettato* e di rinunciare ad una formula rigida ed assoluta che si è rivelata dannosa ai fini della giustizia, rendendo talvolta possibile anche il sospetto dell'arbitrio; e sembra opportuno che il rigore formale delle tassative enumerazioni dell'art. 65 sia temperato dall'enunciazione aggiuntiva di un criterio generale che, affidato allo scrupolo e alla coscienza del giudice, gli consenta di considerare come imputato (attribuendogliene i diritti) non soltanto colui, che è colpito dall'uno o dall'altro degli indicati provvedimenti, ma più generalmente (e indipendentemente dai provvedimenti stessi) *l'autore noto del reato o la persona denunziata o querelata o comunque raggiunta da indizi di reità*.

D) L'istituto della perizia (di cui è stato fatto un cenno incidentale nel precedente paragrafo) è degno di particolare considerazione per la necessità da tutti riconosciuta di sostanziali riforme. E delle difficoltà che si incontrano per disciplinare quest'importantissimo tema sono documento e testimonianza gli studi dei giuristi, le discussioni parlamentari e i progetti legislativi dai quali fu preceduta la stessa riforma del 1914.

Così, come è attualmente disciplinato dalla nostra legge di rito, l'istituto della perizia costituisce la più manifesta offesa al principio dell'oralità ed ha per presupposti, assurdi più che erronei, o la possibilità di preconstituire in materia scientifica e tecnica una verità processuale assoluta, che possa restare sempre immutabile fino all'epilogo del dibattimento, o l'ossequio alla ragione del numero quando, nel disaccordo fra due periti, è intervenuto un terzo

a formare la maggioranza in sostegno di una delle opinioni in contrasto, o l'attitudine del giudice a decidere nel conflitto fra le perizie scritte senza avere neppure il sussidio di una illustrazione orale dei termini e delle ragioni del dissenso. In ogni caso l'insincerità di questi presupposti è palese a chiunque abbia anche una mediocre esperienza dei giudizi penali.

Il sistema attuale può considerarsi come il prodotto della reazione contro gli abusi a cui si era giunti, sotto l'impero del codice del 1865, con le applicazioni esagerate del principio di oralità, non solo ammettendo in ogni caso la perizia in udienza, ma anche tollerando le interminabili discussioni alle quali dava luogo il contrasto tra numerosi periti, trascinati talvolta dalle seduzioni e dalla passione della polemica forense fuori dai limiti della rigorosa indagine tecnica e della metodica applicazione di verità scientifiche alla soluzione dei quesiti della causa.

Non tutti gli scienziati ed i tecnici, chiamati ad esercitare funzioni peritiche, ebbero (come lo ebbero invece i più eletti) il senso dell'altezza e della dignità dell'ufficio. L'esibizionismo rettorico di alcuni di essi, l'enfasi e talvolta anche la slealtà dei loro atteggiamenti pseudoscientifici — mal dissimulata con la pompa e con gli orpelli dei peggiori artifizii polemici — avevano finito per iscreditare il contraddittorio pubblico fra i periti. Si ebbe così la riforma del 1914, contro la quale furono immediate le proteste; ed è ormai concorde il verdetto che la condanna a sparire.

È ormai tempo di ricercare nel giusto mezzo fra gli opposti sistemi la buona norma processuale:

1° tenendo nel massimo conto il carattere di urgenza, con il quale si può presentare al giudice inquirente l'obbligo di procedere a constatazioni ed accertamenti obiettivi, di cui nel maggior numero dei casi è complemento inseparabile l'enunciazione di un giudizio peritico;

2° prescrivendo l'intervento di un perito scelto dall'imputato in questi accertamenti e nei relativi giudizi, quando per effetto di formale denuncia o querela o di non trascurabili indizi sia designata la persona contro la quale si indirizzano le investigazioni dell'istruttoria;



3° accettando per gli altri casi l'attuale disposizione dell'art. 213 cod. proc. pen. e ammettendo l'imputato alla revisione della perizia scritta (formatasi senza la partecipazione di un perito da lui nominato), e ciò non ostante l'accordo dei periti nominati dal giudice;

4° assicurando, specialmente per le materie più importanti, una cauta scelta del perito o dei periti con la formazione di albi (1) *non limitati*, nei quali non sia possibile essere iscritti senza l'esibizione di validi titoli di idoneità e dai quali sia possibile essere radiati per sopraggiunta incapacità o per constatata violazione dei doveri morali del perito (che deve rimanere, anche se incaricato dalla parte, ausiliatore del giudice per la ricerca del vero);

5° riconoscendo *di regola*, nel periodo istruttorio, l'inutilità della nomina del terzo perito per la formazione di una maggioranza numerica che ben poco vale nei dibattiti scientifici, e *riserbando eventualmente al periodo de-*

*gli atti preliminari al dibattito il completamento della perizia;*

6° ammettendo — per istanza di *parte* o anche per iniziativa del giudice — la presenza al dibattimento e la discussione tra i periti sentiti nell'istruttoria scritta, o anche di nuovi periti, ma in numero egualmente limitato:

a) quando, per il carattere dei quesiti da risolvere e per la specie della materia peritica, la parola degli esperti sia necessaria per dare serietà al dibattito orale fra le parti, specificatamente incompetenti, e per dare al giudice nella valutazione della prova e nell'esame dei fatti, la sicurezza di una esatta applicazione di criteri scientifici e tecnici;

b) quando le conclusioni dei periti sentiti nel processo scritto siano discordi;

c) quando, per i manifesti rapporti fra il tema della perizia e gli altri elementi della prova, sia da prevedersi che emergeranno (o quando siano emerse) dal dibattimento orale nuove circostanze di fatto capaci di influire sulla soluzione dei quesiti peritici;

d) quando alcuna delle parti (non esclusa la parte civile) nel termine stabilito per la presentazione delle liste, formuli quesiti peritici non esaminati nell'istruttoria scritta o quando tali quesiti siano formulati in udienza in base ai risultati della prova e il giudice li riconosca pertinenti al tema della causa;

e) quando l'imputato non abbia potuto valersi, nell'istruttoria, della facoltà concessagli dall'articolo 213.

Fissati così i caratteri essenziali della riforma sarà possibile trar profitto dalla larga messe di studi scientifici e di proposte legislative (sono da ricordarsi fra tutti il progetto Fani del 1912 e la discussione a cui dette luogo in Senato) per la creazione di un sistema procedurale che convenga egualmente alla serietà dell'indagine e alla speditezza del giudizio. E la vostra Commissione non ha esitato a suggerire anche in questo campo un parziale ritorno all'antico, con maggiore rispetto ai principî del sistema accusatorio, sia perchè crede che, fissata la norma della limitazione del numero dei periti e della obiettiva determinazione della materia del dibattito pubblico, i migliorati costumi giudiziari allontaneranno il pericolo degli anti-

(1) Si hanno antichi esempi di sapienti disposizioni dirette ad assicurare la speciale competenza tecnica dei periti e la serietà dei loro giudizi.

Con la riforma degli Statuti fiorentini del 1349 fu istituito un collegio medico composto di dodici dottori, fisici e cerusici, e del Proposto, e non più perchè «dove è moltitudine qui è confusione».

Questo Collegio aveva, fra le altre ingerenze, quella dell'intervento nelle questioni medico-forensi.

A tal fine il Proposto del collegio doveva scegliere e proporre un dato numero di medici e di cerusici, detti *i medici e cerusici delle cicatrici*, i cui nomi dovevano essere imbussolati in una adunanza generale del Consiglio con l'intervento di tutti i dottori collegiati. E lo Statuto disponeva: «ordiniamo che nessuno medico fisico ovvero cerusico, cittadino o forestiero, dottorato o non dottorato ARDISCA O PRESUMA GIUDICARE in alcuna Corte dei Rettori della nostra città, o fuori della città, DI CICATRICI O DI ROTTURE D'OSSA, DI FERITE, DI DEBILITAZIONI DI MEMBRI E DI ALTRE SIMILI COSE, SE PRIMA NON SARÀ STATO TRATTO DALLA BORSA DELL'ARTE DEI MEDICI E SPECIALI: ordiniamo inoltre che il fisico non debba giudicare senza il cerusico e così il cerusico senza il fisico; e, nel caso che vi fosse scissura tra loro, debbano e siano tenuti a farlo sapere al Proposto del Collegio ed in questo caso il Proposto debba riunire il Collegio medico e fare in modo che i detti giudicanti si mettano d'accordo, onde l'arte, ne sia più reputata ed onorata».

E il Collegio dei medici fu mantenuto con le stesse funzioni, anche con le riforme leopoldine del 1770 che abolirono le Corporazioni d'arte e mestieri, compresa quella medica.



chi e deplorati abusi, sia perchè a suo avviso la preoccupazione e il timore di inconvenienti pratici non autorizzano ad imporre soverchie restrizioni e limitazioni dei mezzi che sono necessari al giudice per la formazione del suo convincimento.

Dalla impossibilità pratica di adottare provvedimenti, che pur furono autorevolmente suggeriti — come quello della istituzione del giuri peritale o dei collegi a formazione eterogenea (misti di giuristi e di tecnici) — emana la necessità assoluta ed inderogabile di ammettere che un esperto del diritto (qual'è il magistrato) decida tutte le questioni di fatto comprese quelle che richiedono l'applicazione di criteri tecnici o di nozioni scientifiche; dal che è derivata la consuetudine di definire e di considerare il giudice come il « perito dei periti » con una formula, che pecca gravemente di ipocrisia adulatoria e che incoraggia talvolta le più pericolose presunzioni. L'ausilio dello scienziato e del tecnico — nel momento in cui si forma la prova, e, con essa, il convincimento del giudice — risponde perciò in determinati casi ad una indeclinabile ed obiettiva necessità di giustizia, e, soggettivamente, ad un bisogno spirituale, e talvolta ad un'ansia profonda che al giudice coscienzioso non ripugna di confessare.

Nè della cauta e discreta riammissione del dibattito peritale pubblico fra i nostri istituti procedurali devono trattenerci le pudiche apprensioni di coloro che considerano come uno scandalo il contrasto fra i tecnici e la palese incapacità della scienza a trovare la soluzione unica e certa dei problemi peritici: giacchè in verità il contrasto di opinioni scientifiche divergenti non offende la pubblica coscienza più di quanto possano offenderla i frequenti e spesso incociabili dissensi, ai quali dà luogo ogni giorno il coordinamento delle varie norme del diritto positivo o anche l'interpretazione di un solo articolo di legge; ed assai più repugnante alla logica e alla morale è l'artificiosa creazione di una verità tecnica e scientifica precostituita, che le parti ed il giudice siano costrette ad accettare o senza crederla o senza intenderla.

Ad assicurare la sincerità e la lealtà del dibattito, anche nel conflitto tra le opposte opi-

nioni, potrà giovare la facoltà, data al giudice, di far citare all'udienza, quando le circostanze lo richiedano, un perito di sua elezione che, scelto fra i migliori, porterebbe nel giudizio una valida difesa contro i pericoli dell'improntitudine, se non anche dell'insufficienza dei periti di parte.

Si circonda adunque di questa o di altre rigorose cautele la delicatissima materia della perizia orale, ma non si restringa il potere di indagine che è necessario al giudice — e sotto la sua direzione anche alle parti — per un vano timore di scandali, che appariscono tali soltanto alla superficialità dei profani, ignari della decisiva influenza che la soluzione di una questione peritica può esercitare sulle sorti del giudizio e sul conseguimento dei fini sociali dell'azione.

Poche altre osservazioni son da farsi sulle modalità della invocata riforma.

Istituiti presso le corti d'appello gli albi dei periti — che non potranno essere sostituiti dagli albi professionali, attesa la necessità di creare tante categorie corrispondenti alle principali specialità tecnico-scientifiche — il giudice e le parti dovranno scegliere i periti fra gli iscritti; ma dovrà essere consentito che si deroghi a questa norma per gli accertamenti di carattere urgente e limitatamente ad essi (giacchè il perito aiuta il giudice non soltanto nell'apprezzare tecnicamente i fatti, ma anche nel raccogliere le prove) fermo l'obbligo di conservare quanto più sia possibile il materiale di osservazione e di studio per le successive operazioni peritali e per i possibili controlli, anche per questi accertamenti occorreranno però speciali cautele nella materia medico legale, in rapporto alla quale l'esperto che procede alle prime ispezioni, è spesso, e per necessità di cose, incaricato del giudizio peritico.

È poi da prescriversi che sulla richiesta di perizia o di accertamenti tecnici, presentata durante l'istruttoria delle parti (non esclusi la parte civile e il civilmente responsabile e neppure la persona, che, pur non essendo formalmente imputata del reato, sa di essere incolpata o indiziata) il giudice debba provvedere con ordinanza, nella quale siano enunciati i motivi della sua decisione.



Sarà da mantenersi la facoltà, ora riservata al giudice, di nominare uno o due periti secondo l'importanza o la difficoltà dell'indagine tecnica.

Dovrà invece abrogarsi la disposizione dell'art. 211 capoverso che, nel caso di dissenso fra più imputati invitati a nominare il secondo perito, affida al giudice l'incarico della scelta *fra i periti indicati da loro*. Senza adottare la regola opposta della esclusione di tutti i periti indicati (che sarebbe più logica, perchè il dissenso nella nomina del secondo perito può essere indice di conflitto di interessi fra i vari imputati rispetto al quesito da risolversi) dovrà affidarsi al prudente arbitrio del giudice la valutazione delle cause apparenti o presumibili del dissenso, a fine di giudicare se sia opportuno che la scelta cada fra i periti designati dai prevenuti o sia fatta piuttosto all'infuori di essi.

#### IV.

Fra gli argomenti sui quali la relazione ministeriale richiama l'attenzione della Camera, sono comuni alle due fasi del procedimento penale (istruttoria e giudizio), e hanno almeno qualche rapporto con l'una e con l'altra, quelli che concernono le *nullità, i termini, le notificazioni, la custodia preventiva dell'imputato, la prova testimoniale e documentale, i provvedimenti del giudice e le formule di proscioglimento*. Ma in taluni di questi argomenti prevale il carattere tecnico e perciò non sembra opportuno il farne una particolareggiata disamina in questo periodo preparatorio della riforma: e per altri deve riconoscersi che la legislazione ora vigente non giustifica rilevanti censure.

La vostra Commissione si limita perciò, in questa parte del suo lavoro, a poche e sintetiche considerazioni:

A) *Sulle nullità*. — È oggetto di viva discussione, per il suo carattere fondamentale, il disposto dell'articolo 136 del codice vigente, che enumera le nullità assolute ed irreparabili; ed è stata proposta l'eliminazione di talune delle

ipotesi ivi previste, come ad esempio, quella che concerne la rappresentanza del pubblico ministero. Ma la Commissione, tenuto conto dell'importanza sociale della funzione (certo non diminuita dalla proposta delimitazione dei poteri del pubblico ministero nel periodo dell'istruttoria) e anche della necessità di conservare, specialmente nella fase del dibattimento, quella solennità di forme, che è tra le maggiori garanzie dell'esemplarità della giustizia punitiva, non crede di accogliere la proposta di una modificazione, di cui non sarebbe facile prevedere le conseguenze, specialmente nei giudizi di competenza minore.

Pare invece che — fissato con l'articolo 135 (da modificarsi nella forma) il concetto di nullità degli atti — non sia da mantenersi la disposizione dell'articolo 138, che (generalizzando una norma scritta per casi particolari, come quello dell'articolo 281, n. 3 e 282 del codice del 1865), riconosce sempre come motivo di sanatoria la semplice presenza del pubblico ministero o del difensore *se essi non abbiano fatto formale richiesta dell'osservanza della disposizione di legge*; dal che deriva la dannosa conseguenza dell'attenuazione della responsabilità del giudice, primo custode e garante dell'osservanza delle forme che il legislatore ha considerato come essenziali ai fini di giustizia. Sarà sufficiente che — senza distinguere fra i casi di nullità secondo che siano commessi alla presenza o in assenza delle parti — sia dichiarata applicabile ad ogni nullità relativa, da cui siano viziati gli atti compiuti nell'istruttoria o nella fase preliminare al dibattimento, la decadenza stabilita dall'articolo 139, se le nullità non sia rilevata e dedotta in *limine iudicii*, e che la decadenza dal diritto di dedurre l'eccezione sia comminata anche per le nullità assolute del giudizio di primo grado, quando esse non siano denunziate nel giudizio d'appello; e ciò in applicazione dello stesso principio, che informa la regola dell'articolo 345 ultima parte per le nullità relative non dedotte nel ricorso contro la sentenza della sezione d'accusa, e da cui erano ispirate nel codice abrogato, le disposizioni degli articoli 333, 375, ecc. Uno stesso criterio dovrebbe quindi applicarsi alla materia, che è ora separatamente e diversamente re-



golata dagli articoli 138 e 139 del codice vigente.

Non sembra meritevole di sopravvivere alla riforma neppure la norma contenuta nella seconda parte dell'articolo 141, che, enunciata con carattere di generalità, apre l'adito a non facili distinzioni tra il pubblico interesse e l'interesse di parte in un sistema legislativo che, per sua natura, è inscindibilmente preordinato al fine della difesa sociale. In questa, come nelle altre disposizioni sin qui esaminate, i vizi del sistema vigente dipendono dalla pretesa di eccessiva sistemazione teorica, giustamente denunziata nella relazione ministeriale e non facilmente attuabile specialmente nel tema delle nullità, a cui meglio si addice la disciplina — poco importa se frammentaria e particolareggiata — di disposizioni relative ai singoli casi. E non è da escludersi che una revisione delle molteplici norme legislative consenta anche una cauta riduzione numerica dei casi di nullità relativa.

Al tema delle *nullità* si connette quello delle sanzioni da applicarsi ai funzionari colpevoli di gravi negligenze e di irregolarità formali, che abbiano cagionato danno all'esercizio della azione o ai diritti delle parti: e, se queste sanzioni sono da ammettersi, è dubbia l'opportunità e la giustizia della norma che ne limita l'applicazione alle colpe dei cancellieri e degli ufficiali giudiziari.

*B) Sui termini.* — Il ministro proponente suggerisce che sia ridotto il numero dei termini che importano, per il loro carattere perentorio, sanzioni di decadenza processuale e che sia ridotto in più stretti limiti l'istituto della *restituzione in termine*.

E la vostra Commissione non esclude che anche questa materia possa essere utilmente riesaminata; ma vi propone di fissare un limite alla riforma, escludendo che possano essere sostanzialmente modificate le norme scritte a tutela della libertà personale del giudicabile (come, ad esempio, quelle che nel caso di detenzione preventiva, fissano un termine alla durata dell'istruttoria e ne disciplinano la proroga) e quelle che, dopo una pronunzia liberatoria limitano nel tempo la facoltà di impugna-

zione concessa al pubblico ministero e impediscono che eccessive e dannose soste sospendano il cammino dell'azione penale.

Ed osserva anche che, in una eventuale revisione delle norme relative alla *restituzione in termine*, non potrebbe esser soppresso il capoverso dell'articolo 126, che attenua il rigore della presunzione di efficacia di talune forme indirette di notificazione (che segnano tuttavia il *dies a quo* per la decorrenza di termini perentori) e che, come sarà detto potrebbe forse essere applicata anche ad altri casi pratici, egualmente meritevoli di una meno formalistica valutazione.

Piuttosto è da dirsi che non appare giustificata, avuto riguardo alla condizione processuale del pubblico ministero, la restituzione in termini concessagli all'articolo 126.

*C) Sulle notificazioni.* — Il decreto 21 ottobre 1923, n. 2393, ha ammesso altre forme di notificazione, che l'esperimento eseguito consiglia di mantenere. Dovranno quindi introdursi nel codice e coordinarsi con le sue disposizioni le norme stabilite nel citato decreto in quanto siano applicabili al procedimento penale.

Il largo uso del servizio postale e telegrafico per le notificazioni in materia penale sarà, però, opportunamente coordinato ad una pratica di *effettive ricerche* della persona, alla quale la notificazione è destinata; e a tal fine è stato autorevolmente suggerito di « mettere « in movimento la polizia e le persone in rapporto di famiglia, di affari e di conoscenze » (Lucchini, *Elementi*, paragrafo 211-ter) per rintracciare l'imputato che non abbia avuto alcuna comunicazione dell'inizio di un provvedimento a suo carico e del quale non sia nota l'abitazione attuale.

All'imputato rintracciato ed interrogato dovrà esser consentito di dichiarare il luogo della sua *dimora* od anche di fare un'elezione speciale di domicilio per le successive notificazioni, qualora egli, che meglio di ogni altro conosce la propria situazione personale e familiare, e le necessità della sua vita e del suo lavoro, giudichi questo mezzo più adatto ad assicurargli l'effettiva conoscenza degli atti ulteriori del procedimento. Questa elezione di



domicilio potrà anche essere prescritta obbligatoriamente all'imputato che dichiara di non avere dimora fissa nel territorio del regno.

Soltanto quando queste ricerche siano rimaste vane e le forme corrispondenti di notificazioni siano riuscite inattuabili, sarà lecito e necessario ricorrere ad altre forme indirette, alle quali — assai più che per presunzione, per vera e propria finzione di legge — si attribuisce la attitudine a creare uno stato di effettiva conoscenza dell'atto o del provvedimento giudiziario. E, come si è detto nel paragrafo precedente, in questi casi — in concorso di determinate condizioni concernenti specialmente la gravità della pena, subordinatamente all'esclusione di qualunque elemento di colpa dimostrata nell'imputato e *limitazione all'esercizio dei mezzi di impugnazione* — sarà giusto concedere la restituzione in termini.

D) *Sulla libertà personale dell'imputato.* — La pratica ha rivelato, con l'uso frequentissimo dei provvedimenti di proroga, l'insufficienza dei termini stabiliti dall'articolo 325, e particolarmente di quelli che sono assegnati all'istruttore dal capoverso dell'articolo stesso. Vi si propone perciò di modificare queste disposizioni, fissando per i reati di competenza del pretore un termine unico, sia o non sia ammissibile la libertà provvisoria per il reato e per l'imputato contro il quale si procede, ed elevando, non oltre il doppio, i termini ora stabiliti per i reati di competenza del tribunale e della corte d'assise. Potrà anche ammettersi un aumento proporzionale del primo termine fissato nell'articolo 327.

Ma la vostra Commissione non crede che sia giustificata una più grave preoccupazione per « gli inconvenienti della scarcerazione automatica » denunziati dalla relazione ministeriale, perchè il sistema procedurale da cui essi derivano costituisce una essenziale garanzia contro le abusive restrizioni della libertà personale degli inquisiti.

È troppo basso il limite minimo di pena fissato nell'articolo 303 per autorizzare l'arresto in fragranza; e la Commissione ritiene che esso debba essere notevolmente elevato.

È da mantenersi, con emendamenti di forma,

la disposizione dell'articolo 311, che definisce le varie specie di mandato.

Sono anche da conservarsi le norme degli articoli 306 e 315; ma dovrà essere meglio disciplinato il ricovero dei minorenni, anche in armonia con la riforma dei provvedimenti di diritto sostanziale, concernenti la pena.

Le disposizioni relative al mandato di cattura richiedono un attento esame, a fine di giudicare se possano accogliersi i voti della scienza per la sostituzione di forme coercitive più blande, che con un maggiore rispetto alla libertà e personalità del cittadino e con il minore aggravio dello Stato concilino le esigenze del procedimento istruttorio.

A fine di eliminare una grave incongruenza e una manifesta ingiustizia dovrà esser corretta la disposizione dell'articolo 314, che obbliga il giudice istruttore a spedire mandato di cattura contro le persone ivi menzionate, anche quando la richiesta del mandato è fatta dal pubblico ministero a sensi dell'articolo 273, per far dichiarare che non si deve procedere contro l'imputato per *insufficienza di indizi*. È assurdo che si debba disporre la cattura dell'imputato per render possibile il suo proscioglimento quando si riconosce la mancanza delle prove necessarie per procedere contro di lui: e, non potendosi rinunciare a quella garanzia che la legge concede al cittadino con la disposizione dell'articolo 273 (obbligo dell'interrogatorio), deve rendersi facoltativa la spedizione del mandato di cattura anche nei casi previsti nell'articolo 314 prima parte del codice vigente.

E dovrà anche essere eliminata la contraddizione tra il disposto dell'articolo 314 capoverso, che dichiara non obbligatoria la spedizione del mandato di cattura, e quella dell'articolo 332, che vieta la concessione della libertà provvisoria quando il procedimento è diretto contro le persone indicate nell'articolo 314. La facoltà di non spedire mandato di cattura deve trovare il suo equivalente logico, quando l'arresto è avvenuto, nella possibilità di concedere la libertà provvisoria se i risultati delle ulteriori indagini lo consigliano o lo consentono.

Ma, indipendentemente da questo particolare divieto, devono esser date al giudice, sia



nella fase istruttoria, sia durante il giudizio, più larghi poteri per la concessione della libertà provvisoria. Ad accogliere in questa parte il voto della relazione ministeriale la Commissione è indotta anche dal raffronto con le legislazioni straniere, poichè nessuna legge, forse, è, in relazione a questo tema, più arretrata e più restrittiva della legge italiana.

*E) Sulle testimonianze e sui documenti.* — Concorde col ministro proponente nel rispetto del canone di diritto probatorio « che in materia penale la verità materiale deve prevalere su quella formale », la Commissione vuole essere assai guardinga nel proporvi notevoli modificazioni e abrogazioni di norme e di divieti, che furono dettati per difendere, ad un tempo, i diritti della società e quelli del giudicabile contro insidie ed abusi, che erano stati largamente rivelati dall'esperienza dei giudizi penali. Ne può dare valido affidamento per una più radicale riforma la considerazione che le norme della legge — piuttosto che all'assunzione delle prove — dovrebbero riferirsi alla loro valutazione, che, essendo insindacabilmente rimessa alla coscienza del giudice, si sottrae fatalmente ad ogni norma e ad ogni costrizione, quando la prova è stata legalmente raccolta.

Con questa premessa generica, la Commissione è d'avviso che possano essere fissate le seguenti norme, parzialmente modificatrici del sistema vigente:

1° il testimone non deve esporre apprezzamenti propri;

2° è vietato d'interrogare i testimoni sulle voci correnti nel pubblico, ma non sulla notorietà di un fatto quando la notorietà costituisce un elemento del reato;

3° il divieto scritto nella prima parte dell'articolo 248 deve essere mantenuto anche per la prova indiretta secondo il disposto dell'articolo 246;

4° il divieto stabilito nell'ultima parte dell'articolo 248 può essere attenuato e messo in rapporto con le norme che sanciscono l'obbligo del segreto d'ufficio (articoli 177 e 163 del codice penale, del quale ultimo potrà essere migliorata la formula, che, col richiamo alla giu-

sta causa, appare indeterminata ed imprecisa) anzichè con quelle che prescrivono l'obbligo della denuncia (articolo 180 codice penale). Sulla violazione del *segreto di Stato*, la cui violazione è contemplata dagli articoli 107 e 109 del codice penale « ed è definita come delitto contro la sicurezza dello Stato e più particolarmente contro la patria... indipendentemente da uno speciale dovere alla conservazione del segreto » (ALBERICI, *Eccezioni al dovere della testimonianza*, pp. 240-241, nn. 151-152) non cade dubbio nè incertezza: danno luogo invece a discussione i *segreti amministrativi*. Si afferma da alcuni scrittori (vedi SANTI ROMANO, *Principi di dir. amm.*, ecc., 1908, p. 95) che la rivelazione di questi segreti è punibile quando i fatti o i documenti, ai quali si riferisce, sono tali che, divulgandosi, potrebbero nuocere all'amministrazione, e quando devono rimanere ignorati per una norma tassativa o per un ordine dell'autorità superiore. Altri ritengono (DE GIORGIO, nella *Riv. di Dir. Pubbl.*, 1909, I, pag. 226 e ALBERICI, op. cit., pag. 248 e 249, n. 160) che « la presunzione del segreto imperi come norma nel nostro diritto pubblico » e che accanto alle regole « siano da collocarsi eccezioni derivanti o dalla volontà della legge o dall'autorizzazione dei superiori, o dalla natura degli atti ». Non in questa sede possono discutersi queste controversie dottrinali, che attengono al diritto sostanziale più che alla procedura penale: e basterà averle accennate per illustrare il criterio giuridico, al quale si ispira la vostra Commissione, enunciando il convincimento che l'obbligo della testimonianza, per il pubblico ufficiale, non debba coincidere col dovere della denuncia, e non abbia comuni con esso i limiti, ma si estenda oltre questi limiti per cedere soltanto di fronte allo specifico e categorico dovere del *segreto di ufficio*;

5° è vietato al pubblico ufficiale di esporre notizie che egli abbia raccolte da persone che non crede di nominare;

6° le disposizioni degli articoli 201 e 372 del codice vigente debbono essere mantenute per le ragioni esposte in un paragrafo precedente;

7° al divieto della lettura di deposizioni



non raccolte dal giudice con le norme dell'istruzione formale, potrà farsi eccezione per quelle che sono assunte direttamente dal procuratore del Re.

Relativamente ai documenti la Commissione non crede che le facoltà delle parti e del giudice possano subire alcuna limitazione, tranne quella che concerne il dovere di non sostituire, artificiosamente, alle deposizioni direttamente raccolte dal giudice, testimonianze scritte non consentite dal principio dell'oralità.

*F) Sui provvedimenti del giudice.* — Sarà necessario migliorare la formula dell'art. 98 in modo da risolvere alcune questioni sorte nella giurisprudenza relativamente alle ordinanze e alle sentenze e delle quali può citarsi, come esempio, quelle che concernono l'indole del provvedimento con cui il giudice dichiara la propria incompetenza.

Le denominazioni dei provvedimenti del giudice non hanno soltanto un valore formale, ma sono in diretto rapporto con la materia delle impugnazioni, come provano non recenti, ma alti dibattiti (ROCCO, — *Concetto, specie e valore della sentenza penale definitiva*, in *Riv. Pen.*, LXI, p. 5; LONGHI, *Concetto di sentenza definitiva per le impugnative d'appello e di cassazione*, in *Giur. It.*, 1905, p. 33) ai quali la pratica offre frequenti occasioni per risorgere.

La Commissione conviene poi nella proposta del ministro per l'estensione dell'uso del decreto penale a casi diversi da quelli previsti nell'articolo 298 del codice vigente. Non crede però che esso possa adottarsi per i reati punibili con pena restrittiva e neppure per quelli, che hanno carattere di delitto: in rapporto ai quali è da rilevarsi che le conseguenze morali, giuridiche e sociali della condanna sono di tale entità da non autorizzare la rinuncia, neppure per volontà o per negligenza dell'imputato, alle garanzie ordinarie della contestazione e del giudizio.

*G) Sulle formule di proscioglimento.* — Questo argomento è di notevole importanza sia in relazione al valore morale e sociale delle pronunzie e delle formule assolutorie, sia per disciplinare i rapporti tra il giudicato penale e l'azione civile.

Autorevoli censure si muovono alle formule con le quali, nell'istruttoria o nel giudizio, si dichiara non *doversi procedere* o *doversi assolvere perchè non sono sufficienti gli indizi* o, rispettivamente, le *prove di reità*.

E le censure sono più che mai fondate nel sistema del codice vigente, che ha ammesso il diritto di appello contro le pronunzie di assoluzione « per non provata reità » ed ha così riconosciuto che — messe a raffronto con la formula di assoluzione « per non aver commesso il fatto » — siffatte pronunzie feriscono in qualche modo la presunzione di innocenza, che assiste l'imputato fino all'epilogo del giudizio e che dovrebbe restare integra dopo il proscioglimento dall'imputazione. E, se a questo si aggiunge che — come osserva il Lucchini — « la legge medesima, in varie materie speciali, attribuisce a tali pronunzie un effetto pregiudizievole quale incapacità a conseguire certi uffici o benefici o quale causa di certe decadenze o misure di polizia » pare che il problema della unificazione delle formule di proscioglimento *per motivi concernenti la prova*, possa essere affrontato e risolto anche per le giurisdizioni minori, come unica è la formula di proscioglimento per i giudizi d'assise.

Non è da temersi che questa unificazione riesca nociva a coloro, dei quali sia più chiaramente emersa la piena innocenza, perchè la motivazione delle sentenze non potrà non rispecchiare il diverso grado di convinzione, che ha ispirato al giudice la pronunzia assolutoria. E d'altro canto è da rilevarsi che talune accuse — o per il modo artificioso in cui furono predisposte od enunciate, o per la impossibilità materiale di distruggerle con prove negative — non comportano, nel sistema attuale, una formula di proscioglimento, che sia più ampia della dichiarazione di non provata reità, anche quando nessun elemento di prova si aggiunge alla denuncia o alla querela, o in genere a quell'atto da cui l'accusa ebbe origine. Dal che deriva la conseguenza che in non pochi casi la distinzione tra le due formule di proscioglimento, non egualmente esplicite o significative, è collegata al modo di essere dell'accusa, che talvolta consente e talvolta interdice una sicura dimostrazione d'innocenza; e, quindi, si risolve in un ingiusto danno per coloro che,



pur non essendo raggiunti da seri indizi di reità, non possono fruire della formula liberatoria più ampia e più efficace.

Adottato questo concetto, il proscioglimento per motivi riguardanti la prova dovrebbe essere pronunciato con la formula « l'imputato è assolto » (A. JANNITTI DI GUYANGA, *Formule processuali negative e liberatorie*, in *Rivista penale*, LXXII, fascicoli 1 e 2), e la dichiarazione di non luogo a procedere seguita dall'indicazione del motivo giuridico della pronuncia (ad esempio: inesistenza di reato, mancanza di querela, estinzione dell'azione penale, ecc.) dovrebbe essere estesa a tutti i casi di proscioglimento motivato dall'esame dei rapporti tra il fatto e il diritto, sia in relazione agli elementi costitutivi del reato, sia in riguardo alle condizioni di procedibilità, imputabilità, ecc., rimanendo così eliminata la formula dell'« esenzione da pena ».

Per la chiusura del periodo istruttorio potrebbero adottarsi le stesse formule di proscioglimento in tutti quei casi, nei quali fosse stata contestata l'imputazione sia in seguito all'arresto del giudicabile, sia con l'emissione di un mandato, sia con l'interrogatorio dell'imputato presentatosi spontaneamente; ma dovrebbe anche ammettersi l'uso della formula « non farsi luogo a procedere per insufficienza di indizi » con la possibilità della riapertura della istruttoria per il sopraggiungere di nuove prove.

La differenza che in tal modo si ammette tra la fase istruttoria e il giudizio orale trova la sua giustificazione nel diverso grado di perfezione e di completezza dell'indagine ed anche nella minore pubblicità dell'accusa, contestata al giudicabile soltanto nel periodo d'istruttoria.

## V.

Si « corrono migliori acque » passando all'esame delle disposizioni relative al *giudizio*, ispirate ad una tradizione giuridica, che fu sostanzialmente rispettata nella recente riforma.

Non è compito della Commissione l'esame delle critiche che si muovono, non senza ragione, alla lentezza dei dibattimenti, perchè

esse sono forse dirette contro i costumi giudiziari piuttosto che contro gli istituti processuali; ma essa non esclude che con qualche opportuna modificazione si possa rinviare la autorità e la funzione direttiva del giudice, che presiede il dibattimento, ed eliminare molti degli inutili contrasti che si accendono ora fra le parti sui più futili argomenti. Certo è però che la migliore garanzia della speditezza dei dibattimenti e, al tempo stesso, di una serena ed obiettiva valutazione dei fatti e delle prove, è da ricercarsi nei risultati positivi di un'accurata istruttoria, che fin dall'inizio del dibattimento consenta di delimitare il campo delle indagini senza arrecare offesa ai diritti dell'imputato che si difende o a quelli della società che lo accusa.

I rinvii e le lungaggini, che sono dovuti all'esercizio (forse, però, non abbastanza frequente nel sistema attuale del procedimento) della facoltà ammessa e disciplinata dall'articolo 400 cap. del codice attuale e quelli che derivano dall'applicazione degli articoli 416, 417, 418 (in qualche parte emendabili) hanno per necessario presupposto le anomalie di una istruttoria deficiente, per non dire inesistente, o di una contestazione incompleta od erronea; e rappresentano perciò, il più delle volte, un minimo di cautela imposto al giudice dallo stato della prova e dalla insufficienza o irregolarità degli atti che hanno preceduto il rinvio dell'imputato al giudizio. E la vostra Commissione crede che la deplorazione degli effetti sia ingiustificata e riesca vana se non serve di stimolo alla ricerca e alla eliminazione delle cause.

Con queste premesse — nelle quali è implicito il voto che le disposizioni relative al « giudizio » non siano radicalmente modificate o trasformate e l'augurio che un miglioramento nei metodi istruttori porti anche alla semplificazione e alla speditezza dei dibattimenti, essa si accinge all'esame di alcuni quesiti, sui quali la vostra attenzione è richiamata dalla relazione ministeriale o dalle dispute degli studiosi.

I punti da esaminarsi sono: le *norme relative ai giudizi contumaciali*, la *proposta di soppressione del giudizio di appello*, la *formazione*



delle liste dei giurati, la separazione del fatto dal diritto, e la posizione delle questioni nei giudizi d'assise, il giudizio di cassazione e la revisione.

A) È oggetto di censura la disposizione che ammette l'intervento della difesa nei giudizi contumaciali, ma non consente la presentazione di prove a discolta. Contenuta in questi limiti, la concessione fu definita « superficiale ed ipocrita ».

La vostra Commissione però non crede utile che, nella contumacia dell'imputato, sia concessa al difensore la facoltà di indurre testimoni perchè non ritiene che le prove a discarico possano essere utilmente presentate, da chi, ignorando lo svolgimento dei fatti e le particolarità del modo di agire dell'imputato e i motivi che lo spinsero all'azione, potrebbe, anche involontariamente, arrecare pregiudizio alla sua difesa e rendere meno efficace per lui l'esperimento dei rimedi che la legge gli concede contro la sentenza contumaciale; e soltanto rileva ed osserva che a rendere più evanescente quella larva di contraddittorio, che è introdotta nel nostro sistema processuale dall'articolo 473 del codice vigente, sta l'ingiusto divieto di applicazione dell'articolo 400, per quanto riguarda la citazione dei nuovi testimoni che possono essere indicati al giudice, nel dibattimento, come manifestamente utili all'accertamento della verità. Pare perciò alla vostra Commissione che l'anomalia di questo divieto *imposto al giudice* debba essere eliminato dalle nostre leggi *pur senza concedere maggiori facoltà alla difesa del contumace*; nè crede di contrastare così un progresso dell'evoluzione legislativa perchè pensa che i diritti valgano per il loro contenuto sostanziale e non per le vane parvenze, a cui danno un nome, senza creare una concreta attività processuale: e tanto meno valgono se hanno per corrispettivo una concreta limitazione di futuri diritti, di efficacia pratica non contestabile.

Con queste osservazioni la vostra Commissione dimostra di non consentire interamente nei concetti che ispirano, nella materia della contumacia, la relazione ministeriale; nella quale si pone il quesito della parificazione del

giudizio contumaciale al giudizio in contraddittorio, da ottenersi con l'ammissione delle prove a discolta introdotte dalla difesa del contumace e con l'abolizione della « purgazione della contumacia » (1).

A giudizio della Commissione — non è inutile ripeterlo — la prova a discolta non può avere efficacia, almeno di regola, se non è offerta dall'imputato di cui presuppone la presenza al dibattimento; e pare perciò più opportuno che siano mantenuti nella sostanza i caratteri tradizionali del giudizio in contraddittorio e del giudizio in contumacia con le modificazioni suggerite nella prima parte di questo paragrafo.

Merita un rapido esame anche l'argomento affine dei diritti da riconoscersi all'imputato, che, essendo stato dichiarato contumace, si presenta nel corso del dibattimento avanti il pretore o avanti il tribunale.

Dare a questo imputato il diritto di far rinovare in ogni caso il dibattimento e concedergli senza limitazione la restituzione in termine per la tempestiva presentazione delle

(1) Di questo istituto — del quale al Manzini dispiace il nome « mistico o farmaceutico » (*Diritto processuale penale*, voi. II, pag. 562) — egli definisce esattamente il carattere, scrivendo che « la purgazione non è un gravame, ma un istituto *revocatorio* o *restitutivo*, che si « attua *ope legis* senza la necessità di un atto di volontà, « del condannato ». E la relazione al progetto del 1905 ne definiva con chiarezza « il carattere di eccezione consentita dalla necessità che la coscienza pubblica, scossa « dalla gravità della pena si acqueti nella sicurezza che « mai possa essere eseguita in mancanza di un prece- « dente contraddittorio ».

La « purgazione della contumacia » ha profonde radici in una tradizione che risale a tempo remotissimo. Il PERTILE (op. cit., vol. VI, p. 2<sup>a</sup>, pag. 61-62) ricorda che fino dal secolo decimoterzo qualche scrittore si levò contro gli eccessi delle leggi in danno dei contumaci: che nel secolo decimosesto la Costituzione Carolina « condannò l'antico costume ordinando che qualora veniva preso un bandito nel capo, si ammettesse ad addurre le proprie discolpe: il che comportava rinnovamento del processo »: che « d'allora si venne facendo « strada, quantunque assai lentamente e con molta fatica, la massima che ... la sentenza pronunciata in contumacia, per quante fossero le prove a cui appoggiasse, non potesse aversi per definitiva... ». Ed aggiunge che « anche gli Stati più renitenti a questa saggia riforma, dovettero cedere finalmente dinanzi alle declamazioni dei filosofi ».



prove a discolpa, pare eccessiva se si considera che si offrirebbe in tal modo un sicuro mezzo di rinvio a tutti coloro che ritenessero di non aver provveduto in modo sufficiente, nei termini di legge, alla presentazione dei mezzi di discolpa. Ma l'espressione dell'articolo 474, secondo il quale « il giudice può valersi della facoltà disposta nell'articolo 400 », non sembra atta a tutelare le ragioni della giustizia, in quanto converte in una facoltà insindacabile l'esercizio di una facoltà che il legislatore ha voluto disciplinare. Più opportunamente potrebbe disporsi che, sulle istanze dell'imputato tardivamente comparso, *il giudice DEBBA provvedere secondo il disposto dell'articolo 400*; e sarebbe, così, chiaramente detto che da un lato non è consentito al giudice non ammettere mezzi di prova manifestamente influenti, e che dall'altro egli non è obbligato a rinviare il dibattimento per raccogliere mezzi di discolpa di cui sia preventivamente manifesta l'inefficacia ai fini della prova.

È possibile accogliere la proposta della relazione ministeriale relativamente a quei giudizi contumaciali di corte d'assise, nei quali l'imputato può comparire a piede libero e a quelli nei quali il dibattimento si svolge in contraddittorio di altri imputati.

In siffatti giudizi — avuto riguardo, nel primo caso, alla minore entità della pena, e nel secondo all'opportunità di evitare possibili contraddizioni di giudicati — può ammettersi che la tardiva comparizione dell'imputato sia disciplinata alle stesse norme (da modificarsi in parte) che l'articolo 474, prima parte e primo capoverso, detta per i giudizi contumaciali avanti la corte di appello, il tribunale o il pretore. A tal fine, però, si dovrebbe stabilire che questi giudizi contumaciali debbano svolgersi sempre con l'intervento dei giurati, affinché questi possano pronunziarsi sulle questioni di fatto qualora l'imputato comparisca nel corso del dibattimento ed offra le prove a propria discolpa, da ammettersi secondo le norme e sotto le condizioni stabilite dal capoverso dell'articolo 400 del codice vigente.

Per ogni altro caso la Commissione crede che debba essere conservato l'istituto della « purgazione della contumacia », pur potendosi vie-

tare che nel nuovo giudizio siano sottoposte al voto dei giurati le questioni di fatto che non riguardano la specifica responsabilità del giudicabile, e che siano state decise affermativamente in un giudizio anteriore in contraddittorio con altri imputati, qualora sia conservata (contrariamente alle proposte della relazione ministeriale e della vostra Commissione) il sistema della tripartizione nel questionario ai giurati.

E, considerando che, per il suo carattere di istituto revocatorio, esso impedisce che la sentenza contumaciale di condanna acquista autorità di cosa giudicata e lascia libero il corso alla prescrizione dell'azione penale, si limita a porvi il quesito di un prolungamento della vita dell'azione per i reati più gravi.

La Commissione richiama finalmente la vostra attenzione sugli inconvenienti pratici, a cui dà luogo l'obbligo di dichiarare la contumacia quando risulta che l'imputato è legittimamente impedito, anche se egli chiede che si proceda al dibattimento *in sua assenza*.

Col sistema attuale una malattia inguaribile, che costringe l'imputato all'immobilità, può togliergli *per sempre* la possibilità di difendersi e di essere giudicato, perchè, se egli non prova l'impedimento, si procede al giudizio con la dichiarazione di contumacia, e se egli ne fornisce la prova, il giudice ha l'obbligo assoluto di differire la discussione della causa.

Pare anche opportuno che non sia da escludersi il *contumace* e tanto meno l'*assente* dal beneficio della condanna condizionale.

Le affermazioni, che precedono, debbono mettersi in rapporto col sistema delle pene, che ora vige in Italia, ma non occorre dire che alcuni istituti processuali — e in particolare modo quelli che riguardano il giudizio in contumacia e la rappresentanza e difesa del contumace nel giudizio stesso — dovrebbero subire notevoli trasformazioni, se il sistema penale fosse innovato coll'introduzione di nuove *misure di sicurezza* o con altri provvedimenti particolarmente diretti al fine della difesa sociale, messo talvolta in prima linea dal carattere del delitto o da altre chiare indicazioni della pericolosità del colpevole. Le norme, che regolano attualmente il giudizio in contumacia



e talvolta ne sospendono il corso, non sarebbero evidentemente applicabili al *giudizio di sicurezza* propriamente detto. Di questo lavoro di coordinamento del sistema processuale col diritto sostanziale doveva essere indicata qui la necessità: ma non è possibile prevenirla e definirla fin d'ora con precise e concrete proposte.

B) Degno di attento esame è l'argomento della conservazione o soppressione dell'appello come mezzo di impugnazione nelle sentenze pronunziate nel pubblico giudizio, siano esse di condanna o di assoluzione. Ma la vostra Commissione ritiene che nelle attuali condizioni della pratica e dei sistemi giudiziari, non sia possibile rinunciare alla garanzia del doppio grado di giurisdizione.

Agli autorevoli propugnatori dell'abolizione di questo mezzo di gravame, si osserva (LUCCHINI, *Elementi* n. 360, p. 462):

a) che « non sembra logico, nè equo, nè opportuno, che dal giudizio più grave dei « giurati non sia dato appellare, e lo sia dal « giudizio del pretore e del tribunale, che ver-  
« sano in materie tanto meno importanti e  
« spesso di assai lieve momento »;

b) che « l'appello contraddice al principio « dell'oralità dei dibattimenti, dovendosi esclu-  
« dere per regola, la ripetizione degli atti più  
« essenziali e affidarsi alle risultanze scritte  
« del primo giudizio »;

c) che « esso paralizzava il corso della giu-  
« stizia e toglie efficacia all'azione della legge  
« con le eventuali e purtroppo facili riforme  
« delle sentenze e susseguenti attenuazioni di  
« pena, con l'indugio nel definire i procedi-  
« menti, col favorire gli artificiosi stancaggi  
« procedurali, e con l'allontanare sempre più  
« l'applicazione della pena dal tempo del com-  
« messo reato, contribuendo a screditare mag-  
« giormente la giustizia e la repressione ».

Si aggiunge da altri (v. A. MORTARA, *Dis-  
corso inaugurale dell'anno giudiziario 1918  
presso la corte d'appello di Catania*) che il più  
valido materiale di prova manca nel giudizio  
di appello, ove « l'apprezzamento appoggia  
sulle nude pagine del processo » e sugli « in-  
formi fogli, pomposamente qualificati ver-

bali » che apportano — così si afferma — un  
« contributo negativo alla rappresentazione e  
riproduzione del primo giudizio ».

Queste osservazioni, in parte fondate, non  
valgono a scuotere l'efficacia degli insegna-  
menti (potremmo dire, degli ammonimenti)  
che si traggono dall'esperienza e che persua-  
dono a non consentire nella abolizione di un ri-  
medio giuridico che la coscienza pubblica giu-  
stamente considera come una garanzia di se-  
rietà e di prudenza nell'amministrazione della  
giustizia.

Anzitutto è da rilevarsi che al principio del-  
l'oralità — di prevalente, ma non esclusivo do-  
minio nel sistema procedurale misto — si de-  
roga anche nel giudizio di primo grado, « in  
« quei casi non infrequenti in cui la valuta-  
« zione del giudice di merito versa principal-  
« mente su atti dell'istruttoria scritta o resulta  
« dalla fusione della prova scritta con l'orale »  
(sono parole della relazione ministeriale al co-  
dice vigente, pubblicata ed annotata, in questa  
parte, nel commento di Mortara-Stoppato, vo-  
lume II, pag. 405 e segg.): e d'altro canto non  
si offende sostanzialmente il principio stesso,  
quando in sede d'appello si procede alla revi-  
sione e alla critica della sentenza di primo  
grado e i motivi della sentenza stessa sono te-  
nuti presenti come il primo e, forse, più es-  
senziale elemento per il giudizio del magi-  
strato, che ricerca nella motivazione del giudi-  
cato l'indice della maggiore o minore esat-  
tezza dei criteri, a cui si ispirò il primo giu-  
dice nella valutazione della prova. E d'altronde  
la facoltà, concessa al giudice d'appello, di ri-  
chiamare i testimoni sentiti nel primo giudizio  
e di udirne altri (facoltà di cui è tanto più  
legittimo l'uso, quando, nella sua opera di re-  
visione e di critica, egli crede di scorgere gli  
indizi di un contrasto fra il contenuto formale  
della prova, e l'apprezzamento che ne fu fatto  
nella sentenza appellata) è una riaffermazione  
sicura del principio di oralità nel giudizio di  
secondo grado.

Nè si abusi dell'argomento dell'incapacità  
dei verbali d'udienza a riprodurre quelle im-  
pressioni, che il giudice di prima istanza trae  
« dalla viva voce degli imputati, da quella dei  
testimoni, dai confronti, dalle contestazioni,



dalle minime sfumature ed accidentalità, di cui il contraddittorio delle parti anima il dibattimento », perchè, anzitutto, queste impressioni stanno quasi sempre in rapporto con la veste esteriore della prova; della quale il giudice deve piuttosto ricercare il contenuto sostanziale, che non sfugge ad una esatta riproduzione scritta, come provano gli atti della istruttoria e la costante, e forse eccessiva tendenza del giudice (anche in prima istanza) a farne la base del proprio convincimento. E, mentre è doveroso riconoscere che il progressivo, innegabile miglioramento nelle condizioni di cultura e di preparazione del personale di cancelleria, è garanzia di una sempre più esatta compilazione dei verbali, non deve dimenticarsi che per la redazione del verbale (che, nella sostanza, deve formarsi in udienza) al cancelliere deve venire in aiuto la vigile opera del presidente; il quale solo, conoscendo gli atti dell'istruttoria scritta, può richiamare l'attenzione del compilatore del verbale su quella parte delle dichiarazioni orali, che è necessario riprodurre con esattezza, affinchè la sostanza degli elementi probatori sia raccolta e conservata nella sua integrità come base necessaria dei futuri giudizi, e, *nei dibattiti di maggiore durata*, anche come essenziale sussidio alla memoria del giudice e delle parti nell'ora della discussione e della decisione.

Garantita in tal modo la riproduzione sostanziale dei risultati del dibattimento, non è il caso di dare eccessivo valore ad altri elementi di giudizio, che per il loro carattere essenzialmente estrinseco, soggettivo e personale, possono anche portare un contributo di valore assai equivoco ed essere causa di errore nella valutazione della prova.

Ma altri argomenti meritano la vostra attenzione.

Il giudizio d'appello offre alle parti, e specialmente all'imputato, la possibilità di completare la propria discolpa e di produrre — dopochè il primo giudizio gli ha svelato l'importanza che l'accusa attribuisce ad alcuni elementi di fatto — prove e mezzi di discolpa che aveva reputato superflui. (Cfr. Mittermaier, *Il processo orale accusatorio*): e questa necessità di rettifica o di integrazione della prova

è spesso determinata dalle sorprese, che il dibattimento di primo grado riserba alle parti e che sono tanto più frequenti quando l'imputato è tradotto in giudizio per citazione diretta o, comunque, non preceduta da un'accurata istruttoria scritta.

Finalmente è provato da una sicura esperienza che le difficoltà e i contrasti, attraverso i quali si raccoglie e si forma la prova nel pubblico giudizio, con la partecipazione diretta ed attiva del giudice alle non facili indagini, e la lotta, nella quale lo impegnano lo zelo e l'ansia della ostacolata ricerca, non sempre predispongono l'animo suo — se pur gliene lasciano il tempo — alla più meditata e più obiettiva valutazione dei risultati del dibattimento; il che spiega i non rari esempi di sentenze, che rivelano il disagio intellettuale del compilatore, accintosi dopo l'udienza, e spesso dopo non pochi giorni, al compito della motivazione di una pronunzia ormai irrevocabile, e che perciò non resistono, nel giudizio d'appello, ai primi colpi della critica. Per non diverse considerazioni di psicologia giudiziaria la legge presume una minore idoneità del giudice istruttore alla valutazione definitiva delle prove da lui raccolte, e lo esclude dal dibattimento.

Nè vale invocare l'esempio dei verdeti dei giurati. All'inappellabilità, che ne è inalienabile requisito per l'indole stessa della giustizia popolare, corrisponde — nessuno vorrà negarlo — una solennità di giudizio e, ciò che più conta, una larghezza di indagini (alle quali, sotto la guida di un giudice tecnico, i giudici del fatto assistono come spassionati osservatori), che non sono garanzia comune ad ogni altro giudizio. Chi ha pratica dei processi penali sa che, sotto questo aspetto, non è neppur possibile il raffronto fra i giudizi d'assise e quelli delle competenze minori; e non è lecito sperare che — specialmente nei tribunali e nelle preture dei centri più affollati — un rapido cambiamento di sistemi e di abitudini giudiziarie possa essere consentito dalle condizioni attuali della magistratura, numericamente impari ai suoi gravissimi compiti.

I risultati della statistica completano e rafforzano la dimostrazione, rilevando (non solo in Italia, ma in tutti i paesi nei quali è am-



messo il doppio grado di giurisdizione) l'alta percentuale delle sentenze riformate in appello: e — come si legge nella relazione ministeriale al codice vigente, — « nulla autorizza a ritenere che le riforme delle sentenze siano dovute esclusivamente alla mitezza dei giudici » piuttosto che ad una concreta attività di più meditata e più cauta giustizia.

Non diverse deduzioni possono trarsi dai voti dei congressi giuridici, e più ancora dall'esempio degli altri Stati, perchè quasi dovunque è ammesso il rimedio dell'appello; e là, dove fu soppresso o soverchiamente limitato, si tende a ristabilirlo nella primitiva integrità. (Vedasi a pag. 112 vol. II del Commento di Mortara-Stoppato la questione proposta nel 1894-95, in Germania, alla commissione per la riforma del codice di procedura penale).

Potrebbe, forse, stabilirsi qualche condizione o limitazione all'uso di questo rimedio giuridico, ad esempio, imponendo più rigorosamente la presentazione di motivi d'appello che contengano l'indicazione specifica delle questioni, sulle quali si vuol richiamare il giudice di secondo grado e disponendo che si debba ricorrere direttamente alla corte di cassazione e non al giudice d'appello quando l'impugnazione è proposta soltanto per motivi di diritto.

Ma la vostra Commissione non crede che per un caso eccezionale (che soltanto dopo il decorso di tutti i termini stabiliti per la presentazione dei motivi potrebbe essere constatato ed accettato e non senza un meditato giudizio sui rapporti tra la questione giuridica sollevata e gli elementi del fatto) convenga istituire un'eccezione all'appellabilità.

Si potrà invece fissare un *minimum* di pena per l'appellabilità delle sentenze, quando sia comminata dalla legge la sola pena pecuniaria. Ma la vostra Commissione crede che sia da negarsi l'assenso ad altre e più profonde innovazioni legislative, che, senza dare risultati pratici apprezzabili per la semplificazione della funzione giudiziaria, limitino e feriscano più gravemente il principio del doppio grado di giurisdizione.

C) La proposta ministeriale per la revisione e modificazione del sistema di nomina

dei giurati ha il pieno consenso della vostra Commissione.

« L'efficacia del giudizio per giurati » scrive il Mittermaier (op. cit. pag. 561) « dipende dal modo con cui questo istituto viene posto in esecuzione... e ben si comprende che il legislatore voglia chiamare ad adempiere l'incarico di giurati *solamente* uomini che ispirino confidenza, e che, per l'intelletto, l'onestà e pel carattere loro, siano tali da poter assumere l'importante ufficio di giudicare dei loro concittadini »: e perciò non è possibile trascurare il fatto salientissimo, e a tutti noto, che con l'allargamento del suffragio, molti degli iscritti non hanno quel *minimum* di preparazione e di attitudine intellettuale, che è necessario per il retto adempimento di così alto compito, e neppure offrono quella garanzia di indipendenza, che spesso si collega al grado sociale e alla condizione civile del cittadino.

Senza prescrivere limiti precisi alla riforma — e pur affermando la necessità di sopprimere le categorie 10, 14 e 21 della legge 8 giugno 1874, e di modificare le categorie 11, 15 e 20 — la Commissione esprime l'avviso che debbano essere adottati criteri atti ad assicurare una rigida selezione dei cittadini, che la sorte può chiamare ad un ufficio di suprema importanza morale e civile.

D) Alla decisione delle *questioni di fatto* la Commissione crede (e risponde così ad un quesito formulato nella relazione ministeriale) che non debba partecipare, unitamente ai giurati, il magistrato che presiede il dibattimento.

Confondere il voto di un solo magistrato ai dieci voti dei giurati è troppo poco per chi crede che quello debba correggere i possibili errori di questi (e un tal criterio d'altronde dovrebbe suggerire la più radicale proposta dell'abolizione della giuria, che non avrebbe il consenso della pubblica coscienza): e si risolve in un deplorabile amalgama di attività e di funzioni, logicamente distinte e diverse, per chiunque creda di conservare il fondamento e il carattere tradizionale della giustizia popolare.

Sembra invece che sia da accogliersi — per-



chè tende ad appagare un bisogno spirituale spesso volte confessato dai giurati in specie nei processi più gravi — la proposta di ammettere il giudice del fatto a decidere col magistrato sull'applicazione della pena entro i limiti del minimo e del massimo stabiliti dalla legge. Con felice espressione è detto nella relazione ministeriale che « il giurato italiano vuole essere « giudice della colpa e padrone della pena ».

Riserbata al presidente la decisione di ogni questione giuridica, questa novità legislativa non offenderà il principio della separazione del fatto dal diritto.

*E)* La Commissione finalmente accoglie una proposta della relazione ministeriale, dichiarandosi favorevole alla soppressione del nuovo sistema, adottato dal codice vigente per la votazione dei giurati con la illogica tripartizione della questione sulla colpevolezza. Conseguenza frequente di questo sistema di votazione — senza considerare l'effettivo danno della « moltiplicazione chilometrica dei quesiti » — è veramente, come si esprime la relazione ministeriale, la « complicazione e confusione dei questionari », che può essere causa della « illogicità e contraddittorietà dei verdeti ». E sono talvolta veramente « insensate » le formule, con le quali la legge impone di interrogare i giurati sui fatti materiali senza nominare l'imputato e per necessità di cose (in taluni casi) senza altre concrete indicazioni che, riferendosi alle circostanze del fatto o alla persona dell'offeso, valgano a stabilire un sicuro e chiaro rapporto di identità fra l'oggetto della contestazione e il contenuto della domanda. E, se anche non è produttivo di danno giuridico, non conferisce alla dignità della funzione l'assurdo formale che può racchiudersi nella risposta — specialmente se negativa — dei giurati, quando ad essi (con domanda necessariamente generica ed inetta a circoscrivere l'indagine ed il giudizio al fatto contestato) si chiede, ad esempio, se « taluno » nel paese X uccise un infante non ancora iscritto nei registri dello stato civile — se « taluno » nella via Y della tal città sparò un'arma — se « taluno » nel villaggio Z portò fuori della propria abitazione una rivoltella senza la prescritta licenza, ecc. E non

pare neppure esatto che — come si legge nella relazione della Commissione della Camera dei deputati — la tripartizione riproduca « le semplici e normali operazioni della mente per decidere nel fatto una causa penale... (il fatto esiste? fu esso provato? chi lo ha compiuto? chi lo ha compiuto ha da essere punito?... ) » e che « le tre domande fondamentali riassumano la storia e la psicologia della causa. Chè anzi il più delle volte sul fatto materiale non cade dubbio; e, quando se ne discute, il quesito sul fatto, quasi sempre, è inseparabilmente connesso, nei risultati della prova e nel convincimento del giudice, al quesito sulla colpevolezza dell'imputato. E la distinzione (che si fa ora obbligatoriamente colla seconda e colla terza domanda) tra la partecipazione materiale dell'imputato al fatto e la sua colpevolezza, non ha ragion di essere se non in quei casi nei quali la difesa ammette la partecipazione materiale dell'imputato al fatto contestato, ma nega per qualunque motivo la colpevolezza, e ai quali la legislazione abrogata provvedeva col disposto dell'art. 495, nn. 1 e 2, sostituendo alla domanda « l'imputato è colpevole? » la domanda « siete convinti che l'imputato, ecc.? ».

In verità il sistema della legislazione abrogata (art. 495 del codice, modificato dalla legge 8 giugno 1874) aveva il pregio della semplicità e non aveva dato luogo a sensibili inconvenienti: e la Commissione non esita a proporvi che, nella sostanza dei suoi provvedimenti, sia richiamato in vita dalla nuova legge.

*F)* Relativamente all'istituto della cassazione la relazione ministeriale propone che si ponga un riparo all'abuso dei ricorsi con una più esatta determinazione dei casi in cui si può ricorrere: che sia riveduta l'enumerazione dei casi di annullamento senza rinvio: e che, finalmente, sia richiamato in vita l'obbligo di eseguire il deposito per garantire il pagamento della multa, alla quale è condannato il ricorrente, quando il ricorso risulta infondato.

Per eliminare anzitutto le questioni minori, la vostra Commissione osserva che all'obbligo del deposito per gli abbienti deve necessariamente corrispondere l'ammissione al gratuito patrocinio per i poveri. Ora è noto quale ine-



sauribile sorgente di motivi di inammissibilità dei ricorsi fosse, sotto l'impero del codice anteriore, l'irregolarità dei documenti, desunta dall'inosservanza — quasi sempre imputabile ai funzionari che li rilasciavano — delle formule che la giurisprudenza andava via via prescrivendo per l'attestazione dell'*indigenza* (giacchè una povertà relativa non esonerava dall'obbligo dell'anticipazione): — ed altro e non meno grave pericolo per l'ammissibilità dei ricorsi dei poveri era quello della tardività della produzione dei documenti stessi, che dovevano richiedersi presso gli uffici comunali e finanziari del luogo del domicilio e del luogo di origine con una laboriosa e affannosa ricerca, che, per la ristrettezza del termine, metteva a durissima prova la diligenza dei patroni.

La vostra Commissione, non immemore di queste difficoltà, è d'avviso che il sistema abrogato si risolvesse in un privilegio per gli imputati di condizione economica più fortunata e costituisse per gli altri una continua minaccia di denegata giustizia: e non può perciò invocarne l'infausta riuscita.

Sotto un aspetto più sostanziale, la Commissione riconosce la necessità di notevoli riforme del sistema vigente. E in particolare osserva:

a) *quanto ai limiti del diritto di ricorrere*, che alla chiarezza e alla semplicità della formula legislativa nuoce il dettaglio e quasi la casistica dell'art. 500 cod. procedura penale, mentre l'espressione sintetica « violazione della legge » indicherebbe nettamente — come bene osserva il Lucchini — il compito assegnato alla suprema magistratura e riassumerebbe tutti i casi ora raggruppati o dispersi sotto i titoli di « erronea applicazione della legge, di eccesso di potere, di incompetenza per materia, di omissione o violazione di forme nella sentenza, nel verdetto o negli atti che l'hanno preceduta quando producano nullità e questa non sia stata sanata nei modi stabiliti dalla legge ».

Dalla distinzione, che i giureconsulti romani introdussero tra il *jus litigatoris* e il *jus constitutionis*, insegnando che la *quaestio facti in arbitrio est judicantis*, mentre la *quaestio juris non ejus voluntati mandatur, sed legis auctoritati reservatur*, nacque il principio, che i mo-

derni ordinamenti hanno posto a fondamento dell'istituto della cassazione; al quale — come osservano Borsani e Casorati — spetta il principale attributo di « custodire e mantenere con « regola uniforme i limiti di tutti i pubblici « poteri nell'esplicamento della loro azione e « nell'esercizio delle loro facoltà », *vegliando per l'esatta osservanza della legge*. E di questa missione è più facile segnare i confini con una norma di carattere generale, seguita da eventuali limitazioni, che indicarne l'estensione con formule positive e molteplici, se è vero che ogni violazione della legge sostanziale deve essere riparata (e il relativo giudizio implica anche il sindacato sulla costituzionalità della legge penale) e che tutte le disposizioni di carattere procedurale, che attengono all'essenza della funzione giudiziaria, interessano l'ordine pubblico, sia che concernano i limiti della competenza o l'ordine dalle giurisdizioni, sia che prescrivano, con la comminatoria della nullità, determinate forme e garanzie.

Qualunque deviazione dall'osservanza di queste norme legislative, dettate per la regolare trasformazione delle statuizioni giuridiche astratte in concreti e legittimi provvedimenti giudiziari, importa una « violazione della legge »; e in questa espressione possono riassumersi tutte le ipotesi giuridiche che legittimano l'intervento della magistratura suprema. E non pare che sia da farsi eccezione neppure per l'eccesso di potere, che si confonde praticamente con la violazione delle norme di competenza e che, perciò, dal codice francese del 3 brumaio anno IV, nel quale fu originariamente formulato, non passò in quello del 1808;

b) *che un limite al sindacato della suprema corte deriva dal divieto di denunziare nel giudizio di cassazione le nullità incorse nel giudizio di primo grado e non dedotte in sede d'appello*: il divieto può essere esteso anche alle nullità prescritte nell'art. 136 del codice vigente con la eliminazione della distinzione ora stabilita delle due disposizioni della prima parte e del capoverso dell'art. 501.

Non pare invece che possa adottarsi la stessa norma per le violazioni della legge sostanziale, delle quali deve essere ammessa la censura avanti il supremo collegio — siano o non siano



state denunciate col primo gravame — quando sono mantenute e riprodotte nella sentenza di appello, sia pure con la formula di « conferma della sentenza appellata »;

c) che meno dannosa alla perfezione tecnica della legge appare — pure essendo suscettibile di modificazioni e semplificazioni — l'enunciazione dei casi di *annullamento senza rinvio*, contenuta nell'art. 524;

d) che la disposizione dell'art. 523, nella parte che concerne l'obbligo di pronunciare la sentenza nella stessa udienza di discussione, può essere conservata come espressione di una regola, che si coordina logicamente al principio dell'oralità del giudizio, ma che può subire eccezione per l'importanza delle questioni sulle quali la corte è chiamata a pronunciarsi;

e) che l'ordine della discussione stabilita dall'art. 522 può essere più equamente disciplinato con la duplice prescrizione: *che abbia la parola, per prima la parte ricorrente e che il rappresentante di esse possa replicare* (1). Sarebbe così ristabilita l'eguaglianza del contraddittorio, gravemente turbato nel sistema attuale dalla condizione più favorevole assicurata al resistente, il quale, nei motivi del ricorso e nelle memorie illustrative trova una anticipata e completa esposizione delle ragioni avversarie, mentre esso può far note soltanto all'udienza le proprie controdeduzioni, senza possibilità di replica o anche di semplice rettifica per il ricorrente. Nè a questa anomalia si ripara in modo efficace con la consuetudine della replica scritta, che non costituisce un diritto, ma una concessione, il più delle volte illusoria, se non anche di impossibile attuazione.

G) La relazione ministeriale rileva finalmente la necessità di un migliore regolamento legislativo dell'istituto della revisione e invita la Camera ad esaminare « l'opportunità di ammettere la revisione dei giudicati di prosciolto, specie in caso di sopravvenuta confessione dell'imputato prosciolto » così come l'ammettono le leggi austriaca e germanica.

(1) Questa proposta coincide con un disegno di legge d'iniziativa parlamentare (deputato Persico), che fu approvato dalla Camera e che il Senato del Regno, per la fine della legislatura, non ebbe il tempo di esaminare.

Sul secondo punto è stato già detto (I. lett. D) che — in relazione al caso indicato nella relazione ministeriale ed anche in altri casi degni di eguale considerazione — può essere e prudente una limitazione dell'influenza del giudicato penale nel giudizio civile. Ma la vostra Commissione non crede che — per provvedere al caso, veramente strano e rarissimo, di una tardiva confessione — sia opportuna e socialmente utile una deroga tanto grave al principio della irretrattabilità del giudicato penale.

Il Carrara (*Della rejudicata in criminale*, Opuscoli VII), il Casorati (*Il processo penale e le riforme*), l'Ambrosoli (*Della verifica dei processi penali* Mon. Trib. VI), lo Stoppato (*Su la revisione delle sentenze assolutorie*, Cass. Unica XII), combattono vigorosamente la revisione delle sentenze assolutorie, che in Germania e in Austria è ammessa dalla legge (come è ammessa nella legislazione di altri paesi) ed è sostenuta dal Mittermayer e, sul suo esempio, da numerosi scrittori. Nè è da tacersi che una corrente scientifica, favorevole all'importazione di questo istituto nella legislazione italiana, si è venuta formando con gli scritti del Maino, del Garofalo, del Ferri, del Cevoli, dell'Amalfi e dell'Alimena.

Un'esposizione dettagliata delle ragioni *hinc et inde* dedotte non è consentita in questa sede. Gioverà osservare però che anche i sostenitori della revisione del giudicato assolutorio non la ammettono che in casi rarissimi e con restrizioni assai maggiori di quelle, alle quali è subordinata la revisione delle sentenze di condanna.

Concordi nel riconoscere che la revisione non deve essere ammessa in genere per il sopraggiungere di nuovi fatti o di nuove prove, che, sole o unite a quelle già raccolte nel primo processo, valgano a far sospettare che sia stato assoluto non un innocente, ma un reo, questi scrittori ne propugnano l'ammissibilità: 1° nel caso che « l'assoluto *giudiziarmente* confessi di essere reo o *stragiudiziarmente* si vanti del reato commesso »; 2° nei casi, nei quali « l'assoluzione sia l'opera di un delitto e quindi « nell'ipotesi di falsa testimonianza, di falsa « perizia, di documenti falsi o falsificati, e, in « fine di corruzione o di altro privato interesse



« del giudice, o, forse anche di corruzione o di « altro privato interesse nell'accusatore » (Alimena, *Studi di procedura penale* pagg. 510-511).

Senza riprodurre tutti gli elementi dialettici, che si combattono vicendevolmente nell'annosa disputa, noi ci limiteremo ad osservare:

a) che la *confessione giudiziale*, in senso proprio, presupporrebbe, normalmente una riapertura di istruzione e perciò l'inizio della procedura di revisione *per una causa diversa*;

b) che la *confessione stragiudiziale* — a prescindere dal pericolo di confondere una millanteria sciocca o volgare, ma insincera, con una vera confessione — non potrebbe accertarsi senza ricorrere a nuove prove, quasi sempre *testimoniali*;

c) che nuove prove testimoniali o nuove prove peritiche sarebbero egualmente necessarie per dimostrare la falsità delle testimonianze, dei documenti e delle perizie del giudizio precedente o la corruzione del giudice o dell'accusatore, e si aprirebbe così la via al dubbio se nel primo, o non piuttosto nel secondo giudizio, abbiano trionfato la frode o l'errore.

Nel conflitto di occulti interessi, la legge penale deve tutelare quelli, che, per la loro generalità, hanno maggiore importanza per la sicurezza e la quiete sociale: e, sotto questo aspetto, è interesse altissimo quello della intangibilità dei giudicati, che hanno posto termine ad appassionate contese giudiziarie, restituendo la libertà agli imputati, l'onore e la tranquillità ad intere famiglie.

Si cerchi di rendere meno frequenti le assoluzioni ingiuste, rinvigorendo, per la migliore tutela dei diritti della società, le cautele, che si connettono all'accuratezza delle indagini istruttorie, e abbandonando il mal vezzo dei precipitosi ed avventati provvedimenti di rinvio al giudizio: ma non si pretenda di rendere perpetuamente incerta la condizione degli incolpati, togliendo ad essi quella suprema garanzia, che in una lotta disperata (e talvolta

con sacrifici tanto gravi da equivalere al sacrificio della vita istessa) hanno potuto conseguire col giudicato assolutorio.

La proposta di una migliore disciplina dell'istituto della revisione è invece da accogliersi, specialmente per regolare (nell'ipotesi prevista dal n. 2 dell'art. 538) l'ammissione delle « prove e l'accertamento di fatti », dai quali deve « emergere evidente l'incolpabilità del condannato »: e ciò al precipuo scopo di correggere le interpretazioni giurisprudenziali, che hanno, di fatto, abrogata la disposizione della legge, rendendola praticamente inapplicabile.

E non è da escludersi che la revisione del giudicato di condanna possa ammettersi anche in altri casi, che ora la legge non prevede. Ad esempio, è degna di considerazione l'ipotesi (proposta dall'Alimena) della sentenza penale fondata su un giudicato civile che sia successivamente annullato o revocato.

#### Onorevoli Colleghi,

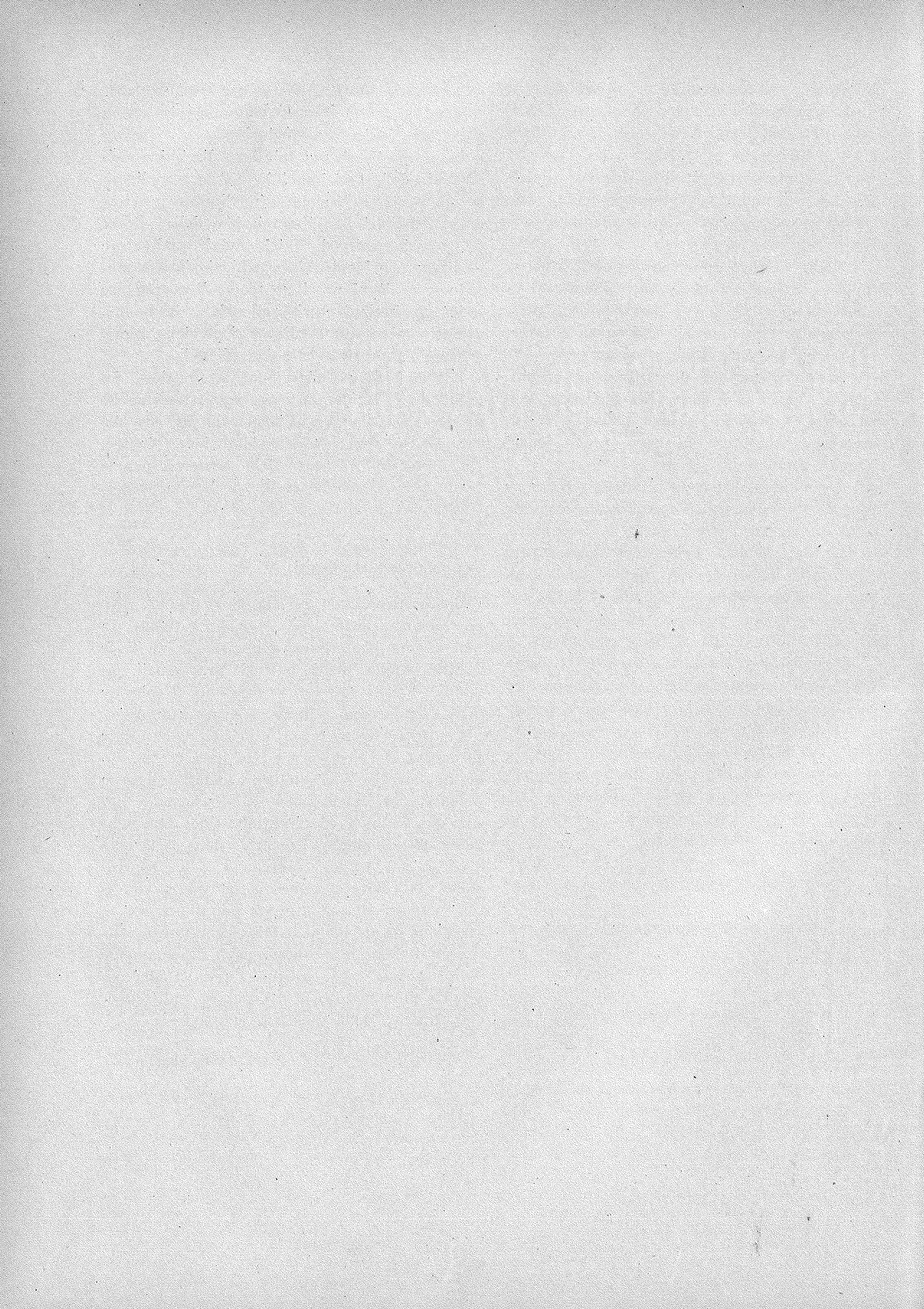
Compiuto l'esame dei maggiori quesiti, proposti nella relazione ministeriale, e fissate, in una rapida e sintetica enunciazione, le linee caratteristiche degli istituti processuali, ai quali i quesiti stessi si riferiscono, il compito della Commissione è finito: e si inizia il vostro.

Con la revisione e con la critica delle nostre proposte, si chiede ora a voi quel contributo sostanziale che le assemblee legislative devono portare alla elaborazione della riforma.

E non è dubbio che gli studiosi del diritto, ai quali sarà commesso l'incarico della redazione della nuova legge, troveranno nella espressione del vostro pensiero e nei vostri voti il più valido ausilio e la guida più sicura per la creazione di un nuovo sistema procedurale, che tragga il maggior vantaggio dagli insegnamenti della scienza e che meglio si adatti alla coscienza giuridica del nostro popolo e alle superiori finalità della giustizia punitiva.

SARROCCI, *relatore*.







---

## RELAZIONE SULL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

dell' On. SALVATORE DI MARZO

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — La relazione, che illustra il disegno di legge presentato dal ministro della giustizia per la delega al Governo del Re della facoltà di emendare il codice penale, il codice di procedura penale, le leggi sull'ordinamento giudiziario, e di apportare nuove modificazioni e aggiunte al codice civile, giustifica da due punti di vista diversi la domanda dell'autorizzazione a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario. Da un primo punto di vista rileva la necessità della revisione di quest'ordinamento per coordinarlo coi nuovi codici processuali, sì che la grande opera di riforma della legislazione, che è stata intrapresa, riesca pienamente organica. Dall'altro punto di vista osserva, che occorre ormai rimuovere le cause del disagio, nel quale si trova sempre la nostra magistratura, malgrado il continuo succedersi dei provvedimenti.

Ora il nesso fra leggi processuali e ordinamento giudiziario non ha bisogno di essere chiarito. Ognuno intende che le riforme, che saranno introdotte nel codice di procedura civile e nel codice di procedura penale, dovranno nell'ordinamento giudiziario trovare il loro compimento. È tuttavia degno di rilievo il fatto, che il nuovo progetto di revisione, appunto per questo motivo, assume una particolare importanza. Da non meno di trentacinque anni l'ordinamento giudiziario vien sottoposto a continui mutamenti senza mai raggiungere la necessaria stabilità di assetto. Riforme si sono succedute a riforme sull'uno o sull'altro punto, distruggendo, per eliminare difetti rivelati dalla

pratica, anche provvedimenti assai opportuni; correggendo norme fondamentali prima che l'esperienza ne avesse potuto dimostrare il valore; sostituendo a giuste provvidenze disposizioni inefficaci. Il bisogno quindi di porre fine ai rabberciamenti e di elevare un nuovo edificio su basi diverse, di ricostruire non in modo frammentario, ma integralmente e secondo uno stile, non poteva non essere largamente avvertito. Ma nello stesso tempo si avvertiva, che qualche cosa ancora mancava alla determinazione delle nuove fondamenta e del nuovo disegno, e che le proposte, che venivan fatte al riguardo, troppo legate a concezioni personali, non sempre rispondevano alle esigenze della realtà. Si imponeva in sostanza la coscienza della sterilità dei tentativi, più o meno sapienti, di rinnovare soltanto l'ordinamento giudiziario, che, per l'intimo rapporto con tutto il resto della legislazione e specie nei codici di rito, non si rinnova con efficacia che rinnovando il complesso delle norme che integra ed attua. Il momento dunque per quella sistemazione definitiva, che da tanto tempo ed a ragione s'invoca, è quanto mai opportuno: la revisione dell'ordinamento giudiziario, come compimento della revisione dei codici di procedura civile e di procedura penale, condurrà senza dubbio a una riforma veramente organica.

Ma non meno grave, per quanto da un punto di vista diverso, è l'altro motivo pel quale il Governo domanda l'autorizzazione a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario, vale



a dire la necessità di riparare al disagio, in cui la nostra magistratura innegabilmente si trova. Di tale disagio la relazione ministeriale si rende pienamente conto, sia additandone come causa fondamentale la lunghezza della carriera, sia riconoscendo che « il trattamento economico della magistratura, in relazione all'importanza sociale della funzione, alla necessità per lo Stato di circondarla del più alto prestigio e di attirarvi i giovani migliori, non è ancora soddisfacente ». A questo secondo rilievo, con tanta nobiltà espresso, ognuno che abbia coscienza del posto che i magistrati debbono tenere nella complessa gerarchia statale, non può che aderire. Tale infatti è l'altezza del loro compito, che l'interesse pubblico richiede di non commisurarne la retribuzione alla stregua comune; tale dev'essere il loro prestigio, che un trattamento economico adeguato lo affermi preminente, e tale la loro condizione materiale, che spinga anche i giovani più degni ad entrare nell'ordine e non determini ad abbandonarlo le intelligenze più vive. Sotto ogni aspetto dunque un miglioramento del trattamento economico dei magistrati s'impone, e il consenso della Camera non mancherà di certo al Governo, quando esso, com'è suo proposito, provvederà a tale esigenza.

L'altro rilievo poi circa la lunghezza della carriera non è, purtroppo, meno esatto e pone un problema assai difficile tanto nel campo teorico che nel pratico. Si tratta infatti non solo di disciplinare l'avanzamento in modo che i posti più elevati, a mano a mano che diventano disponibili, siano attribuiti di preferenza ai migliori, ma anche di assicurare entro un congruo termine la promozione a coloro che ne sono degni. Già per quanto riguarda il primo punto, si sono avute e si hanno divergenze profonde. Perchè, se tutti si è concordi nel riconoscere che il merito dev'essere la base dell'avanzamento, v'ha poi contrasto circa il modo di valutare il merito stesso. E ora si esagera l'importanza dell'elemento dell'anzianità del servizio, affermando che ogni magistrato, finchè tale, è ottimo e ritenendo incompatibili con le funzioni che agognano un abbreviamento della carriera mediante i concorsi; ora si scorge

nelle sentenze il miglior mezzo di accertare il merito comparativo; ora questo mezzo si fa consistere piuttosto nel concorso per esami. In realtà, accolto il criterio dell'anzianità del servizio, il merito non è più base dell'avanzamento, perchè esercizio prolungato di un ufficio non significa ancora possesso delle doti necessarie per coprire con decoro un posto nuovo e più alto. Basta a convincere di ciò la considerazione, che nella magistratura ciascun ufficio richiede, oltre i pregi di onestà e dignità che sono un presupposto comune, requisiti ed attitudini particolari, che raramente una stessa persona può avere. E d'altra parte non è lecito dimenticare, che pur fra i magistrati v'ha chi si distingue per prontezza di acume, per maturità di studi, per vastità di cultura, per facilità di eloquio, ed è quindi degno di un avanzamento più rapido. L'asserzione, che ogni magistrato, finchè tale, è ottimo, nega, come ognuno comprende, la realtà: non è che una iperbole, come un'iperbole è l'altra affermazione che non si confà con l'indole della funzione del magistrato il desiderio dei più capaci di conquistare l'avanzamento prima del turno ordinario. Vero è piuttosto che, stabilendo la anzianità come criterio unico per le promozioni, si opera un ingiusto livellamento di energie spirituali e si disvalora in sostanza ogni sforzo di elevarsi al di sopra di una comoda sufficienza.

Ma, data la necessità dell'accertamento del merito, quale mezzo deve preferirsi? Si è ritenuto da un canto, che a tale scopo debbano servire le sentenze delle quali il magistrato è estensore, dall'altro che il concorso per esami sia un controllo molto più sicuro. Ora, che il magistrato debba soprattutto saper redigere ottime sentenze, nessuno può dubitare. E certo l'esame di esse basta in genere ad impedire che vengano promossi giudici sprovveduti di qualità sufficienti. Ma allorchè si tratta di concedere, a coloro che si distinguono per doti speciali di capacità e di cultura, il privilegio di pervenire, prima del loro turno, a posti più elevati, non si può prescindere da un mezzo diretto di valutazione di quelle attitudini e di quelle doti. La eccezionalità del mezzo di accertamento del merito è in tal caso pienamente giustificata, perchè preclude l'adito a una larghezza che, grave



in sè, avrebbe un'azione deleteria sull'organismo della magistratura. Ed è da evitare ad ogni costo, che il conseguimento di privilegi indebiti, da parte di pochi, diminuisca il fervore della generalità dei magistrati e riesca di offesa al suo prestigio.

Per venire dall'astratto al concreto alcune cifre sono sufficienti a dimostrare la lentezza della carriera giudiziaria. Il numero complessivo dei magistrati venne stabilito con le tabelle annesse al regio decreto 3 maggio 1923, n. 1165, in 3394, e, per gli uffici delle nuove provincie col regio decreto 24 settembre 1923, n. 2159, in 351, aumentato poi di 7 col regio decreto 2 dicembre 1923, n. 2618, e di 200 col regio decreto-legge 11 novembre 1924, numero 1738, e coi regi decreti 30 novembre 1924, n. 1962, e 7 gennaio 1925, n. 15. Questo numero complessivo di 3952 magistrati è così ripartito nei vari gradi:

|                                                                                                                                                                                                                                                             |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Primo presidente della corte di cassazione del regno . . . . .                                                                                                                                                                                              | 1    |
| Procuratore generale presso la corte di cassazione del regno . . . . .                                                                                                                                                                                      | 1    |
| Primi presidenti e procuratori generali di corte d'appello, presidenti di sezioni ed avvocato generale di corte di cassazione . . . . .                                                                                                                     | 40   |
| Consiglieri e sostituti procuratori generali di corte di cassazione (di cui dieci in funzione di presidenti e dieci in funzione di procuratori del Re nei tribunali più importanti), presidenti di sezione e avvocati generali di corte d'appello . . . . . | 191  |
| Consiglieri e sostituti procuratori generali di corti d'appello, presidenti e presidenti di sezione di tribunale, consiglieri istruttori, procuratori del Re e procuratori del Re aggiunti . . . . .                                                        | 927  |
| Giudici adetti ai tribunali e alle preture, sostituti procuratori del Re . . . . .                                                                                                                                                                          | 2792 |

Mentre, secondo l'ordinamento in vigore, 2792 sono dunque i posti di giudici e sostituti procuratori del Re, 927 sono quelli di consiglieri e sostituti procuratori generali di corti d'appello e 191 gli altri di consiglieri e procuratori generali di corte di cassazione. Il che

significa, come nota la relazione ministeriale, che normalmente un giudice deve attendere da venticinque a trent'anni per arrivare in corte d'appello.

A tanto disagio non si può non provvedere, movendo dai concetti già espressi e respingendo ogni panacea, quale la nota equiparazione dei gradi, sia pure limitata ai posti di giudice di tribunale e di consigliere di corte d'appello. La equiparazione dei gradi, che dovrebbe essere il rimedio eroico, sarebbe certamente fatale alla magistratura, sia dal punto di vista del trattamento economico che da quello della dignità e del prestigio, e produrrebbe inoltre una stasi, che finirebbe col rendere molto più intrigato, per non dire insolubile, l'arduo problema delle residenze. Con questo mezzo, in sostanza, non si elimina alcuno degli inconvenienti lamentati, ma si aggravano tutti.

Assai opportuna invece sembra la proposta di un ritorno ai criteri fondamentali dell'ordinamento giudiziario, stabilito col regio decreto 6 dicembre 1865, n. 2626. Le nostre vecchie leggi ebbero in genere il merito di regolare in modo organico e con grande semplicità le materie alle quali si riferivano, sì che non è raro il caso che si ricordino con un certo rimpianto. Il motivo di ciò deve ricercarsi nella circostanza, che esse costituivano un tutto armonico, mentre un insieme di norme intese ad escogitare adattamenti più che a sistemare seguendo un criterio ben saldo organi, funzioni o rapporti, non può che riuscire un viluppo e sovrapporre nuove difficoltà alle antiche. Certo è, che sotto l'impero del regio decreto del 1865 la magistratura visse tranquilla per lunga serie di anni e che il disagio cominciò allorché si apportarono le prime modificazioni all'edificio, che incessanti restauri doveano poi sformare.

Secondo quel decreto, per essere ammesso in magistratura occorreva di aver compiuto un tirocinio in qualità di uditore, e per essere nominato uditore era necessario di avere vinto la prova di un concorso per esami. Così è ancor oggi, e, come oggi, l'uditore dovea poi sottoporsi ad un esame pratico; ma, mentre per l'ordinamento vigente l'uditore può sostenere



quest'esame dopo almeno diciotto mesi di tirocinio e solo per conseguire la nomina a giudice aggiunto, in seguito alla quale viene assegnato a una pretura con le funzioni di pretore o di pretore aggiunto, giusta il regio decreto del 1865 l'uditore poteva, a sua scelta, sostenere l'esame pratico dopo almeno un anno, se aspirava alla carriera di pretore, o dopo almeno tre anni, se aspirava alla nomina di aggiunto giudiziario e ad essere, con tale qualità, assegnato a un tribunale per esercitarvi le funzioni di giudice o ad una regia procura per esercitarvi quelle di sostituto procuratore del re. Il vecchio ordinamento, in sostanza, non costringeva ogni magistrato a trascorrere un lungo periodo di tempo fra i disagi di un piccolo comune, ma offriva due vie da battere secondo le disposizioni e le forze. Tanto i pretori che gli aggiunti giudiziari erano poi messi in grado di ascendere: gli uni potevano essere nominati giudici dopo un anno di esercizio e gli altri dopo due anni. Ma di fatto avveniva, che moltissimi pretori, abituati per le loro origini a risiedere in luoghi modesti, preferivano di non mutare strada, sì che gli aggiunti pervenivano ai gradi superiori con sufficiente rapidità. I giudici potevano essere nominati presidenti di tribunale o consiglieri di corte di appello dopo sei anni, e dopo altri sei anni i consiglieri di corte di appello e i presidenti di tribunale potevano essere promossi al grado di consigliere di cassazione.

Quest'ordinamento dunque avea il pregio di attrarre nello stesso tempo i giovani desiderosi di raggiungere i gradi più alti e i giovani di non larghe speranze, assicurava ai migliori un posto elevato in un periodo di anni relativamente breve, e conseguiva l'intento di chiamare all'ufficio di pretore chi avea non solo la capacità, ma anche l'attitudine ad esercitarlo. Bisogna infatti tener presente, nell'avventare facili critiche al regio decreto del 1865, che l'ufficio di pretore è tale, che senza particolari disposizioni non si può adempiere bene, e che di queste disposizioni il vecchio ordinamento accertava la esistenza in un modo che finora non si è saputo certo superare.

Oggi, invece, anche i giudici, all'atto della nomina, possono essere destinati alle preture.

«secondo le vacanze dei posti e le esigenze del servizio». Si è a tale estremo attraverso varie vicende. Le iniziò la legge 8 giugno 1890, numero 6878, la quale stabilendo che per conseguire la nomina di pretore fosse necessario di essere stato aggiunto per non meno di due anni e per essere promosso giudice o sostituto occorresse di essere stato pretore per non meno di quattro anni, fece della carica di pretore un grado intermedio fra il posto di aggiunto giudiziario e quello di giudice o sostituto procuratore del re. Ma le conseguenze dell'innovazione, che obbligava tutti i giovani magistrati ad esercitare l'ufficio di pretore, non tardarono a manifestarsi, specialmente con un ristagno nelle promozioni a giudice. Ed allora la legge 14 luglio 1907, n. 511, sopprime il grado di pretore e ad esercitare le funzioni di pretore destinò i giudici aggiunti e i giudici. Assicurò così un certo vantaggio economico, ma rese molto più grave il problema delle residenze. Di guisa che la legge 19 dicembre 1912, n. 1311, provvide a ripristinare la distinzione fra i gradi di pretore e di giudice, che però praticamente non venne attuata e che da ultimo riapparve nel regio decreto 14 dicembre 1921, n. 1978, ma per breve tempo, avendo stimato opportuno il regio decreto 14 settembre 1923, n. 1921, trasfuso nel testo unico in vigore, di ritornare, per questa parte, alla legge del 1907. Ora se si considera, che per effetto della fusione della carriera di pretore con quella di giudice e della facoltà di destinare anche i giudici alle preture, si hanno attualmente pretori con appena diciotto mesi di carriera e pretori con diciotto anni di anzianità di carriera, si è in grado di rendersi conto non solo di una delle cause che determinano il disagio della magistratura, ma anche di uno dei motivi per cui pochi fra i giovani più degni prendono parte ai concorsi ad uditore. Una carriera tanto uniforme, che deve per necessità iniziarsi con un lungo isolamento in piccole sedi, non può che scarsamente allettare giovani di alta intelligenza, cresciuti in centri pulsanti di vita. Sotto questo aspetto riuscirebbe inefficace il rimedio proposto dal disegno di legge presentato dal ministro Fera il 1° dicembre 1920 e che ha tuttavia fautori: di as-



sumere, cioè, soltanto coloro che negli esami speciali universitari e di laurea abbiano conseguito una certa media di punti. La Commissione parlamentare, che esaminò il disegno di legge, esclude tale limitazione, osservando che il numero dei voti, oltre che non essere indice sicuro del valore del giovine, può costituire il prodotto di circostanze estranee al merito. Comunque, dopo la recente riforma dell'ordinamento dell'istruzione superiore, la quale ha consentito ad ogni università di determinare nel proprio statuto il numero delle materie e le modalità degli esami di profitto e degli esami di laurea, non è più da pensare a un rimedio di quel genere.

Ma se, come ben rileva la relazione ministeriale, non sono lievi le difficoltà pratiche del ritorno ad uno stato di cose cessato oramai da tanti anni — e si deve anche tenere presente che accanto al sistema ordinario di reclutamento il regio decreto del 1865 permetteva la nomina di pretori fra avvocati, procuratori e notai — certo è che occorre dare alla carriera tale disciplina che eviti la lunga permanenza dei giudici nelle piccole sedi. Più speciali indicazioni sono impossibili al riguardo, non dovendosi perdere di vista che uno dei motivi della revisione delle norme vigenti in tema di ordinamento giudiziario è quello di adeguare all'ordinamento processuale l'attività degli organi preposti al suo funzionamento. E nuovi problemi imporrà anche la riforma del codice civile. Un problema nuovo, ad esempio, sarà quello relativo alla istituzione di apposito organo giudiziario per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo in materia di tutela. Tale istituzione, accolta da gran parte delle legislazioni straniere contemporanee e già penetrata nel nostro ordinamento giuridico in via transitoria e in limitata misura con riferimento agli orfani di guerra, è, a quanto pare, presupposta nella riforma della tutela, che prepara la sottocommissione per la revisione del codice civile.

Ottimo poi sembra il proposito di ristabilire quel concorso per esami, che introdusse la legge del 1890 e che permise di ascendere rapidamente a parecchi dei nostri magistrati più

illustri. Il concorso per titoli, istituito dalla legge del 1907, può facilmente dar luogo a valutazioni erranee e aprire l'adito a una perniciosa larghezza. E parimenti il sistema degli scrutini anticipati, accolto dal regio decreto 7 giugno 1923, n. 1253, e oggi in vigore, ha, in un solo biennio di pratica, rivelato tali difetti, che non è più da dubitare della convenienza di arrestarne, con eque cautele, il funzionamento. Le cautele dovranno essere intese ad impedire che l'abolizione frustri le giuste aspettative dei magistrati non ancora scrutinati.

Però, mentre il concorso per esami era dalla legge del 1890 stabilito per le promozioni da aggiunto giudiziario o pretore a giudice o sostituto, la relazione ministeriale ritiene, che sarebbe preferibile introdurlo per la promozione da giudice a consigliere di corte d'appello. Si obietterà, forse, contro tale proposta, che il sistema degli esami, che è molto opportuno allorchè si tratta di valutare la capacità e la coltura di giovani magistrati, non si adatta agli anziani, che hanno perduto le abitudini scolastiche e che difficilmente si esporranno in età matura a una prova di tal genere. Ma la proposta di istituire quel concorso per il conseguimento del grado di consigliere di corte di appello non concerne appunto la massa dei giudici: essa evidentemente ha lo scopo di affrettare la carriera a quei pochi magistrati, ai quali, per l'ampia conoscenza della evoluzione dottrinale nei vari rami del diritto, per il pieno possesso della legislazione, per la grande finezza di educazione giuridica, dovranno poi essere conferiti con tutta fiducia i gradi più alti. E da questo punto di vista gioverà studiare, se non convenga d'introdurre addirittura i referendari nella corte di cassazione, a simiglianza di quanto si pratica pel consiglio di stato.

Inoltre, a proposito della tendenza, che la relazione ministeriale approva e seconda, di allargare l'impiego di magistrati di grado superiore in collegi o uffici giudiziari inferiori per l'esercizio di funzioni speciali, va raccomandato un provvedimento che non sarebbe affatto un artificio, pur avendo per conseguenza un aumento notevole dei posti supe-



riori. Risponde, cioè, a garanzia processuale, che tutti gli uffici d'istruzione vengano affidati a magistrati che abbiano grado eguale a quello del procuratore del re, e che quindi nei tribunali più importanti i magistrati incaricati dell'istruzione abbiano grado di consiglieri di cassazione e negli altri tribunali grado di consiglieri d'appello. L'aumento dei posti superiori è certo necessità imprescindibile, ma si deve anche riconoscere che nel caso in esame non determina solo a suggerirlo lo stato di disagio nel quale versano i giudici.

Non si può infine che consentire al rilievo circa la opportunità di ripristinare il grado gerarchico di primo presidente di corte d'appello e parificati, che ora si trova fuso con quello di consigliere di cassazione. Il fatto che tali magistrati hanno mantenuto le prerogative e le dignità che erano proprie del grado soppresso, non basta a che essi godano dell'antico prestigio nè d'altra parte è agevole sostenere che, come fu affermato, questa unificazione accresca autorità e decoro alla corte di cassazione. Ogni livellamento di cariche non riesce che a deprimere l'ufficio più alto.

Numerosi problemi del resto occorrerà ancora risolvere e da nuovi punti di vista. Si potrà, ad esempio, ritenere un argomento decisivo per la separazione del ruolo del pubblico ministero da quello della magistratura giudi-

cante il carattere che il pubblico ministero verrà ad assumere per effetto della riforma del codice di procedura penale. E, al contrario, questo suo carattere toglierà, forse, molta forza alla tesi della estensione al pubblico ministero delle prerogative dell'ordine giudiziario. Scissa la carriera del pubblico ministero da quella della magistratura giudicante, saranno evitati i facili e frequenti passaggi dall'uno all'altro ufficio, che impediscono che nel pubblico ministero si formino funzionari veramente provetti. Ma poichè a questo è riservata una parte assai ardua dell'ufficio giudiziario, la quale si svolge sotto la pressione continua di un lavoro intellettualmente e fisicamente penoso e nel quotidiano cimento della pubblica udienza, è giusto che ai funzionari del pubblico ministero si assicuri qualche maggiore compenso e vantaggio di carriera. Altrimenti proseguirà l'esodo dei migliori, desiderosi di un compito più comodo e più agevole e l'istituto si avvierà a un rapido decadimento.

L'opera di revisione non sarà facile; ma va ad ogni modo compiuta, perchè non sfugga la occasione, che non potrebbe essere più propizia. E per altro bisogna finalmente dare un assetto stabile alla magistratura: la tranquillità della sua vita organica è indispensabile alla serenità della sua funzione.

DI MARZO, *relatore*.



---

## DISCUSSIONE GENERALE

*Tornata del 27 maggio 1925*

---

### Discorso del Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto

(ROCCO)

---

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro guardasigilli.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Onorevoli colleghi, sulla necessità e anche sull'urgenza della riforma dei due codici penale e di procedura penale, si può dire che vi è stata concordia, sia tra gli oratori che qui hanno parlato e tra i relatori del disegno di legge, sia tra gli scrittori, i quali in questo periodo di tempo si sono occupati dell'argomento. Dirò di più, durante la discussione del disegno di legge presentato dal mio predecessore onorevole Oviglio per la delega al Governo del Re della facoltà di riformare il codice civile, il codice di procedura civile, il codice di commercio e il codice della marina mercantile, voci si levarono e anche dai banchi dell'estrema sinistra per invocare la riforma del codice penale e del codice di procedura penale.

E nel Senato del Regno, durante la discussione del bilancio della giustizia (1), oratori insigni come il senatore Garofalo, hanno insistito non soltanto sulla necessità, ma anche sull'urgenza della revisione della nostra legislazione penale; tanto che il senatore Garofalo domandò in modo preciso che si stralciasero alcuni argomenti della riforma, come per esempio, il problema dei delinquenti pazzi, dei

delinquenti minorenni, e dei delinquenti abituali, e se ne facesse oggetto di un apposito disegno di legge, nella speranza che la riforma così ridotta potesse più rapidamente attuarsi.

Al senatore Garofalo e ad altri senatori, che mi rivolsero simile richiesta, io ho risposto citando i cinque progetti di legge che sul problema della delinquenza abituale sono stati presentati alla Camera in tempi molto tranquilli, e che pure non poterono giungere in porto, ciò che è, a mio avviso, una riprova della necessità di ricorrere ad un altro metodo per ottenere l'intento, che tutti desideriamo.

Eppure, come era del resto facile prevedere, il primo punto, che ha dato luogo a rilievi, è proprio quello del metodo prescelto per la riforma, quello cioè della delegazione legislativa.

Non già che siano state messe innanzi obiezioni molto gravi, perchè anche gli oratori che non sono eccessivamente benevoli per il Governo, come per esempio gli onorevoli Gasparotto e Rubilli, non hanno, in sostanza, fatto riserve sull'opportunità di questo metodo.

Vi ha invece insistito molto l'onorevole Boeri, il quale vi ha aggiunto una personale censura al guardasigilli per avere, oltre che errato nel metodo da scegliere, peccato per insufficienza anche nel metodo prescelto. Io devo una breve risposta all'onorevole Boeri.

CIANO, *ministro delle comunicazioni*. È assente.

(1) Leg. XXVII - Sess. 1924-1925. Discussione sul bilancio del Ministero della giustizia esercizio finanziario 1924-1925. Seduta del 24 gennaio 1925.



ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Non importa. Del resto da questo banco non mi rivolgo solo all'onorevole Boeri, ma alla Camera e al Paese.

Devo una breve risposta sia sulla questione generale, sia sulle questioni particolari. Il metodo che noi abbiamo seguito, e che è quello precisamente instaurato dall'onorevole Oviglio col disegno di legge che riguardava gli altri quattro codici, in sostanza non si discosta dalla tradizione italiana in questa materia. Che cosa si è fatto tutte le volte, che si è proposto al Parlamento la riforma di un codice, a cominciare dalla fondamentale riforma del 1865, che investiva tutta quanta la nostra legislazione codificata? Si discusse forse alla Camera e al Senato il testo dei codici articolo per articolo e si approvarono i singoli articoli dei vari codici? Mai più. Si fece sempre quello che è compatibile con il carattere e con la funzione del Parlamento, cioè una discussione sopra i principî fondamentali della riforma. La differenza sta solo in questo: che in altre occasioni, oltre ad una relazione, fu presentato anche uno schema, un primo disegno di codice, il quale figurò non come oggetto della discussione e della deliberazione del Parlamento, ma soltanto come documento allegato al disegno di legge, che serviva a spiegarlo ed illustrarlo, ed era, in sostanza, una integrazione ed un complemento della relazione.

Ma, anche nel passato, il progetto allegato non era che una traccia della riforma; il suo testo non vincolava il Governo, che nella redazione del testo definitivo aveva facoltà di variarlo secondo i risultati della discussione. Non era perciò il testo allegato che vincolava il Governo, ma la discussione.

E ciò è tanto vero che in occasione della riforma del codice di procedura penale accadde questo: che si riscontrò tale differenza fra il testo del codice di procedura pubblicato dal Governo e lo schema che era annesso al disegno di legge che si arrivò persino a contestare la costituzionalità di tutto il codice.

Ciò dimostra che il metodo prescelto dal guardasigilli Oviglio per i codici di diritto privato, e da me seguito per i codici di diritto penale, è perfettamente ortodosso e conforme ai precedenti.

Rimane l'altra censura più particolarmente rivolta a me dall'onorevole Boeri, di avere pure in questo metodo fatto opera insufficiente, in quanto che la mia relazione sarebbe poco conclusiva e sostanzialmente vuota di pensiero.

L'onorevole Boeri non ha avuto tempo di leggere la relazione, e non gliene faccio carico. Ma probabilmente volendo concludere con una critica di carattere essenzialmente politico al Governo — e gliene riconosco il diritto — ha creduto di poter desumere sommariamente la condanna della relazione dalla sua apparente brevità. È breve, si è detto l'onorevole Boeri, dunque certamente non contiene nulla.

Io non pretendo che l'onorevole Boeri abbia familiarità con i miei scritti giuridici; se l'avesse, saprebbe che, dacchè mi occupo di questi studi, cioè da oltre un quarto di secolo, ho sempre preferito di dire molte cose in poche parole, piuttosto che poche cose in molte parole. (*Applausi*).

Ed è questo precisamente il caso della relazione premessa al disegno di legge, che, secondo il giudizio, non mio, ma di tutti gli scrittori di diritto penale che si sono occupati del tema (il quale, nei tre mesi da che è stata presentata la relazione, ha già una letteratura notevole) rappresenta un documento di importanza decisiva per la riforma della legislazione penale italiana. Citerò solo il giudizio di un penalista insigne, maestro a tutti noi, che è anche avversario politico del Governo, il senatore Luigi Lucchini, il quale, pubblicando la relazione nel fascicolo di maggio (a. 1925) della sua *Rivista penale*, scriveva:

*Qualunque sia, non di meno, il nostro apprezzamento, che non si è mai sognato e non si sognerà mai, per chi dirige questa rivista, di andar plasmando nei retroscena parlamentari, come qualche untorello eclettico della stampa giudiziaria è andato blaterando, sui concetti e sui propositi del ministro proponente, noi dobbiamo rendere omaggio all'elevatezza, alla rettitudine dei suoi intendimenti, e qualunque abbia ad essere il risultato finale degli studi e della opera riformatrice, che sempre confidiamo finisca di incanalarsi nella via maestra della patria costituzione, questa relazione rimarrà documento autorevolissimo*



*e fondamentale della duplice riforma legislativa. (Applausi).*

Ma è chiaro che l'onorevole Boeri, il quale non ha avuto tempo di leggere la relazione ministeriale, meno che mai ha avuto tempo di leggere le riviste giuridiche che di essa si sono occupate.

E a proposito del metodo seguito dal Governo per la riforma, devo una breve risposta all'onorevole Cavalieri, che mi domanda quale sarà, nel dissenso eventuale fra relazione ministeriale e Commissione, la norma per l'elaborazione futura dei codici.

È evidente, onorevole Cavalieri. Il Governo, quando avrà ottenuto la delegazione legislativa, non potrà essere vincolato che dalle sue dichiarazioni e dagli ordini del giorno approvati dal Parlamento.

La Commissione, per bocca del suo autorevole presidente, l'onorevole Carnazza, chiede che siano ancora allargati i poteri conferiti al Governo con la legge del 1923 per la riforma del codice civile, e in relazione a tale proposta formula un emendamento all'articolo 3 del disegno di legge. Il Governo ringrazia la Commissione e accetta questo emendamento, che integra e perfeziona le sue proposte.

L'onorevole Rubilli, che ha fatto un discorso notevole e molto utile, ha trattato sia pure con molte cautele la questione del divorzio. Io sono obbligato a fare alcune dichiarazioni alla Camera sopra questo punto, anche in vista dei maggiori poteri che, in materia di riforma del codice civile, vengono, con l'emendamento proposto dalla Commissione, conferiti al Governo. Dirò dunque all'onorevole Rubilli, che non è punto nostro intendimento introdurre l'istituto del divorzio nella nostra legislazione civile. E ciò non soltanto per la fondamentale ragione, che esso ripugna alla coscienza civile e religiosa dell'immensa maggioranza degli italiani, ma per gravissime considerazioni di ordine sociale, e per la stessa concezione fascista della società e della famiglia.

Secondo la nostra concezione dello Stato e della società, gli interessi transeunti degli individui devono cedere di fronte agli interessi permanenti della società, la quale è un orga-

nismo, di cui i singoli non sono che elementi infinitesimali e transeunti. Egualmente avviene della società familiare, che è la base e il nucleo fondamentale della società nazionale. Gli interessi degli individui devono essere sacrificati, anche quando ciò appaia crudele, a favore degli interessi del nucleo familiare.

Tutti gli argomenti a favore del divorzio, sono di una logica impeccabile, quando si parta dalla concezione individualistica, che il matrimonio sia un istituto fatto a beneficio dei coniugi.

No, onorevoli colleghi, il matrimonio è una istituzione di carattere eminentemente sociale e tutti, uomini e donne, quando si sposano, devono sapere che compiono il più grave atto di dedizione e di sacrificio. Il giorno che nella nostra legislazione si aprisse in qualche modo uno spiraglio alle aspettative dei coniugi malcontenti, questo solo fatto sarebbe causa della disgregazione di molte famiglie, che altrimenti avrebbero superato la crisi, a cui ogni unione, anche la meglio assortita, non può sottrarsi. Noi non possiamo dunque che respingere un istituto, come il divorzio, perfettamente individualistico ed anti-sociale, il quale è in perfetto contrasto con tutta la dottrina politica del fascismo, che è, essenzialmente, la dottrina della socialità. (*Approvazioni*).

L'onorevole Barbiellini, sempre a proposito del codice civile, ha domandato la riforma dei contratti agrari, ed ha deplorato che la nostra legislazione non provveda a frenare le esorbitanze dei grandi proprietari ed a favorire la costituzione e la difesa della piccola proprietà.

Il codice civile riformato si occuperà certo di questo argomento dei contratti agrari, ma mi sembra ingiusto affermare che la legislazione italiana sia stata indifferente di fronte al problema del latifondo e della sua trasformazione. Vi è tutta una legislazione in questo campo, che è andata tanto al di là da giustificare persino le critiche, che recentemente le sono state mosse nell'altro ramo del Parlamento.

L'onorevole Commissione chiude presentando un ordine del giorno, che io, a nome del



Governo, accolgo e pienamente accetto perchè trovo giustificato il voto per la riforma dei codici militari (1).

La Camera conosce qual'è lo stato dei lavori per la riforma dei codici militari. Sono state nominate tre commissioni, delle quali una fu presieduta dal senatore Di Vico, una seconda dall'onorevole Battaglieri, ed una terza dall'onorevole Berenini.

Quest'ultima ha formulato tre distinti disegni di legge: uno per il codice penale militare per tutte le forze di terra e di mare, uno per il codice di procedura penale militare e un terzo per l'ordinamento giudiziario militare. È evidente che il giorno, in cui saranno riformati il codice penale comune e il codice di procedura penale comune, si dovrà riformare anche tutto il nostro ordinamento penale militare, al quale scopo questi studi forniranno un materiale prezioso.

Veniamo ora a parlare particolarmente della riforma del codice penale, e poi della riforma del codice di procedura penale. Quanto alla riforma del codice penale, la sua necessità e urgenza è stata messa in rilievo benissimo dalla eccellente relazione dell'on. De Marsico. Non aggiungerò nulla a quello che egli osserva con tanta perspicacia.

In sostanza i mutamenti, che si sono verificati nella struttura sociale, economica e politica del popolo italiano negli ultimi 35 anni, sono così profondi, che non è possibile che il codice penale non appaia rispetto ad essi antiquato. Se si considera poi che il codice penale, promulgato 35 anni fa, effettivamente per gli studi che lo prepararono risale a qualche decennio prima, è chiaro che questa mancata corrispondenza fra lo stato politico, economico e sociale dell'Italia, e la legislazione penale che la governa, si manifesta oramai assai grave.

Il momento per una riforma del codice penale è opportuno: opportuno, perchè siamo oramai, dopo molti anni di studi e polemiche, giunti a un punto di superamento dei contrasti di scuola, che in Italia sono stati così vivaci alcuni anni fa.

Come ben dice l'onorevole De Marsico, il

contrasto fra le due opposte scuole di diritto penale, quella giuridica e quella positiva, si placa nel campo delle pratiche realizzazioni.

Così è precisamente.

La relazione da me presentata ha questo valore: che, prescindendo dai dissidi teorici e superandoli, essa trova nel terreno della pratica legislativa l'accordo tra i voti di riforme di entrambe le scuole. Infatti essa conserva la pena come sanzione giuridica e il principio che sta a fondamento della responsabilità penale, cioè l'imputabilità basata sulla capacità di volere. Ma, d'altro canto, integra la difesa dello Stato contro la criminalità, prima abbandonata ai soli mezzi repressivi (sanzioni penali e civili) con nuovi mezzi preventivi (misure di sicurezza), in cui trovano attuazione i principi della scuola positiva, senza negare i principi fondamentali della scuola classica.

Ciò posto vediamo quali differenze separano le misure di sicurezza, che intendiamo assai più largamente di quanto oggi già non sia, introdurre nella nostra legislazione penale, da un lato dai così detti provvedimenti di polizia, dall'altro dalle vere e proprie pene.

Il mio amico Federzoni ha benissimo delineato le differenze che esistono fra le misure di sicurezza, che debbono trovar posto nel codice penale e gli ordinari provvedimenti di polizia, che debbono invece trovar posto nella legge di pubblica sicurezza. Le differenze, tra le misure di sicurezza e gli ordinari provvedimenti di polizia, sono chiare.

Anche i provvedimenti di polizia sono preventivi al reato, ma in un duplice senso, perchè combattono le cause della delinquenza e perchè sono adottate *ante factum*. Invece le misure di sicurezza che trovano posto nel codice penale, sono mezzi preventivi solo nel senso che combattono le cause della delinquenza, ma sono adottate solo *post factum*. Come dice il Merkel, c'è la stessa differenza, fra le misure di sicurezza e gli ordinari provvedimenti di polizia, che vi è tra il caso di chi compera una pompa per la ipotesi di un incendio e di chi la adopera quando l'incendio è già scoppiato.

I provvedimenti di polizia sono presi dall'autorità amministrativa, le misure di sicurezza sono prese dall'autorità giudiziaria. I provve-

(1) Ordine del giorno - V. pag. 37 e pag. 146.



dimenti di polizia non hanno connessione con la pena; le misure di sicurezza sono accessorie o sostitutive della pena, o alternative con essa.

Ma le misure di sicurezza si distinguono anche dalle pene vere e proprie. Badate, onorevoli colleghi, io ho detto, anche nella mia relazione, che la sola pena non appare più un mezzo sufficiente di lotta contro il delitto. Con questo non si vuol negare l'immensa importanza della pena come mezzo di lotta contro la criminalità. La pena è e rimarrà sempre il mezzo fondamentale di lotta contro il delitto. Perchè la pena, mentre opera come mezzo di repressione, opera anche come mezzo di prevenzione speciale e generale.

La differenza tra la misura di sicurezza e pena, riguardo agli scopi lo dimostra; le misure di sicurezza sono una difesa contro il pericolo di nuovi reati da parte del reo; le pene sono una difesa contro il pericolo di nuovi reati sia da parte del reo, sia da parte della vittima e dei suoi famigliari, sia da parte della collettività.

La pena, cioè, si rivolge non soltanto al delinquente, non solo a coloro che delincono in generale, ma si rivolge a tutti. Quando noi vogliamo dare un giudizio sul valore pratico e sulla efficacia della pena, non dobbiamo considerare solo i delitti che si commettono, ma anche gli infiniti delitti che non si commettono. Quindi le misure di sicurezza mirano alla prevenzione speciale mediante eliminazione o adattamento; la pena mira anche alla prevenzione speciale mediante eliminazione o adattamento, ma inoltre mira alla prevenzione speciale mediante intimidazione, alla prevenzione generale, nel momento della esecuzione con la sua esemplarità e con la sua funzione satisfattoria, in quanto impedisce le vendette e le rappresaglie.

Io, dunque, non voglio togliere alle misure di sicurezza il posto onorevole che spetta ad esse nella nostra legislazione penale, ma torno ad affermare il concetto che il mezzo fondamentale, il mezzo principe, non soltanto di repressione, ma di prevenzione dei reati, rimane la pena. La quale adempie meno bene, è vero, delle misure di sicurezza, la funzione di pre-

venzione speciale, la ricaduta cioè nel delitto da parte del delinquente, ma adempie a quella funzione di prevenzione generale, che è la più pratica e la più efficace, e che è estranea alle misure di sicurezza.

Ho detto che le misure di sicurezza sono unicamente mezzi preventivi di lotta contro il delitto; ciò significa che esse sono, in sostanza, misure amministrative. Il fatto che esse trovino posto nel codice penale non muta il loro carattere, come non muta il carattere della funzione che il giudice penale esercita quando le applica: sono atti amministrativi; quindi conservano tutte le caratteristiche degli atti amministrativi; la discrezionalità, la revocabilità, l'indeterminatezza della durata, e conserva l'attività del giudice, che le applica, la sua funzione di attività amministrativa, perchè è ben noto che al magistrato possono benissimo essere affidate funzioni amministrative, senza per questo che esse perdano il loro carattere specifico.

Per queste ragioni non potrei accedere totalmente alla idea della Commissione che è stata qui riaffermata dall'onorevole Cavaliere, cioè di parificare in tutto il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza al procedimento penale.

No, onorevoli colleghi, queste misure si infliggono con atti amministrativi essenzialmente revocabili, atti commisurati ai fini che si vogliono ottenere. Non nego che la loro inflizione debba essere circondata dalle massime garanzie; ma non è possibile assimilare il procedimento per le misure di sicurezza ad un procedimento giudiziario vero e proprio, soprattutto per quello che riguarda i gravami.

Circa la parte generale del codice penale dirò poche parole sulle pene, perchè in genere su questo punto sono d'accordo con l'onorevole relatore; sono d'accordo per quello che concerne la prestazione di lavoro in opere di pubblica utilità; per quello che concerne la malleveria di buona condotta; per quello che concerne la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte.

A proposito, anzi, della sospensione dall'esercizio di una professione, devo notare che, per l'articolo 35 del codice penale, tale pena si



può applicare anche ai delitti; soltanto si applica come un effetto speciale della condanna: l'onorevole De Marsico vorrebbe che fosse considerata come una pena a sè; ed io trovo giusta la sua richiesta.

Invece non potrei del tutto consentire con l'onorevole relatore per quello che riguarda l'ergastolo.

Intendiamoci! Se l'onorevole De Marsico chiede che si studi la soppressione della segregazione cellulare continua come inasprimento della pena dell'ergastolo, nessuna difficoltà: è un provvedimento che va seriamente meditato; ma se mi chiedesse la soppressione dell'ergastolo come pena carceraria perpetua dovrei recisamente dissentire, perchè la pena carceraria perpetua nel nostro codice è una assoluta necessità, della quale non si potrebbe prescindere.

Sulle pene pecuniarie io consento con l'onorevole De Marsico sulla opportunità di adeguarle alla svalutazione della moneta ed anche sulla opportunità di farne uso più largamente nel codice penale.

Non potrei invece accedere alla proposta dell'onorevole relatore di adeguare le pene pecuniarie alla fortuna economica del condannato, perchè si distruggerebbe in tal modo la proporzione tra la gravità del reato e la pena, che deve essere oggettiva, non soggettiva. Potrebbe essere soggettiva se lo scopo della pena fosse soltanto la prevenzione individuale, ma poichè lo scopo fondamentale della pena (e non mi stancherò mai dal ripeterlo) è la sua funzione generale di prevenzione, la proporzione tra la pena ed il reato deve essere necessariamente oggettiva.

L'onorevole De Marsico invoca la introduzione nel nostro codice dell'istituto del perdono giudiziale. La questione è troppo grave. Io mi riservo di studiarla molto profondamente, senza tuttavia prendere alcun impegno preciso, perchè nel nostro diritto pubblico, il diritto di grazia è prerogativa sovrana e non so se noi possiamo, e con quanto vantaggio pratico, innovare su questo punto fondamentale della nostra legislazione.

Circa l'applicazione giudiziale della pena, consento con l'onorevole De Marsico sulla ne-

cessità di aggiungere all'istituto delle attenuanti generiche l'istituto delle aggravanti generiche, e consento anche con lui sulla opportunità di fare una enumerazione, sia delle une che delle altre, enumerazione esemplificativa, intendiamoci, non tassativa, ma che sia tale da obbligare il giudice a motivare su questo punto, e a non concedere, come oggi avviene purtroppo, attenuanti generiche in nessun modo giustificate dalle circostanze del fatto.

Circa la condanna condizionale, consento anch'io sulla opportunità di una più larga applicazione, salvo a stabilire cautele per evi!are gli abusi eventuali.

Dirò ora qualche cosa delle misure di sicurezza in particolare, le quali si applicano a certe determinate categorie di delinquenti; *delinquenti minorenni, infermi di mente pericolosi, ignavi e ripugnanti al lavoro, delinquenti abituali*. Sono le più grosse questioni della riforma e quindi la Camera mi perdonerà se in questo punto non potrò essere così breve come vorrei.

*Delinquenti minorenni.* Io non spenderò molte parole sulla piaga della delinquenza minorile, di cui si occupa la relazione dell'onorevole De Marsico con tanta perspicuità e tanta efficacia. Non ritornerò sopra le proposte concrete e molto savie che l'onorevole De Marsico mette innanzi. Io convengo sulla opportunità di distinguere i delinquenti minorenni secondo i periodi di età e secondo che sono primari o recidivi, salvo a vedere come determinare il delinquente primario e come il recidivo.

Circa gli *infermi di mente pericolosi*, sono perfettamente d'accordo con l'onorevole relatore sulla necessità di modificare la legge del 1904 sui manicomi, che rappresenta un vero scempio, perchè per ragioni puramente economiche la legge del 1904 stabilisce che gli infermi di mente delinquenti, assolti per infermità di mente, siano inviati nei manicomi comuni e messi a vivere in comune con pazzi normali, il che è un danno per questi e una vergogna per la società. Occorre, invece, che i delinquenti assolti per infermità di mente siano ricoverati nei manicomi giudiziari.

Circa la *semi-infermità mentale*, la Camera conosce la grossa questione, che si agita fra



gli studiosi di psichiatria e fra i criminologi, sulla esistenza o meno della semi-infermità. Si dice da taluno che non esiste la semi-infermità mentale perchè o si è pazzi o non si è. Tuttavia non si può negare — e la scienza lo dimostra — che esistono zone grigie fra la sanità e la pazzia, per cui il delinquente, che è semi-infermo, non può dirsi totalmente responsabile, ma neanche totalmente irresponsabile.

Fra questi delinquenti è compresa tutta la schiera dei neuropatici, cioè degli epilettici, degli isterici, dei neurastenici, e io vi porrei anche gli intossicati, vale a dire gli alcoolizzati, i morfinomani, i cocainomani. Consento che si debbano internare in istituti speciali e solo eccezionalmente in sezioni speciali dei manicomi giudiziari, perchè nei manicomi giudiziari sono di solito internati delinquenti incorreggibili ed incurabili.

Neanche potrei consentire all'idea che la misura di sicurezza debba sostituire ed escludere in ogni caso la pena. Piuttosto, per quanto riconosca che la questione è molto grave, sarei dell'idea di far scontare la pena dopo applicata la misura di sicurezza, o anche di dare al giudice la scelta fra la pena e la misura di sicurezza, secondo la natura del reato e le sue particolari circostanze.

Quando poi agli *alcoolizzati cronici ed ubriachi abituali* si applichino misure di sicurezza, si può considerare sotto un nuovo punto di vista l'ubriachezza come causa minorante od escludente l'imputabilità. Io sarei senz'altro contrario a conservare alla ubriachezza volontaria il carattere di scusante.

Circa gli *ignavi e ripugnanti al lavoro*, occorrerebbero stabilimenti speciali, ma non si debbono dissimulare le difficoltà finanziarie.

Tutta questa riforma purtroppo ha una difficoltà grandissima ed è la necessità di impiantare stabilimenti speciali, che sono costosi. Però debbo dire alla Camera, aprendo una parentesi che mi è molto gradita, che l'amministrazione carceraria italiana ha fatto grandissimi progressi in questi ultimi tempi. Intanto abbiamo già la separazione tra delinquenti minorenni e maggiorenni o in stabilimenti appositi, riformatori, o in sezioni speciali delle carceri giudiziarie.

Noi abbiamo oramai manicomi giudiziari bene organizzati, ne abbiamo quattro che sono sufficienti per i delinquenti alienati di mente. Ora stiamo costituendo a Santo Stefano uno stabilimento di pena speciale per i così detti delinquenti istintivi, cioè per coloro che non sono pazzi, ma neppure normali. Sono quei disgraziati che girano di ergostolo in ergastolo, di manicomio in manicomio giudiziario, senza trovare mai posa in nessuno. Sono delinquenti pericolosi che vanno vigilati in modo speciale, e che sono assolutamente incorreggibili, salvo casi addirittura eccezionali.

Occorreranno altri stabilimenti; però, come la Camera vede, sulla via della specializzazione ci siamo. Molto cammino si è fatto, per quanto ancora molto ne resti a percorrere.

Circa i *delinquenti abituali*, piaga grave e problema preoccupante, io credo che bisogna anzitutto stabilire la nozione giuridica dell'abitualità.

Il delinquente abituale deve essere definito e deve quindi costituirsi per lui un vero stato giuridico di minorata capacità, che consenta di adottare a suo riguardo provvedimenti tali da metterlo nella impossibilità di nuocere.

Ora, per infliggere ad un uomo uno stato giuridico di così grave diminuzione dei propri diritti, occorrono elementi sicuri che devono essere oggettivi e soggettivi. Gli elementi oggettivi consisteranno necessariamente nei precedenti reati commessi che debbono essere in certo numero e devono, io credo, risultare da condanne passate in giudicato. Gli elementi soggettivi saranno dati dai precedenti, dalla vita anteatta, dalle circostanze del reato, dalla pericolosità del delinquente.

Quanto al trattamento da fare a questi pericolosi elementi della società, è chiaro che debbono segregarsi perpetuamente o per un tempo assai lungo.

Riconosco la gravità del problema, che concerne gli stabilimenti, in cui debbono essere rinchiusi i delinquenti abituali, e i difetti dei vari sistemi proposti: relegazione, deportazione, detenzione in colonie agricole o stabilimenti speciali. La questione ha soprattutto carattere finanziario.

Circa le cause estintive dell'azione e della



condanna penale, sono d'accordo con la relazione. L'amnistia deve, come giustamente osserva l'onorevole De Marsico, restare prerogativa sovrana. Guai se lanciassimo l'amnistia fra i dibattiti di parte e le discussioni del Parlamento. L'indulto e la grazia devono essere meglio disciplinati e si deve tener conto dei precedenti del delinquente, come del resto, in pratica già avviene.

E vengo alla parte speciale del codice penale, che ha dato forse luogo a più vivace dibattito.

Sui principî generali siamo d'accordo. Con vengo che si devono in genere lasciare intatte le definizioni giuridiche dei reati, che per lo più sono ben formulate, e riformare soprattutto le pene.

Sono pure d'accordo col relatore e con l'onorevole Tovini per ciò che concerne i delitti contro la sicurezza dello Stato.

L'onorevole Rubilli ha opposto contro lo studio, che ci apprestiamo a fare per la riforma di questo titolo del codice penale, che in sostanza non se ne vede la necessità, perchè non sembra che negli ultimi anni gli attentati contro la sicurezza dello Stato si siano fatti più numerosi o più gravi.

Questo è vero, ma è vero altresì che sono negli ultimi quaranta anni mutate profondamente le condizioni politiche e sociali non solo del popolo italiano, ma di tutti i popoli civili e, si può dire, il carattere stesso della civiltà.

Quattro fatti sono intervenuti soprattutto a mutare queste condizioni.

Anzitutto, l'evoluzione delle guerre. La guerra che era una volta urto di eserciti, è diventata lotta di popoli, per cui occorre ora mai difendersi non solamente contro le armi e le forze armate, ma anche contro gli assalti alla resistenza morale ed economica di tutto il popolo.

Bisogna in secondo luogo ricordare l'influenza decisiva che hanno preso nello svolgimento della vita dello Stato, e nei momenti più gravi della sua esistenza, l'opinione pubblica, la stampa, i partiti politici, le forze finanziarie. Una volta era il Governo, nel chiuso ambito dei Gabinetti, che decideva; oggi è la grande moltitudine del popolo che decide dei

destini di un paese, e con la stampa e con le pubbliche manifestazioni, coi partiti e con le forze economiche e finanziarie. Come è possibile non preoccuparsi dell'azione che l'estero può esercitare su tutti questi elementi? Sorge la possibilità ogni giorno, in pace e in guerra, l'opera dello Stato, che si perturbi la sua libertà, agendo sulle forze interne del paese. Occorre in sostanza, onorevoli colleghi, che noi ci preoccupiamo di disciplinare i rapporti internazionali stabiliti all'infuori dello Stato. Se nel campo economico, intellettuale, culturale noi possiamo concepire che vi siano relazioni tra cittadini di più Stati diversi — i rapporti internazionali sono diventati molto più stretti, la vita dei vari popoli è più coordinata — noi non possiamo concepire che la politica si faccia da altri organi che non sia lo Stato. Una politica di classe, di categoria, di gruppo, di associazione, nel campo internazionale è assurda, è intollerabile, (*Approvazioni*).

In terzo luogo dobbiamo ricordare l'importanza assunta dalla lotta pacifica ed economica fra i popoli; una volta la guerra tra gli Stati si faceva a distanza di lunghi periodi di tempo, ed era unicamente armata; oggi la lotta internazionale è lotta di ogni giorno, è lotta di concorrenza politica, di penetrazione economica, di influenza intellettuale. Questa battaglia di ogni giorno può avere i suoi traditori, e non si può permettere che il popolo italiano, che lotta per la sua affermazione nel mondo sia insidiato, entro la sua stessa compagine e indebolito nella sua forza combattiva.

Bisogna considerare infine che i rapporti internazionali sono diventati sempre più stretti e l'influenza che l'opinione pubblica internazionale esercita sulla vita degli Stati è sempre più intensa. Non è possibile prescindere da questa realtà, non è possibile ammettere che cittadini italiani influiscano sull'opinione pubblica estera a danno del proprio paese, per rendere più difficili e più dure le condizioni della vita politica ed economica del popolo italiano. Questa opera nefasta, che pessimi italiani compiono a danno del proprio paese, è vero e proprio tradimento, e come tale deve essere punita.

Tutte queste nuove condizioni di vita dei



popoli si sono venute delineando nell'ultimo secolo, ma l'Italia ne ha risentito gli effetti, si può dire, solo negli ultimi decenni, perchè solo negli ultimi decenni essa ha iniziato la sua partecipazione alla vita mondiale e si è affermata come grande potenza mondiale.

Circa i *delitti contro l'onore*, a mio avviso, gli inconvenienti della legislazione vigenti, sono soprattutto due. Uno è quello che della eccessività delle pene, che finisce, come ognuno sa, per risolversi in causa di impunità. L'altro inconveniente gravissimo è costituito dagli scontri dei dibattimenti, in cui si svolge la prova dei fatti, e che si risolvono in una nuova, più ampia e più atroce diffamazione. Credo quindi anche io che la prova dei fatti, anzi che in sede giudiziaria possa farsi, quando debba essere ammessa, davanti alle corti di onore, per la cui istituzione e il cui funzionamento occorrerà dettare norme opportune.

L'onorevole relatore chiede una più severa repressione delle *speculazioni fraudolente*, ed io gli dò ragione, per quanto non possa dissimularmi che in questa materia occorre procedere con cautela, al fine di non intralciare, per il desiderio di una eccessiva repressione degli eventuali abusi, la vita economica e finanziaria del paese.

Per i *reati di sangue*, infine, io credo che occorra un adeguato inasprimento delle pene, perchè in Italia, in questo campo, si delinque assolutamente troppo a buon mercato, e consento con l'onorevole Rubilli in ciò che egli dice sull'omicidio tentato o mancato, che rimane oggi praticamente impunito.

E vengo al codice di procedura penale.

Io debbo una lode all'onorevole Sarrocchi per la sua relazione che è veramente perspicua, completa, precisa; sono d'accordo con lui in molti punti e solo in alcuni in disaccordo.

Sono d'accordo con lui nella premessa generale della sua relazione. L'onorevole Sarrocchi afferma giustamente che, malgrado le critiche mosse da ogni parte al vigente codice, vi è in esso, accanto ai difetti, molto di buono. È vero. La riforma deve rispettare il buono e porre riparo agli inconvenienti.

In merito all'azione penale non sono d'accordo con l'onorevole Sarrocchi circa la que-

stione di stato, circa l'influenza del giudicato civile sul penale e viceversa, circa il principio: *electa una via non datur recursus ad alteram*; circa la riparazione pecuniaria.

Nei riguardi della competenza osservo che, in caso di concorso della giurisdizione ordinaria con la giurisdizione speciale, non mi sembra che la prima debba, in ogni caso assorbire la seconda. E ciò in omaggio al principio: *in universo iure generi per speciem derogatur*, che è in fondo un principio di logica naturale. Così avviene infatti per la giurisdizione speciale del Senato costituito in alta corte di giustizia, e così dovrebbe avvenire per la giurisdizione militare.

E vengo a uno dei punti più criticati del codice del 1913, cioè all'istruttoria penale.

La relazione consente con me, e ne sono lieto, perchè si tratta di uno dei punti fondamentali della riforma, nella concezione del pubblico ministero come parte e non come *giudice* nel processo penale; consente nel principio che il pubblico ministero non può sostituirsi al giudice nell'assunzione delle prove, compito, per cui manca della preparazione tecnica e spirituale e soprattutto dei mezzi necessari; e conviene infine, la relazione, nella opportunità di tornare al sistema del codice abrogato, per cui il procedimento formale era la regola e quello sommario l'eccezione.

Il procedimento istruttorio deve essere di regola formale, tanto per i reati di competenza della corte d'assise, come per i reati di competenza del tribunale; soltanto eccezionalmente, quando per la semplicità dei fatti non siano necessarie indagini e il pubblico ministero creda, fatte sommarie investigazioni, di poter rinviare direttamente a giudizio, si può fare a meno del procedimento formale. Ma, se non sbaglio, l'onorevole relatore vorrebbe fare eccezione alla regola anche nel caso che l'imputato consenta di essere rinviato a giudizio. Allora, se non ho mal compreso, si potrebbe fare a meno del procedimento formale e sulla richiesta dell'imputato si avrebbe il rinvio a giudizio.

SARROCCHI, *relatore*. No, no.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. L'onorevole Sarrocchi si limita



dunque al caso in cui, dopo terminata l'istruttoria formale, si debba pronunciare il rinvio. Ove l'imputato lo richiedesse, si potrebbe fare a meno della decisione del giudice. Mi riservo di studiare la questione, che praticamente non credo abbia grande rilievo. Teoricamente io, anche come studioso, troverei qualche difficoltà ad ammettere il principio dispositivo in materia penale. Il principio dispositivo deve essere la regola dei processi civili; ma in materia penale lo credo alquanto pericoloso.

Invece non sono d'accordo con l'onorevole relatore per quel che riguarda le facoltà del pubblico ministero rispetto all'esercizio dell'azione penale. Questione grave, questione di principio, più che di grande importanza pratica. L'onorevole Sarrocchi invoca il principio della inderogabilità e della obbligatorietà dell'azione penale e lo contrappone al principio della discrezionalità dell'azione penale. Io comincio col dirgli che sono d'accordo con lui sul principio della obbligatorietà dell'azione penale, per una ragione molto semplice. L'azione penale è l'esercizio di un diritto pubblico. Ogni pubblico diritto è anche pubblico dovere e quindi è naturale che il pubblico ministero, il quale ha il diritto di esercitare l'azione penale, abbia anche il dovere di esercitarla. Si tratta di una pubblica funzione, che come tale ha un doppio aspetto: diritto pubblico, dovere pubblico. Quando perciò, si parla di discrezionalità dell'azione penale, non si intende parlare di *discrezionalità pura*, di puro arbitrio del pubblico ministero; si parla sempre di discrezionalità ragionevole e giusta.

A nessuno viene in mente di sostenere che il pubblico ministero possa, a suo arbitrio, esercitare o non esercitare l'azione penale; egli la deve sempre esercitare quando vi sono gli elementi, quando il fatto sia preveduto come reato, e appaia possibile e verosimile che sia stato commesso. La questione non sta dunque nel decidere se l'azione penale sia o non obbligatoria, sia o non un pubblico dovere; lo è indubbiamente. La questione sta nel vedere chi debba essere giudice della esistenza concreta di questo pubblico dovere e del suo esercizio.

Chi — in altri termini — deve giudicare se concorrono, in concreto, gli elementi per l'eser-

cizio dell'azione penale? Deve essere lo stesso pubblico ministero, a cui l'azione è affidata o un'autorità estranea a lui, che si sovrappone a lui, che giudica su di lui e che quindi usurpa in parte o assume, se non vogliamo usare questa parola troppo grossa, le funzioni del pubblico ministero?

Io credo, e lo dichiaro francamente, che per quanto si debba riconoscere che il pubblico ministero abbia l'obbligo di esercitare l'azione penale quando ve ne siano le condizioni, non si possa ammettere che vi sia un'altra autorità estranea a lui che eserciti su di lui un controllo. Io credo che giudice dell'esistenza degli elementi per l'esercizio dell'azione penale debba essere lo stesso pubblico ministero, sia pure con tutte le necessarie garanzie, perchè la discrezionalità non si tramuti in arbitrio.

Circa la necessità di rivedere la nozione dell'imputato, consento coll'onorevole relatore e con l'onorevole Cavalieri.

E vengo alle perizie.

Secondo il codice abrogato le perizie davano luogo a molti inconvenienti, perchè si aveva lo spettacolo dei periti che nel dibattito pubblico si trasformavano in avvocati, e fra i più accaniti e meno sereni, portando in una discussione che avrebbe dovuto limitarsi alla tranquilla obiettività del responso scientifico, elementi passionali di difesa.

Il nuovo codice non ha ammesso più la discussione sulle perizie. I periti sono nominati dall'autorità giudiziaria soltanto nel periodo istruttorio. Io andrei molto cauto prima di tornare al sistema delle perizie di parte e delle discussioni in contraddittorio tra i periti nel pubblico dibattimento. Occorre eliminare gli inconvenienti, certamente gravi, del codice vigente, senza ricadere negli antichi abusi.

Circa gli argomenti comuni all'istruttoria e al giudizio, poco o nulla avrei da opporre alle osservazioni del relatore sulle nullità e sui termini e sulla necessità di meglio disciplinare il sistema dei mandati e la libertà provvisoria. Trovo specialmente giustissima l'osservazione che la materia delle nullità non è suscettibile di sistemazione scientifica, e che è uno dei difetti del codice di procedura vigente di aver voluto una soluzione unica e generale. Bis-



gna invece procedere, caso per caso, con norme concrete.

Invece non siamo del tutto d'accordo sulla questione della scarcerazione automatica, che il relatore vorrebbe integralmente mantenuta, mentre io credo all'opportunità di radicali riforme, sia per sottrarre i magistrati inquirenti all'incubo di termini ristretti, che tolgono serenità alla opera loro, sia anche a tutela dei diritti degli imputati, i quali, dall'eccesso del rigore vengono oggi frustrati, in quanto la scarcerazione automatica si riduce, non di rado, ad una pura finzione.

Circa la prova testimoniale la relazione riconosce la necessità di rivedere le norme che restringono le prove e propone altre norme precise. Consento nella maggior parte delle cose dette dal relatore, salvo naturalmente qualche riserva sopra taluni particolari.

Sui provvedimenti del giudice vi è accordo fra Governo e relatore.

Invece non vi è accordo con l'onorevole Cavalieri che fa una carica a fondo contro il decreto penale. Non bisogna esagerare.

Il decreto penale si applica nelle contravvenzioni più piccole e si potrebbe applicare più ampiamente senza dar luogo a gravissimi inconvenienti. Ben s'intende che quando l'imputato vuole instaurare il giudizio contraddittorio sta a lui il farlo, e se si rassegna significa o che egli ritiene giusta la pena o che il danno della pena (trattandosi soprattutto di pene non infamanti) sia per lui così piccolo da non meritare neppure il disturbo di un processo e di una difesa.

Invece sulle formule di proscioglimento la relazione propone l'abolizione del non doversi procedere per insufficienza d'indizi e dell'assoluzione per non provata reità.

Queste formule danno effettivamente luogo ad inconvenienti, ma io temo che gli inconvenienti, che deriverebbero dalla loro abolizione siano maggiori di quelli provenienti dalla loro conservazione. E non so proprio se ne trarrebbe un vantaggio l'imputato: temo che il giudice, messo nell'alternativa, preferirebbe condannare. Ad ogni modo, ragioni evidenti di difesa sociale contro le forme più raffinate

di delinquenza e contro abitudini purtroppo persistenti in qualche parte d'Italia, per cui difficile e talora impossibile riesce la raccolta delle prove, impongono la conservazione della doppia formula di proscioglimento.

Quanto al giudizio la relazione osserva giustamente che le lungaggini dei dibattimenti penali, piaga propria del nostro paese, non sono facilmente eliminabili con riforme di carattere procedurale, perchè esse sono dovute principalmente a due cause: al costume giudiziario italiano, che ama approfondire e far dilagare le indagini anche al di là di quanto sarebbe necessario per una retta amministrazione della giustizia, e alle imperfezioni dell'istruttoria.

Io aggiungerei una terza causa; la difficoltà di preparare magistrati atti a ben dirigere dibattimenti penali, a ben sostenere l'accusa e a compiere con efficacia le istruttorie penali. Il problema è grave e si connette con quello della specializzazione dei magistrati penali, che dovrà, certo, formare oggetto di serio esame nella riforma dell'ordinamento giudiziario.

Circa i giudizi d'assise siamo d'accordo sulla necessità di una più rigorosa selezione dei giurati. L'onorevole Rubilli ha aggiunto la necessità di meglio retribuirli ed io gli dò ragione.

Invece non siamo d'accordo con l'onorevole relatore sopra un'altra proposta che io ho messo innanzi, quella di far partecipare i giurati al giudizio della pena e il magistrato al giudizio sul fatto. Sul primo punto soltanto l'onorevole relatore consente, perchè riconosce che i giurati italiani vogliono essere padroni della pena come sono giudici del fatto. Invece lo spaventa l'idea di fare intervenire il magistrato anche nel giudizio sul fatto, perchè il magistrato o avrà una parte troppo piccola nel giudizio, se essa si limiterà al solo suo voto, o ne avrà una troppo grande, se peserà con la sua autorità sul giudizio di tutti. Io ammetto la gravità di queste obiezioni. Ammetto pure che con la proposta messa innanzi si trasforma profondamente l'istituto della giuria e la si avvicina assai allo scabinato. È naturale che la riforma implicherebbe non solo



una scelta molto più rigorosa dei giurati, ma anche la riduzione del loro numero a non più di sei.

In verità gli inconvenienti dell'attuale giudizio per giurati sono tanti, e da ogni parte rilevati, e il modo con cui l'istituto funziona, specie in qualche parte d'Italia, così privo di serie garanzie di una efficace tutela sociale contro la piaga della delinquenza, che una seria considerazione del problema s'impone. Non si tratta di respingere l'idea della partecipazione dell'elemento popolare al giudizio penale, idea che ha in sè molto di giusto e di vero, perchè effettivamente nel magistero penale si riflette più direttamente la coscienza popolare. Si tratta di disciplinare il principio, in modo che dia il massimo dei vantaggi, e il minimo dei danni.

Io non dirò che la riforma da me delineata possa accogliersi senza profondo studio: ma prego la Camera di non precludermi la via a questi studi.

Sui giudizi contumaciali non sono d'accordo con il relatore, per questa ragione che trovo effettivamente contraddittorio ammettere la difesa nei giudizi contumaciali e poi negarle i mezzi per farsi valere. Ma riconosco, e in questo sono più radicale dell'onorevole Sarrocchi, che tutto il sistema della nostra legislazione in materia di giudizi contumaciali è arretrato ed imperfetto. Non si può approvare soprattutto il principio della purgazione della contumacia. Purgazione della contumacia, la cui introduzione, come è stato detto dallo stesso relatore in una nota molto arguta, fu dovuta alle declamazioni dei filosofi. Risponde proprio ad altri tempi, ad altra mentalità. Perchè si deve ammettere il diritto dell'imputato di mantenersi latitante e di presentarsi quando gli pare e piace, fino alla prescrizione, col diritto di far rinnovare completamente il dibattimento? Questa è una tutela esorbitante dei diritti dell'imputato. Così si favorisce la latitanza, si intralcia la giustizia penale, si producono infinite lungaggini nel procedimento.

Credo pertanto che questo istituto della purgazione della contumacia vada eliminato con due temperamenti: l'intervento della difesa nel dibattimento senza restrizioni e una più larga

applicazione dell'istituto della revisione dei giudicati.

Circa l'appello, io ho fatto nella mia relazione un timido cenno all'idea dell'abolizione dell'appello penale. In verità, siamo giusti, logicamente, tanto in materia civile che in materia penale, il principio del doppio grado di giurisdizione non ha nessuna giustificazione.

*Una voce. Teorie!*

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Esso risponde a una mentalità oltrepassata. È un vero detrito storico. Ma io riconosco che, data la tradizione, la mentalità nostra, la consuetudine giudiziaria italiana, non sarebbe facile affrontare il problema dell'abolizione di questo istituto; nè in materia civile nè in materia penale, e l'accoglienza fatta anche in quest'aula alla proposta mi dimostra che il pregiudizio e l'abitudine sono, in tale materia, più forti della logica. Dico però: rivediamo l'istituto, rivediamolo almeno per attenuarne gli inconvenienti più gravi, in attesa della più radicale riforma, che s'imporrà in un avvenire più o meno lontano.

Circa la cassazione, la Commissione respinge la proposta di ripristinare il deposito, ed io riconosco che le ragioni addotte sono valide; pertanto non insisto nella proposta.

La Commissione propone pure di limitare i casi di ricorso alla violazione di legge. È una formula sintetica, comprensiva e felice, ed io l'accetto.

Accetto anche le altre proposte minori, che riguardano il giudizio di cassazione.

In ultimo, per terminare questo argomento della riforma del codice di procedura penale, non insisto nella proposta di introdurre la revisione dei giudicati assolutori, che il relatore respinge. Si tratta di una riforma di importanza pratica limitata e riconosco che non vale la pena, per essa, di scuotere il principio fondamentale della cosa giudicata.

Rimane a parlare dell'ordinamento giudiziario. Non mi dilungherò molto, perchè l'argomento è stato da me trattato altre volte in questa stessa aula e nell'aula del Senato (1), e

(1) Leg. XXVII, Sessione 1924-1925... Senato del Regno - Bilancio della giustizia e degli affari di culto per l'anno 1925-926 - Tornata del 14 maggio 1925 - Discussioni pag. 2521.



si può dire ormai formato una specie di consenso sopra i punti fondamentali della riforma.

Sono lieto che il relatore della Commissione per la parte concernente l'ordinamento giudiziario, onorevole Di Marzo, il quale conosce bene questa materia anche dal punto di vista storico, perchè è un insigne cultore del diritto romano, convenga nelle due ragioni da me addotte per giustificare la necessità di una riforma: la stretta connessione di questa materia con quella dei codici di procedura civile e penale e l'attuale disagio della magistratura. Circa la connessione tra le due riforme, essa è evidente. È naturale che la funzione determina l'organo, e che l'organo si debba adattare alla funzione. Mai dal 1865 in poi, e le riforme sono state un'ottantina, si è avuta un'occasione così felice per una riforma organica dell'ordinamento giudiziario, e sarebbe colpa lasciarla sfuggire.

Vi è poi quel certo disagio che non si può negare nella magistratura italiana, e a cui occorre mettere riparo. Questo disagio è dovuto a una triplice causa: la lentezza della carriera, il fastidio delle piccole sedi e il trattamento economico.

Sulla carriera ha suscitato molti consensi in quest'Aula e in quella del Senato, ed alcune critiche, per esempio, da parte dell'onorevole Maccotta, la proposta di tornare alle linee fondamentali della legge del 1865 circa la separazione della carriera inferiore, delle preture, dalla carriera superiore dei tribunali e delle corti d'appello.

Il sistema della legge del 1865, salvo alcuni inconvenienti, funzionò bene. Per ovviare a questi inconvenienti la legge Zanardelli del 1890 fuse le due carriere, e questo mutamento ebbe conseguenze gravi, perchè da un lato allungò enormemente la carriera, e dall'altra obbligò tutti i giovani, che entravano in magistratura, a restare anni ed anni in piccole sedi di preture lontane. E se per un certo tempo i danni dell'ordinamento non si risentirono troppo gravemente, ciò avvenne perchè nel periodo che seguì la riforma, le università dettero gran numero di laureati, e fra questi moltissimi valenti che, date le condizioni economiche dell'Italia in quell'epoca, non trovavano

agevole collocamento nella libera professione, nella industria e nei commerci. Ma, mutate le condizioni ed apertesi altre vie pei giovani, i difetti del nuovo ordinamento si rivelarono in tutte le loro conseguenze; oggi siamo arrivati al fenomeno dell'abbandono della carriera giudiziaria da parte dei giovani migliori, e di quelle difficoltà di reclutamento, di cui ho altre volte parlato, tanto alla Camera che al Senato.

L'onorevole relatore consente in questa mia osservazione, ed anche nell'altro ramo del Parlamento l'idea di tornare alla legge del '65 con i necessari adattamenti è stata favorevolmente accolta da più di un autorevole oratore. Ed io pure credo che i vantaggi della riforma sarebbero di gran lunga superiori agli svantaggi.

Intendiamoci! Ogni cosa umana, e soprattutto in materia giudiziaria, ogni riforma ha i suoi lati favorevoli e i suoi lati contrari; ma in sostanza il vantaggio derivante dalla auto-selezione che ha luogo per la scelta degli stessi interessati in principio di carriera è tale che compensa, a mio avviso, tutti i danni.

Gli inconvenienti del sistema del '65 non erano necessariamente connessi al sistema; dipendevano dalla cattiva scelta, dal reclutamento imperfetto dei pretori, ed anche dal fatto che la carriera della magistratura inferiore non aveva sufficienti attrattive e svolgimento adeguato.

Io credo pertanto che, opportunamente modificato e migliorato, il sistema della separazione delle due carriere possa dare ottimi frutti. Riconosco però le grandi, le enormi difficoltà pratiche di una riforma di questo genere, soprattutto nel periodo della prima applicazione. Solo perciò, se mi riuscirà di trovare una soluzione che contemperi tutti gli interessi ed elimini tutti gli inconvenienti, mi indurrò ad affrontare il grave problema.

Sul trattamento economico dei magistrati siamo d'accordo. Bisogna porre i magistrati in condizioni di tranquillità e di serenità, anche se per far ciò occorresse creare ad essi una posizione di favore di fronte agli altri funzionari. In realtà nessuna categoria di funzionari si trova forse nella condizione del magistrato, la cui funzione, di giudicare i propri simili, ho definito altrove «sovrumana». Tale fun-



zione, per essere esercitata in modo da non dar luogo a critiche e a sospetti, e con tutto il necessario prestigio, richiede da chi è chiamata a compierla il più assoluto controllo di tutti, anche i più consueti rapporti della vita sociale ed una sorta di isolamento spirituale pieno di duri sacrifici e di rinunzie penose.

E gli uomini che a questo sacerdozio e a questa missione (chè sacerdozio e missione debbono chiamarsi) si dedicano hanno diritto almeno ad una vita scevra dall'assillo delle preoccupazioni economiche. (*Approvazioni*).

Onorevoli colleghi, ho finito. Quest'opera, a cui ci siamo accinti, di rivedere tutta la nostra legislazione codificata è una grande opera e re-

sterà uno dei titoli di gloria del Governo nazionale. La nostra codificazione risale in massima parte al 1865. Ora, quanto diverso è il popolo italiano del 1925 dal popolo del 1865; quanto diversa è l'Italia di oggi dall'Italia di sessanta anni fa! Il piccolo Stato, che moveva i primi passi incerti nella via della indipendenza, oggi è una grande Potenza, che esercita la sua influenza politica ed economica in tutto il mondo, un centro di cultura originale e di elaborazione giuridica indipendente.

A questa nuova Italia noi dobbiamo dare una nuova legislazione. Essa deve esser degna, non solo delle tradizioni del suo passato, ma anche delle esigenze del suo presente e del suo avvenire! (*Vivissimi applausi — Moltissime congratulazioni*).



Tornata del 28 maggio 1925

**Discorso dell' On. DE MARSICO, relatore**

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare l'onorevole De Marsico, relatore per le modificazioni al codice penale.

**DE MARSICO, relatore.** Onorevoli colleghi, nel discorso di ieri il ministro guardasigilli ha posto in rilievo l'importanza storica della riforma del codice penale.

Può ben dirsi che sono due le tappe supreme della formazione politica del nostro paese, e che a ciascuna di esse ne corrisponde una della nostra evoluzione giuridica: prima, l'unificazione della patria, culminante, sul terreno del diritto, in quel 1865 che è l'anno della più fervida elaborazione legislativa; seconda tappa, il deciso orientamento del paese verso la conquista della potenza, che s'inizia da Vittorio Veneto e si afferma nella legislazione con l'apprestamento di un nuovo sistema di leggi conformi allo spirito dei tempi nuovi.

Il fascismo portava in sé il destino di un così arduo compito.

Per ciò che attiene al codice penale, quello che tocca più da presso le leggi dell'essere, e riproduce immediatamente le lotte perenni del pensiero per la conquista della verità, non è chi non veda come oggi sia il momento più propizio per accingerci all'ardua fatica di un codice che suggelli un lungo, fecondo periodo di studi e di ricerche.

Non più oggi il materialismo che un trentennio fa dava le sue prime disordinate scintille, ma il positivismo che compone, non rifugge, le leggi dell'ideale.

E non più idealismo metafisico, ma spiritua-

lismo che trae le sue radici e la sua forza da tutta la vita. Lombroso ha ceduto il passo ai psicologi; i materialisti della storia agli assertori di una più complessa realtà in cui il diritto non appare più la risultante della grazia che cinge di potere i sovrani e della veemenza delle folle che premono dal basso, ma sintesi di tutti gl'interessi legittimi, espressione e disciplina dei bisogni di tutto un popolo.

Di qui prende origine il vivo dibattito soprattutto sul fondamento e sulla funzione della pena, che ha ieri occupato tanta parte anche nel discorso dell'onorevole ministro, e che resta il solo ma grave punto intorno al quale a me può essere ancora possibile esprimere il mio pensiero.

Oggi il Parlamento discute del fondamento della pena, considerata non in se stessa ed isolatamente, ma in rapporto alla introduzione delle misure di sicurezza, il cui sistema costituirà la pietra angolare del nuovo edificio del diritto punitivo, e darà la precisa misura della innovazione che il nuovo codice penale italiano segnerà nel diritto punitivo del mondo. È perciò che il dibattito resta ancora aperto, e chiede che sostiamo per qualche attimo.

Dichiaro subito che sono lontano da affermazioni di infallibilità. Nella scienza non può essere possibile altro atteggiamento che la ponderazione disposta al ravvedimento, ma la perplessità del teorico non può essere causa di ritardo per riforme di cui nessuno disconosce l'urgenza. Anche se fosse incerta la definizione e l'alta ma natura delle misure di sicurezza, da



ciò non resterebbe diminuita l'urgenza di introdurre. I fatti e le cose prima nascono, poi si lasciano definire. Sono come l'io di Fitch: prima si pone, poi si oppone.

Ora, la Commissione raccomanda all'onorevole ministro di star fermo almeno a ciò che enunciava nella sua relazione, documento altissimo di sapienza giuridica, e di non attenuare lo spirito delle primitive proposte.

Egli nella sua relazione non si dissimulava il fatale bisogno di giungere, almeno per alcune categorie di delinquenti, alla sostituibilità, e quindi alla sostanziale identificazione, delle pene e delle misure di sicurezza.

Così, per i minorenni, per i delinquenti affetti da alcune forme di squilibrio psichico, per gli ignavi, per i repugnanti al lavoro, per i delinquenti abituali.

Sicché possiamo concludere che anche per lui, questa parziale identificazione è fatale ed inesorabile.

E ieri, nel suo robusto discorso, aggiungeva un'altra eventualità di terminale identificazione fra pene e misure di sicurezza, poichè non dissentiva dalla nostra proposta, che, per i semi-infermi di mente, la pena sia fatta espiare dopo la misura di sicurezza, o sia lasciata al giudice la facoltà di applicare l'una o l'altra.

Su questa via, la differenza tra pena e misura di sicurezza non è più distacco incolmabile, ma agevole trapasso, e la questione relativa alla loro natura, restando sempre degna dello studio più attento, si avvicina oltremodo ad una soluzione che dissuade dal ritenere di una assoluta eterogeneità.

La stessa conclamata necessità di predisporre le più severe cautele per l'applicazione delle misure di sicurezza avvicina ad una soluzione simile. Poichè, basta considerare che esse possono produrre per la libertà ed i diritti dell'individuo limitazioni a volte più gravi che non la pena nella sua nozione classica, per dover esigere garanzie proporzionate.

Ma di garanzie adeguate non conosciamo che una sola, la giurisdizionalità, e chi dice misura affittiva o, comunque, restrittiva giurisdizionalmente applicata dice in fondo misura penale.

Il divario tra misure d'indole amministrativa ma di applicazione giurisdizionale, e misure così d'indole come di applicazione giurisdizio-

nale è sottilissimo: piuttosto che di distacco può parlarsi di contatto.

Non che differenze non esistano, ma trattasi, a nostro avviso, di differenze che non scalfiscono la sostanza delle cose.

Mi permetta a tal proposito l'onorevole ministro di cogliere ed esaminare rapidamente i tre caratteri che credette con incomparabile precisione fissare per la nozione delle misure di sicurezza in contrapposto a quelli della pena nella sua nozione classica. Egli disse che le misure di sicurezza hanno, e le pene non hanno, i caratteri della discrezionalità, della revocabilità, della indeterminatezza.

Noi pensiamo, e resterà vivo il problema anche quando saranno intervenute le disposizioni del codice, noi pensiamo che su queste basi non può istituirsi un contrapposto reciso, perchè neanche in rapporto alle misure di sicurezza si può parlare di discrezionalità pura nè di revocabilità assoluta nè di indeterminatezza indefinita. Si tratterà sempre di una discrezionalità fondata sugli accertamenti compiuti in rapporto alla materialità del fatto ed al complesso degli elementi subiettivi, per la scelta della opportuna misura di sicurezza; di una revocabilità sottoposta alla condizione che la società non abbia più bisogno di difendersi dal condannato, per il suo avvenuto riadattamento sociale, che toglie alla misura di sicurezza il suo fondamento di necessità; si tratterà sempre di una indeterminatezza limitata dalla medesima necessità, in quanto la indeterminatezza della durata al momento della infizione della misura di sicurezza diverrà una determinatezza graduale e progressiva, man mano che il condannato, attentamente studiato durante la espiazione, lascerà sorprendere l'attitudine o l'inettitudine al riadattamento e prevedere il periodo di tempo necessario a conseguirlo o stabilire il momento in cui bisognerà disperare. La misura di sicurezza, insomma, al pari della pena, non potrà durare un'ora di più nè un'ora di meno di quanto il bisogno della difesa sociale strettamente imponga. (*Approvazioni*).

Avvicinate così secondo l'essenza delle cose le due categorie di sanzioni, il legislatore potrà introdurre le misure di sicurezza senza la preoccupazione di menomare la purezza del sistema fin oggi disciplinato dal codice penale; potrà introdurre anzi con la coscienza di consegnare



al domani un sistema completo in cui pene e misure di sicurezza concorreranno armonicamente a soddisfare la stessa necessità giuridica e sociale.

Neanche può nettamente dirsi che la differenza riposa nell'essere le pene mezzi di repressione e prevenzione insieme, le misure di sicurezza mezzi di prevenzione soltanto.

Se da una parte le pene sono le tipiche misure mediante le quali si provvede ai bisogni della prevenzione speciale e della prevenzione generale, cioè alla intimidazione del colpevole ed alla soddisfazione dell'offeso, all'intimidazione dei terzi ed alla soddisfazione della collettività, anche le misure di sicurezza provvedono insieme agli scopi della prevenzione speciale e della prevenzione generale.

Nell'animo del singolo come in quello del popolo, non potrà la misura di sicurezza, con la sua relativa indeterminatezza e con la particolare energia dei mezzi in cui consisterà, avere una efficacia minore che lo spettacolo delle pene attuali.

Non occorre che superare un ultimo traguardo fra la scuola classica e la scuola positiva. Trattasi di stabilire se ai fini della prevenzione speciale e generale occorre provvedere informando il sistema delle sanzioni al principio retributivo od a quello della difesa sociale. Io credo però che la scuola positiva, lungi dal respingere il principio della retribuzione, lo faccia suo integrandolo. Se la scuola classica vede nella pena il mezzo retributivo del male rappresentato dal reato, ugualmente per la scuola positiva così la pena come la misura di sicurezza, guardate nella integrità delle loro efficienze, restano mezzi retributivi. Con una sola differenza: che, mentre la retribuzione per i classici si opera con una equazione fra il reato, considerato prevalentemente nella sua materialità, nella gravità del bene giuridico offeso, e la pena; per i positivisti invece la retribuzione si opera con una equazione fra il reato — considerato non solo e non tanto nella sua gravità obiettiva, ma prevalentemente nel lato subiettivo, nel fattore dinamico, come sintomo insomma della personalità dell'agente — e la sanzione applicabile. È evidente che dando la prevalenza alla considerazione del fattore subiettivo della potenzialità del colpevole di nuo-

cere ulteriormente, la retribuzione si trasforma in difesa, e la sanzione da mezzo retributivo diviene anche e soprattutto mezzo di difesa sociale contro il dinamismo nocivo del colpevole.

Comunque, io ripeto che sono ben lontano da affermazioni intransigenti. Mi piace ribadire che vi è una sola, imperiosa necessità: agire nel campo della legislazione. Potremo esser sicuri che questo problema, che affatica da un trentennio almeno la mente degli studiosi, continuerà ad affaticarla, anche quando si dovrà applicare il codice delle pene e delle misure di sicurezza. Il ministro ricordava una plastica similitudine di Merkel: consenta a me di ricordare il pensiero di due altri grandi giuristi. Il Van Hamel, che è senza dubbio fra i più felici contemporanei delle scuole in lotta, nel Congresso di Lisbona nel 1897 affermava che la distinzione tra pena e misura di sicurezza non è che uno schermo assai fragile e che meglio è avvicinarle nel concetto della giurisdizionalità. Il von Litszt, che ha lasciato di sé un'orma non cancellabile di valore, a commento di un analogo concetto enunciato al congresso criminalistico di Pietroburgo del 1902, scrisse sette anni dopo: « Forse la teoria giungerà troppo tardi a ciò che non ha raggiunto finora: separare il concetto della pena da quello della misura di sicurezza ».

L'anno venturo a Bruxelles avrà luogo un congresso criminalistico europeo, e avrà come tema preminente questo delle misure di sicurezza. Auguriamoci che l'Italia possa apportarvi non solo il contributo degli attuali dibattiti parlamentari, e quello degli studi che vantano da ultimo un così notevole indice nella relazione del guardasigilli, ma il contributo più cospicuo di istituti giuridici già introdotti. (*Applausi*).

Passo ai punti della riforma su cui il discorso del guardasigilli suggerisce l'opportunità di qualche chiarimento.

Sulla necessità di conservare l'ergastolo e di abolire la segregazione cellulare siamo d'accordo. Il nostro pensiero combacia perfettamente col suo: abbiamo inteso raccomandare non l'eliminazione della pena perpetua, ma quella della segregazione, come negazione d'ogni raziocinio e d'ogni umanità nel sistema delle pene afflittive.



Quanto alle pene pecuniarie e al rapporto, che noi indichiamo come importante tema di studio, tra esse e la potenzialità economica dei colpevoli, riconosciamo che si tratta di un tema irto di difficoltà e di non facile applicazione, ma insistiamo nel dichiarare che esso, suffragato dall'opinione di insigni cultori del diritto, segna la via per meglio raggiungere la concreta uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. La pena pecuniaria, inflitta al ricco nella stessa misura che all'indigente, solo in omaggio alla identità del titolo di reato, non contiene in sé l'efficacia intimidatrice e rieducatrice di una pena, che, variando nella misura, dia invece ad entrambi una uguale sensazione di danno.

Brevi parole sul perdono giudiziale.

Su questo, la Commissione, convinta dell'altissima importanza e delle poliedriche difficoltà dell'argomento, non ha creduto di poter prendere, nel breve spazio dei suoi lavori, conclusioni tassative. Ha soltanto posto il problema, che trova utili avviamenti di soluzione nei progetti preliminari tedesco, austriaco, svizzero, ed in parecchie proposte legislative innanzi alla Camera e al Senato francese, dove però, come è stato osservato, la proposta non poteva che cadere, poichè il perdono giudiziale è strettamente connesso ad una più larga visione del fondamento della pena, e non può essere razionalmente introdotto in un sistema in cui essa non abbia per base che il concetto della retribuzione.

Ed il perdono giudiziale dovrà essere, a nostro avviso, studiato, non dal punto di vista di un surrogato o duplicato della grazia, bensì da quello ben diverso di un atto giudiziario, di una rinunzia all'applicazione stessa della pena in vista di particolarissime circostanze, che rendano la pena, anche nel minimo, eccessiva e quindi inconciliabile col criterio della equità, guardata anch'essa come criterio giuridico positivo.

Qui si realizzerebbe la fusione tra le prerogative delle due giustizie: la giustizia togata e la popolare. Mentre alla giustizia popolare è dato il sovrano potere di assolvere attraverso gli ibridi espedienti della incolpevolezza e della infermità mentale, anche se a questa non corrisponda una definita entità patologica, purché ragioni imponenti di equità concorrano, un si-

mile potere, per delitti molto meno gravi è negato al giudice togato, che senza dubbio, se lo possedesse, ne farebbe un governo di gran lunga migliore.

Per l'opposto, chiunque abbia consuetudine di verdetti popolari, sa quante volte la concessione di scuse che lasciano al presidente ampia latitudine di penalità, non basti a salvare l'imputato da condanne che il sentimento collettivo giudica aberranti ed eccessive. Le giurie condannano talora in previsione di una pena mite; il presidente delude la previsione ed applica pene che, se i giurati avessero ritenute probabili, sarebbero stati solleciti ad evitare con la assoluzione. In alcuni casi di eccesso di legittima difesa, ad esempio, è evidente la dimostrazione che l'agente intanto è precipitato all'atto micidiale in quanto, pur non versando nei termini precisi della legittima difesa, era tuttavia invaso da quel terrore che travolge la serenità del giudizio e la freddezza delle risoluzioni: è uno stato subiettivo, che rasenta ma non è l'infermità di mente. La giuria popolare concede la scusa per non togliere agli eredi delle vittime, con una condanna qualsiasi, la speranza del risarcimento dei danni; mentre il perdono giudiziale permetterebbe di appagare tutte le esigenze dell'equità, sottraendo l'imputato ad una condanna che il caso non giustifica e lasciando alle parti lese il diritto della rivalsa. Senza aggiungere che oggi, come ho accennato, l'eccesso di legittima difesa, oltre a portare ad una condanna, può determinarla in una misura così grave da uguagliare quella applicabile per un omicidio attenuato da una scusa quale l'ubriachezza, che, nel suo valore etico, è oggi così largamente discussa ed a buon diritto il ministro vorrebbe compresa fra le nevrosi attenuatrici di responsabilità.

Vi sono altri casi in cui il motivo è così positivamente pietoso da far giudicare che anche la coscienza dei più equilibrati ne sarebbe rimasta sconvolta: la coscienza popolare inclina alla assoluzione, ma preferirebbe che un precedente rimanesse per un eventuale giudizio sulla condotta futura dell'imputato, e un titolo potesse formarsi per la rivalsa dei danni.

Sono casi in cui la pena è sconsigliata dall'equità, ma in cui l'astensione della pena non deve equivalere ad assoluzione, essendo anzi ma-



nifesta l'opportunità che resti un pronunciato valutabile sia ai fini dell'obbligo del risarcimento sia a quelli di una dichiarazione di recidiva o di criminalità abituale.

Le ipotesi e gli esempi potrebbero moltiplicarsi. Sono però sempre ipotesi assai diverse, come vedesi, da quelle della grazia, per la quale vengono in esame motivi sopraggiunti alla condanna, l'opportunità di agevolare la pacificazione degli animi in determinati ambienti o fra determinate famiglie, e così via.

È da questo aspetto che la Commissione insiste nella sua proposta, e raccomanda ancora l'introduzione del perdono giudiziale nel nostro sistema penale.

Potrei a questo punto por fine al mio dire, perchè nel discorso dell'onorevole ministro la Commissione non trova altri argomenti su cui intrattenere la Camera illustrando la sua relazione. Mi incombe però il dovere di una breve risposta a quegli oratori dell'opposizione che hanno censurato, tutti vivacemente, le nostre proposte sui delitti contro la sicurezza dello Stato, specialmente per le pene che raccomandiamo di studiare — senza tassativamente proporle — in rapporto ai più gravi fra essi.

Io mi domando: sono davvero queste pene oggetto di execrazione della pubblica coscienza, risveglio di deprecabili sistemi?

Se potessi alla Camera parlare di me, mi affrettarei intanto a dichiarare che, se un momento giungesse in cui mi toccasse scegliere tra la mia coscienza giuridica e la passione di parte, io non esiterei a scegliere sacrificando questa per non piegare un lembo solo della mia libertà di cultore del diritto.

Ma è necessario intendersi su quel che è il diritto. Il diritto non è entità statica: il diritto si muove e si evolve. Il diritto di un'epoca in cui su tutte le tavole della legge è incisa la intangibile sovranità dello Stato non è lo stesso che il diritto di un'epoca in cui questa debba cedere alle precarie fortune dei partiti.

Improvvidamente l'onorevole Maffi parlò del soffio rivoluzionario che percorre l'Europa. Si vede (mi duole che egli sia assente) che egli, prediligendo per i suoi discorsi i temi in cui può mostrare una particolare incompetenza (*Siride*), non ha mai consultato nè letto una collezione di istruzioni giudiziarie dei soviet. Se-

bene comunista, avrebbe egli saputo dominare il brivido, ad esempio, per questa istruzione del novembre 1917: « il tribunale rivoluzionario stabilisce la pena a norma delle circostanze e secondo la propria coscienza rivoluzionaria » ? (*Commenti*).

Il tema è ardente, e si guardino i comunisti dal confondere il mio pensiero sulla rivoluzione russa col nostro pensiero fascista.

Anche la nostra è una rivoluzione, anzi solo la nostra è rivoluzione, perchè quella è rivolta senza rivoluzione, la nostra è rivoluzione senza rivolta (*Approvazioni*); quella distrugge, la nostra edifica; quella traccia il solco sanguigno del fratricidio, la nostra il solco luminoso e fecondo dell'idea e della grandezza.

Nè io difenderò il mio suggerimento di studiare il ritorno ad alcune pene particolari rilevando che essa non ha trovato riluttanti uomini come l'onorevole Carnazza e l'onorevole Sarrocchi, che danno al fascismo la piena adesione del loro pensiero liberale.

Dirò invece: abbiamo inteso solo indicare una questione squisitamente giuridica, degna di essere esaminata con lealtà e con freddezza di studiosi da tutti, da noi e dai nostri avversari.

È necessario preliminarmente ricordare che, secondo noi, i più gravi delitti contro la sicurezza dello Stato non possono esser confusi con i delitti politici. Fra i due gruppi di delitti è una distinzione profonda: il delitto politico ha come limite estremo la sicurezza dello Stato.

Se lo tocca e lo sorpassa, cessa di essere delitto politico e diviene delitto contro la sicurezza dello Stato. Chi compromette, chi mina, chi sovverte la sicurezza del Paese non può usurpare per il suo delitto l'attributo di politico. (*Approvazioni*).

Ora, limitato ai delitti contro la sicurezza dello Stato, e contro i più gravi fra questi, lo studio dell'opportunità di istituire la deportazione, il bando o l'esilio, è chiaro che noi ci siamo proposti di riprendere una tradizione giuridica, che cominciata da Cesare Beccaria, fattore fra i più grandi della rinascita liberale del diritto punitivo, giunge fino ad Enrico Persina, il faro più luminoso di antica sapienza che sia brillato negli atenei italiani, ed ha oggi per sé l'adesione degli scrittori più democratici di diritto penale.



Un agevole parallelo fra le pene di cui raccomandiamo lo studio e quelle attualmente comminate per i maggiori delitti contro la sicurezza dello Stato dimostrerebbe di quanto le prime sarebbero più miti di queste. Quelle pene non sono ignote alla Svizzera; sono largamente applicate in Francia, dove ebbero propugnatori autorevoli Tissot ed Ortolan. Tra esse, il bando, l'esilio dallo Stato, fu indicato, come ricordavo, dal Pessina, durante la preparazione del progetto del '66 (la patria era quasi tutta unita; il pensiero liberale trionfava) quale sostitutivo delle pene più gravi in tal genere di delitti e come condizione per la concessione della grazia da parte del Sovrano.

Noi vediamo inoltre in queste misure un possibile mezzo di ulteriore progresso nella specificazione e nell'individuazione delle pene. La sanzione deve, nel suo concetto comprensivo astratto, colpire il delinquente nel motivo: creare la contropinta. Da questo punto di vista, è teoricamente giustificabile anche la confisca dei beni, che la Francia adotta, perchè, se vi sono cittadini immemori del sacro dovere che deve avvicinare l'uomo alla patria, è forse politicamente utile minacciarli nel vincolo familiare, minacciarli di miseria nei figli: il legame della paternità può ancora resistere e vibrare nell'animo di un cittadino pervertito. Ma il nostro sentimento, la nostra mentalità respingono condanne che percuotono gl' incolpevoli.

Ben altro però è il decidere se meriti restare sul suolo della patria chi ne offende la sicurezza con atti di estrema gravità. La coscienza politica di questo momento ammonisce che la Patria si conquista o si perde: chi non sa conquistarla col fervore della passione o almeno con la fedeltà, può incorrere nel pericolo di perderla. (*Applausi*). Fu da molti notato che è prudente allontanare gli agitatori più pericolosi, per strappar loro l'influenza che attingono dalla presenza nello Stato. Il problema ha piuttosto i suoi veri termini nella pratica possibilità di dare conveniente esecuzione alle pene accennate.

Non ho altro da dire. Le nostre proposte, in genere, hanno avuto autorevole sanzione nell'adesione del ministro. Vi ho parlato delle linee massime entro le quali dovrà essere elaborata la nostra nuova legge penale. Mi piace riassumerle con una immagine in cui sento esattamente rispecchiarsi il significato storico di questo avvenimento legislativo.

Or è qualche giorno, alla città di Rovereto veniva donata la campana fusa nel bronzo di tutti i popoli che combatterono per la causa della civiltà, affinchè una più pura voce fosse aggiunta alle voci purissime della Patria. Sia del pari il nuovo codice delle pene fuso nei metalli migliori delle scuole che hanno combattuto e combatteranno per la causa del vero, ed abbiano essi per la lega la ritemprata idea della Nazione che sovrasta ed ascende. (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).



---

Tornata del 28 maggio 1925

---

**Discorso dell'On. SARROCCHI, relatore**

---

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Sarrocchi, relatore per le modificazioni al codice di procedura penale.

SARROCCHI, *relatore*. Onorevoli colleghi, io potrò essere relativamente breve perchè l'onorevole ministro, nel suo elevato discorso, ha in gran parte preso atto, dichiarando il suo consenso, delle conclusioni, alle quali è venuta la Commissione nei rapporti della riforma del codice di procedura penale.

Sono rimasti però alcuni punti di dissenso; e taluni assai importanti. Ed io sarei ben lieto di potere completare l'accordo, imitando l'esempio dell'onorevole ministro, il quale ha rinunciato ad una parte delle proposte da lui enunciate nella relazione per aderire alle nostre osservazioni; ma, consultata la Commissione, ho il dovere di dichiarare che sopra alcuni punti il dissenso permane.

Ma, prima di accingermi al rapido svolgimento della necessaria polemica, ringrazio il ministro delle parole assai lusinghiere che ha rivolto a noi, come ringrazio gli onorevoli colleghi che sono stati ugualmente cortesi e benevoli nel giudicare i risultati del nostro lavoro.

Rilevo che la riforma del codice di procedura penale ha fornito argomento di discussione a pochi deputati, tra i quali ricordo gli onorevoli Maccotta, Rubilli, Putzolu e Cavalieri; e pare a me che questo fatto abbia un significato, quando si considera che hanno partecipato alla discussione di questo disegno di legge alcuni oratori della opposizione, ai quali non poteva sfuggire l'importanza della ri-

forma della procedura penale che è presidio e difesa delle pubbliche libertà.

Il silenzio serbato su questa parte del disegno di legge da coloro, che certo non sono propensi alla delega dei poteri in così delicata materia, sta a dimostrare che, nelle proposte di riforma della procedura penale, noi non abbiamo offeso alcuno di quei principî, dei quali del resto io dichiaro di voler essere per primo geloso custode.

È stato scritto che « in Inghilterra si apprezza la procedura penale più perchè essa serve di egida protettrice nei rapporti politici di quello che siccome il miglior mezzo per scoprire la verità » e che « la storia dei conflitti politici per raggiungere e rafforzare le libertà, quella si è delle forme processuali e giudiziarie ». E, se questa è ad un tempo una verità storica e filosofica, di cui si trae l'ammaestramento dalle legislazioni meglio coordinate al fine della difesa della libertà e del conseguimento del fine sociale dell'attività punitiva, pare a me che il non aver incontrato alcuna critica di carattere generale stia a dimostrare che la discussione di quella riforma, ha ormai importanza piuttosto sotto l'aspetto tecnico che sotto l'aspetto politico.

Con questa premessa passo senz'altro in rassegna le dichiarazioni che sono state fatte ieri dall'onorevole ministro; il quale anzitutto ha detto di essere d'accordo interamente con la Commissione per quanto concerne i rapporti tra azione civile e azione penale, la competenza, l'istruttoria, le nullità, i termini, le no-



tificazioni, la libertà personale dell'imputato, le testimonianze, i provvedimenti giudiziari e le formule di proscioglimento.

Ma, nonostante l'accordo, qualche cosa deve essere detto — a fine di dare un concetto sintetico della parte sostanziale della riforma — sul tema dell'istruttoria e del giudizio di accusa, che sarà oggetto di innovazioni assolutamente radicali, proposte dal ministro nel suo accurato, dotto e coscienzioso lavoro e accettate dalla Commissione anche in omaggio ai risultati d'importanti dibattiti di dottrina e di giurisprudenza. Ministro e Commissione propongono in questo campo (e parmi che non sia sorta nella Camera voce alcuna di dissenso) un ritorno all'antico, con la premessa che regola della istruttoria deve essere il procedimento formale.

La istruttoria sommaria, adottata come norma ed affidata al pubblico ministero, ha fatto, in verità, pessima prova.

Chiunque esercita il ministero del giudice o veste la toga dell'avvocato sa a che cosa si sono ridotte le istruttorie nell'ultimo decennio.

Si sperava che il pubblico ministero potesse assolvere il compito della ricerca della prova (che ne presuppone e ne implica la critica) e che ne avesse la possibilità e i mezzi materiali; ma l'esperimento è fallito.

Noi non vogliamo discutere qui delle attitudini e delle abitudini, che concorrono a formare la capacità psicologica dell'istruttore: certo è perciò che la consuetudine dell'accusa non rende più adatto il magistrato all'esercizio di una funzione, che è propria del giudice. E se ne è avuta la dimostrazione e la riprova nella incompletezza quasi costante delle indagini e nell'avventatezza dei rinvii al giudizio.

È avvenuto di fatto che, per la pletora del lavoro, per la distanza fra la sede del magistrato istruttore e i luoghi in cui dovevano raccogliersi gli elementi di prova, si è resa necessaria una partecipazione eccessiva e quasi esclusiva della polizia giudiziaria, ed anzi degli organi minori di essa, alla raccolta delle prove: ed è divenuto comune e quotidiano lo esperimento del pubblico giudizio sulla base di istruttorie ultrasommarie, nelle quali abbondano testimonianze raccolte dall'Arma dei

Reali carabinieri, con evidente diminuzione delle garanzie di accuratezza, serietà e precisione d'indagine, che sono necessarie anche per formulare un'accusa.

Il pubblico ministero perciò come giustamente propone l'onorevole ministro, deve tornare alla sua funzione caratteristica, alla sua fisionomia di *parte*. Deve essere parte e non giudice; e, appunto perchè è parte e non giudice esso deve promuovere l'azione penale e non deve, *se non in casi eccezionali*, essere arbitro delle sorti dell'istruttoria conducendo l'imputato fino al limite del dibattimento senza intervento del giudice. Queste parole dimostrano che noi non vogliamo escludere in ogni caso la citazione diretta; la quale può essere mantenuta per alcuni reati e per alcuni casi, nei quali sia evidente che non è necessaria una istruttoria accurata per giudicare della possibilità o della necessità giuridica di esporre il cittadino al giudizio pubblico senza offesa ai suoi essenziali diritti.

Per ogni altro caso è necessaria la istruttoria formale.

Una sola spiegazione, nonostante l'accordo, dev'essere data per corrispondere alla richiesta che fu fatta ieri dall'onorevole ministro, allorché enunciò un dubbio sulla opportunità della nostra proposta di dichiarare non necessaria in ogni caso la chiusura dell'istruttoria per mezzo di una pronunzia del giudice.

La proposta non è nuova, come potrò dimostrare con l'esempio di molte legislazioni.

Ferma la regola dell'istruttoria formale (necessaria sempre quando la importanza dei titoli di imputazione lo richiede e lo richiedono le difficoltà dell'indagine) l'imputato, al quale si notifica l'atto di accusa o l'imputazione (con quella qualunque denominazione che si potrà stabilire) deve essere libero di chiedere una pronunzia istruttoria o, giudicandolo a sè più conveniente, di aderire alla richiesta del pubblico ministero e di accettare il pubblico giudizio per la immediata discussione sull'addebito che gli si contesta. In verità, se egli ritiene che gli convenga di cimentarsi senz'altro nel pubblico dibattimento senza che il giudice dell'istruttoria emetta alcuna pronunzia a conferma dell'accusa, io non so perchè dovremmo imporre a questo imputato



una perdita di tempo che può essergli dannosa; non so perchè dovremmo infliggergli una valutazione anticipata e sommaria delle prove, che può anche essere causa di pregiudizio, prevenendo in qualche modo l'apprezzamento definitivo del magistrato che dovrà giudicare nel dibattimento.

Tutto questo, che può essere evidentemente un danno per l'imputato, nuoce anche alla speditezza dell'amministrazione della giustizia.

In senso inverso, noi proponiamo di dare all'imputato anche la facoltà di chiedere che sulla completezza dell'istruttoria e sulla sufficienza delle prove si pronunci il giudice quante volte il pubblico ministero gli abbia notificato, anche con le forme della citazione diretta, il proposito di chiamarlo in giudizio.

Il rinvio al dibattimento, l'esperimento del pubblico giudizio è, per sè stesso, un fatto grave che può lasciare una traccia nella vita di un cittadino: e, se questi ritiene possibile di evitarlo con l'esperimento dei suoi mezzi di difesa, noi riteniamo che sarebbe inopportuno ed ingiusto il non riconoscere all'imputato il diritto di far decidere al giudice dell'istruttoria se gli elementi raccolti siano sufficienti per obbligarlo a subire il danno di un pubblico giudizio.

Ma ho già detto che la nostra proposta trova riscontro, salva la varietà delle formule, in altre legislazioni: e, ad esempio, nel codice ticinese, per le disposizioni del quale l'accusato può chiedere alla Camera dei ricorsi che si faccia l'istruttoria quando l'atto di accusa sia stato formulato sulle sole informazioni preliminari e, in ogni caso, può interporre reclamo contro l'atto d'accusa per vizi di forma, per incompetenza della corte designata, per le eccezioni di improcedibilità e per quelle che escludono nel fatto il carattere di reato. Più radicalmente il codice austriaco concede il diritto di opposizione anche per motivi di inammissibilità dell'accusa. Ugualmente provvede il codice per la Bosnia e l'Erzegovina. E quello ungherese stabilisce che l'accusato può fare opposizione contro ogni punto dell'atto di accusa per ragioni di fatto e di diritto e anche per la valutazione delle prove: e la discussione del gravame si fa innanzi al consiglio di

accusa, in udienza non pubblica, ma con facoltà di intervento dell'imputato e del suo difensore.

Anche in altri codici è ammesso sotto una forma o sotto un'altra questo diritto di opposizione: sicchè, onorevole ministro, io avevo ragione di riferirmi a questi precedenti per chiedere che anche le nostre leggi riconoscano all'imputato il diritto di decidere — appena sia compiuta l'istruttoria e notificata l'accusa — se gli convenga senz'altro di affrontare il pubblico dibattimento, aderendo alla richiesta del pubblico accusatore, o se più gli giovi il chiedere che sia emesso un giudizio preliminare sulle prove che l'accusatore crede di aver raccolte contro di lui e sugli elementi del reato, che potrebbero ritenersi non sufficienti per il rinvio al giudizio.

Da qualcuno è stato fatto un accenno alla possibilità di arrivare in un tempo non lontano al sistema dell'istruzione pubblica, di un'istruttoria, cioè, a cui possa largamente partecipare la difesa. Questo è un problema che noi non abbiamo ritenuto maturo per la soluzione e che può essere serbato all'avvenire. Precedenti legislativi non mancano, i quali stanno a stabilire che — quando nell'istruttoria concorrono tutti coloro, ai quali interessa la ricerca della prova — si rende più sicura l'azione e più spedito il corso della giustizia nelle fasi successive del procedimento e si riesce spesso ad eliminare l'errore di rinvii a giudizio, che gli elementi della prova non autorizzano o non giustificano.

Ma, per attuare una riforma di tanta importanza in questa prima fase del procedimento — anche a prescindere dalle obiezioni di carattere teorico, che da più parti si oppongono — sarebbero necessarie disponibilità di personale giudicante e disponibilità di mezzi che nello stato attuale dei servizi giudiziari, sono ben lontani dalla effettiva realtà.

Un punto, nel quale, relativamente all'istruttoria, ci siamo trovati in disaccordo col ministro, è quello che riguarda la cosiddetta « scarcerazione automatica », vale a dire l'assegnazione di un termine per il compimento dell'istruttoria; termine che noi crediamo possa essere ampliato, ammettendo anche una



maggior larghezza nella concessione delle proroghe, ma di cui non riteniamo opportuna la soppressione, proposta dal ministro.

Noi ci rendiamo conto di certi inconvenienti che si connettono al sistema vigente: una necessità di affrettarsi, una preoccupazione di non arrivare a tempo, e, in conseguenza, il pericolo che la sostanza ed il fine, siano sacrificati alla rapidità necessaria per l'osservanza del termine, di cui talvolta ripugna il domandare la proroga. Ma l'onorevole ministro ci permetterà di preoccuparci di un altro grave pericolo, non meno sostanziale per la libertà dell'imputato, e di ricordare che, prima del codice del 1914, si sono avute istruttorie interminabili, lungaggini sistematiche e riprovevoli, tali da rievocare i sistemi, veramente vessatorii ed oppressivi, che vigevano sotto l'impero di governi assoluti e dispotici.

È noto che Francesco Domenico Guerrazzi fu giudicato nel 1853 dopo cinquanta mesi di carcerazione preventiva: e, con questo, altri precedenti storici potrebbero segnalarsi per indicare le ragioni della riforma, in forza della quale fu stabilito un termine, eventualmente prorogabile, che il giudice istruttore deve osservare se crede che, per i fini della giustizia, sia necessario mantenere la detenzione dell'imputato.

Sempre in relazione al periodo dell'istruttoria, ed anzi alla sua fase iniziale, vi è un punto, sul quale si è manifestato più inconciliabile il dissenso tra l'onorevole ministro e la Commissione: un punto che ha anche una vera importanza politica, sebbene questa sia diminuita dopo le dichiarazioni che voi faceste ieri, onorevole ministro, allorché dichiaraste che, proponendo la soppressione del capoverso dell'art. 179 del cod. proc. pen., non avete inteso di creare un sistema legislativo nuovo, nel quale sia disconosciuto il principio della « legalità » e della « obbligatorietà » dell'azione e sia accolto, invece, il principio della « discrezionalità ».

Ma che io non mi fossi apposto male quando compresi che l'accento della relazione ministeriale poteva avere quelle ampie ripercussioni, alle quali ho accennato nella relazione della Commissione, lo ha dimostrato il discorso

dell'onorevole Maccotta; il quale, dichiarando di credere che tale fosse la vostra tesi, l'ha portata alle sue conseguenze estreme, e ha detto di accettare il principio della discrezionalità, al fine di conferire al pubblico ministero, non soltanto la facoltà di promuovere o di non promuovere l'azione, ma perfino quella della rinuncia, del recesso dell'azione già promossa e anche dell'appello interposto contro le sentenze assolutorie.

Tutti sanno che nel sistema vigente il pubblico ministero, quando ha promosso l'azione, deve seguire le varie fasi dell'istruttoria e del giudizio pubblico, proponendo istanze e conclusioni, che hanno il valore di un opinamento, ma non può troncare il corso dell'azione. Invece i fautori del principio della discrezionalità, del quale si è fatto assertore qui l'onorevole Maccotta, vorrebbero che si modificasse radicalmente il sistema e che il pubblico ministero fosse arbitro assoluto dell'azione in qualunque periodo del procedimento.

Alla confutazione di questa tesi maggiore io associo ora, onorevole ministro, la rispettosa critica per la tesi minore, che voi sostenete proponendo la modificazione dell'art. 179 del codice vigente.

Il pubblico ministero, avete detto ieri, ha per ufficio di promuovere l'azione; e l'azione è obbligatoria, ha carattere assoluto di legalità e di necessità. Ma deve esservi un giudice della esistenza degli elementi giuridici necessari per promuovere l'azione, e questo giudice, avete detto voi, deve essere il pubblico ministero.

A me pare che noi della Commissione siamo coerenti con noi stessi quando, adottando una delle vostre maggiori premesse, diciamo che il pubblico ministero deve essere parte e non giudice; siamo coerenti se da questa premessa facciamo scaturire la conseguenza che, presentata una denuncia o una querela, non può esser lasciata al pubblico ministero la facoltà incontrollabile di promuovere o di non promuovere l'azione penale, ma deve essergli imposto l'obbligo di sottoporlo all'esame di un giudice, anche per far dichiarare che l'azione penale non può essere promossa.

Io credo di poterle dimostrare, onorevole ministro, che adottando la norma contraria noi



daremmo vita ad un sistema che non avrebbe precedenti e non troverebbe riscontro fra i sistemi legislativi vigenti negli altri paesi per l'esercizio dell'azione penale.

Poichè questo punto è veramente importante e sotto l'aspetto giuridico e sotto l'aspetto politico (forse più di ogni altra parte della progettata riforma) io credo che sia opportuno qualche cenno di legislazione comparata: e a tal fine, in una sintesi molto rapida, ricordo che un primo sistema è quello accolto dal diritto inglese, che affida l'azione penale a tutti i cittadini e che non richiede neppure come condizione che il privato accusatore sia stato danneggiato dal reato.

Si tratta, come ognuno intende, di una vera e propria azione popolare, che presso di noi è ammessa, con carattere di eccezione, per taluni reati previsti dalla legge elettorale.

La legge inglese ammette, è vero, qualche deroga alla norma dell'accusa privata con l'intervento di ufficiali del Governo, particolarmente incaricati di promuovere determinate azioni; ma queste, come ho detto, sono eccezioni, mentre di regola l'accusa è affidata soltanto ai privati. Ed io mi affretto a rilevare che un tal sistema non si potrebbe attuare presso di noi, poichè nel maggior numero dei casi nessuno si curerebbe di perseguire il delinquente.

La mentalità nostra rifugge da queste forme di attività giuridica: e sarebbe perciò grave errore l'affidare alla iniziativa privata la persecuzione giudiziaria del reato.

Eppure, onorevole ministro, sarebbe questo il sistema da adottarsi se si ammettesse la possibilità giuridica della inazione del pubblico ministero senza controllo del giudice, salvochè non si voglia ammettere che il giudice istruttore possa procedere per proprio conto, indipendentemente dalla richiesta del pubblico ministero.

Secondo sistema: quello spagnuolo. L'azione penale può esercitarsi da tutti i cittadini, ma anche i funzionari hanno l'obbligo di esercitarla, vi sia o non vi sia un privato accusatore, tranne il caso di querela nei reati perseguibili ad istanza di parte.

Terzo sistema: il nostro, che attribuisce il

monopolio dell'azione penale al pubblico ministero.

Quarto sistema quello dell'Austria, della Germania, dell'Ungheria, della Serbia e di altri Stati, nei quali l'azione penale è affidata agli ufficiali dello Stato, ma può essere esercitata anche dalla parte lesa. Differenza dal sistema inglese questa: che, mentre col sistema inglese, l'azione ha veramente carattere popolare e chiunque, anche non offeso o danneggiato dal reato, può farsene iniziatore, con questo sistema, invece, la sola parte lesa può sostituirsi od aggiungersi al pubblico ministero.

Onorevole ministro, se noi al sistema nostro, che è il terzo di quelli che ho elencati — e che è caratterizzato dal monopolio dell'azione penale per parte di quello stesso ufficiale dello Stato, che è l'organo del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, — se noi al nostro sistema apportiamo una profonda modificazione, dando a questo funzionario la facoltà di iniziare o di non iniziare, di promuovere o di non promuovere l'azione penale, noi ammettiamo la possibilità dell'arbitrio.

Ora io non temo di fatto che l'atto arbitrario sia consumato o, meglio, che avvenga l'arbitraria omissione; ma temo le ripercussioni della riforma, temo la preoccupazione pubblica per la possibilità astratta dell'arbitrio; la temo specialmente in un tempo nel quale le passioni di parte sono forti e troppe persone sono, più o meno sinceramente, proclivi a supporre che dei contatti col potere esecutivo, del quale è rappresentante presso l'autorità giudiziaria, il pubblico ministero possa risentire la soverchia influenza.

Perciò io ritengo prudente, per evitare il timore del male, per sè stesso dannoso, (chè il male, lo ripeto, io assolutamente non temo), ritengo prudente che non si inserisca nella riforma questa grave alterazione al sistema vigente; e propongo che sia mantenuta l'attuale garanzia del controllo del giudice istruttore alle decisioni negative del pubblico ministero.

Insisto, pertanto, a nome della Commissione, perchè non siano apportate modificazioni all'articolo 179 del codice di procedura penale.

Un argomento di molta importanza, nel quale

ritengo che non manchi accordo sostanziale tra l'onorevole ministro e la Commissione, nonostante le riserve da lui espresse, è quello delle perizie. Siamo tutti censori convinti del sistema di perizia, così come è stato creato dal codice vigente, con aperto carattere di reazione agli abusi di una pratica giudiziaria, che in verità era divenuta intollerabile. A questo abuso si reagì e si creò un sistema nettamente contrario e non meno dannoso.

Si era accentuata la tendenza a rendere possibili ed anzi abituali nel giudizio pubblico le variazioni più profonde degli accertamenti tecnici o scientifici, che erano stati messi a base della pronuncia istruttoria: era invalso il sistema di improvvisare la perizia all'udienza, trascurandola spesso nella istruttoria scritta e facendone la materia di dibattiti orali, che, spesso non preceduti da serie indagini scientifiche o tecniche, uscivano dal campo della rigorosa dimostrazione peritale per spingersi ai maggiori eccessi della speculazione verbale e rettorica che non trascurava talvolta neppure la mozione degli affetti.

Era naturale che questo male dovesse essere eliminato: ma, dopo avere sperimentato i mali di un sistema diametralmente opposto, è anche giusto e naturale che si ritorni ora alla giusta via o, come voi diceste ieri, onorevole ministro, che si cerchi la via di mezzo. Ed io ritengo che la via di mezzo sia quella proposta da noi.

Il sistema, che noi proponiamo, ha come elemento comune col sistema attuale quello dell'indagine immediata per l'accertamento del fatto, con la partecipazione di un perito dell'imputato, quando dell'imputato sia possibile l'indicazione.

E a proposito della qualifica di « imputato » il vostro consenso ci è venuto intero, relativamente alla proposta, che del resto muove dalla vostra relazione, di adottare una formula meno precisa — meno tecnica, se volete — per la definizione di questa condizione giuridica. È necessario affidarsi, con minore formalismo teorico, alla coscienza del magistrato e consentirgli di considerare come imputato non soltanto colui contro il quale si dirige un determinato atto istruttorio che il magistrato talvolta non può o non vuole porre in essere, finché gli

mancano determinati elementi di prova specifica, o finché lo svolgimento dell'istruttoria non abbia raggiunto un certo grado di maturità, ma anche colui, che — sebbene il suo nome non sia scritto ancora sulla copertina dell'incarto processuale o nel registro dei processi — è chiaramente indicato dagli atti come la persona, contro la quale si indirizzano le indagini istruttorie.

Il far dipendere la condizione d'imputato da un requisito formale è evidentemente un grave errore; ed ha portato, nella pratica, a conseguenze dannose non soltanto per l'abuso che si è fatto di questa anomalia del sistema legislativo, quanto perchè ha accreditato il sospetto dell'abuso.

Si sono avuti casi pubblicamente noti, in cui il giudice istruttore procedeva agli accertamenti di carattere tecnico e scientifico richiesti dal pubblico ministero nel momento stesso in cui questi, nella stanza vicina, raccolti i necessari elementi di prova specifica, richiedeva il mandato di cattura contro una persona che, non avendo fino a quel momento la veste giuridica d'imputato, rimaneva esclusa da ogni forma di partecipazione alle operazioni peritiche che in quel momento stesso si iniziavano.

Si aveva così, quasi contemporaneamente da un lato l'emissione del mandato di cattura e dall'altro l'incarico ai periti, nominati entrambi dal giudice istruttore per la ragione, formalmente esatta, che l'imputato non era presente al giudizio.

È necessario che la possibilità di questo abuso sia tolta. E a tal fine deve ammettersi che l'imputato possa partecipare alle indagini peritiche col perito da lui scelto, quando il magistrato istruttore, nella sua coscienza, sa e sente che — se anche non si sono compiuti gli atti formali da cui deriva, secondo le disposizioni ora vigenti, l'attribuzione ufficiale della qualità d'imputato — vi è però una persona contro la quale l'istruttoria si dirige e che, se non è l'imputato di oggi, sarà l'imputato di domani.

Un altro concetto fondamentale per la riforma delle perizie è quello della rinuncia al sistema illogico della formazione di una maggioranza numerica, specialmente nel periodo



istruttorio. La nomina del terzo perito, che ora si considera come un elemento necessario per l'integrazione della perizia, quando i due primi periti sono in dissenso, può non essere necessaria nel periodo istruttorio (e può essere rimandata utilmente alla fase degli atti preliminari al dibattimento, se il presidente lo giudicherà necessario), quando la perizia non costituisca l'unica sorgente di prova specifica anche per la decisione sul rinvio al giudizio o sulla dichiarazione di non doversi procedere.

Spiego quest'ultima riserva. Qualche volta dai risultati della generica può emergere l'unico mezzo di prova che serva all'identificazione del colpevole o che permetta di stabilire che si è di fronte ad un reato e non ad un evento fortuito o comunque non delittuoso. In tal caso io intendo che il giudice istruttore debba darsi carico del completamento della perizia nel processo scritto; ma tutto questo è superfluo quando l'imputato è designato da altri elementi di prova che rendono necessario l'esperimento del pubblico giudizio. Non è necessario allora che si persegua, fin dall'istruttoria, il miraggio della maggioranza numerica, la quale in realtà, per giudici intelligenti, non avrà valore ai fini della convinzione. Che siano due i periti, ai quali si pronunziano per l'accusa o per la difesa, ed uno solo quello che si pronunzia in senso contrario, ha ben poca importanza per il giudice, che, non vincolato dal sistema delle prove legali, vorrà rendersi conto delle ragioni dell'una e dell'altra tesi, per formarsi una seria convinzione indipendentemente da ogni sentimento di ossequio ai diritti della maggioranza.

Ma, affinché questo convincimento del giudice si formi liberamente e seriamente, noi crediamo che, pur con molte cautele e limitazioni, sia necessario liberarsi dalla fobia (che è veramente tale) della discussione fra i periti in udienza. E perciò chiediamo che l'imputato, il quale non abbia potuto partecipare coi suoi periti alle indagini tecniche del periodo istruttorio, abbia la facoltà di far rivedere la perizia prima dell'udienza e di discuterla e criticarla, con un perito di sua scelta, nel dibattimento e più genericamente chiediamo che siano ammessi i periti, benchè in numero limitato,

alla discussione orale, quante volte ciò sia utile e necessario a giudizio del magistrato. Sono vari i casi che noi le abbiamo segnalato nella nostra relazione, onorevole ministro: e il primo è quello della necessità di illustrare e chiarire la materia del dibattito. Spesso si assiste nei tribunali alla discussione di argomenti tecnici, di cui, senza la guida dell'esperto, poco o niente si capisce: ad esempio in materia di elettrotecnica, di statica edilizia, di chimica, ecc. Ma, nonostante la generale incomprendenza delle conclusioni peritiche o almeno delle ragioni che le giustificano nel concetto dell'esperto, il terrore dei periti all'udienza vince nel sistema vigente, ogni altra considerazione e li condanna all'ostracismo.

I presidenti, di regola, non vogliono citare i periti e, quando non respingono l'istanza, si riservano di provvedere nel corso del dibattimento: ma il pubblico ministero, il più delle volte, trova inopportuna la citazione dei periti e dichiara che ha capito benissimo tutto quello che è scritto nella perizia anche quando questa è irta, ad esempio, di formule chimiche o di preziosità algebriche. In realtà, però, si tratta spesso di semplici illusioni, perchè nessuno ha capito niente: e i periti, che talvolta assistono all'udienza per amore dell'arte o per passione scientifica, ridono degli errori del pubblico ministero e degli avvocati; e qualche volta non ridono, ma piangono per gli errori del giudice.

Questa ripugnanza al dibattito orale fra i periti è deleteria per l'amministrazione della giustizia, anche perchè esagera, denatura, e oserei dire, esaspera, come io ho deplorato nella modestissima mia relazione, il significato e la portata pratica del noto aforisma che il giudice è il perito dei periti.

In questa espressione si racchiude certamente una verità essenziale per il sistema probatorio che ci governa; ma questo non deve autorizzare o incoraggiare il giudice a credersi competente in una materia che è estranea ai suoi studi e nella quale egli potrà mettersi in grado di decidere del dissenso, soltanto quando avrà potuto interrogare i periti ed avere da loro tutti i chiarimenti necessari sui criteri tecnici e scientifici, che trovano applicazione nell'esame dei

particolari quesiti della causa; e tanto meglio potrà farlo egli — ed egli solo — se la questione peritica non è rigidamente separata dalle altre questioni di prova, e se al giudizio complessivo e definitivo debbono concorrere molteplici elementi di prova, non esclusivamente tecnici. Il giudice intelligente e studioso potrà così assimilare, per quella versatilità che è una prerogativa frequente a chi partecipa alla vita forense, quel tanto di nozioni scientifiche che è necessario per fissare i punti del dissenso, per regolare il contraddittorio e per trarne il criterio decisivo della controversia. E potrà veramente essere allora il perito dei periti nel decidere un dissenso di cui si sarà reso conto; il che non avviene finchè la legge e la pratica forense stabiliscono la norma che la perizia deve essere definitivamente formata nel processo scritto con la creazione di una maggioranza numerica, atta a dar vita ad una presunzione di verità, di cui, nell'intimo della coscienza, nessuno si appaga.

Ma occorrono cautele per scegliere i periti. Vi sono a questo riguardo precedenti notevolissimi: c'è ad esempio un progetto Fani, che dovrà essere forse modificato, ma che si ispira a criteri degni di essere raccolti e seguiti, come quello della formazione di albi speciali, secondo una razionale divisione delle materie peritiche più importanti e più comuni.

E ci sono poi, onorevole ministro, tanti voti di competenti che saranno arrivati a voi come a noi. I medici legisti, ad esempio, si preoccupano con ragione dell'invasione del loro campo ad opera di medici non specializzati: il che costituisce veramente un grave pericolo per la giustizia, perchè quando si è fatto sezionare un cadavere a un medico condotto non fornito di speciali attitudini, è inutile che a distanza di tempo, quando il cadavere è decomposto, quando le spoglie mortali dell'ucciso sono affidate alla terra che le distrugge e le consuma, è inutile, dico, che si sollevino dubbi o questioni sfuggite all'inesperto e si chiamino scienziati di alto valore a discutere sulla base di accertamenti incompleti o di inesatte constatazioni. È necessario che su questo punto siano adottati provvedimenti rigorosi: e non è da respingersi senza esame la proposta che lad-

dove si ha sede di tribunale, ma non sede universitaria, debba esservi perito fiscale, che abbia speciale competenza in questa materia e che salvi la giustizia e le parti dai pericoli, che spesso si addensano sulle sorti del giudizio per l'incapacità dei primi settori.

Nè si dica che questi sono sentimentalismi di difesa. Qualche volta dalla determinazione del modo in cui si è prodotta una ferita, e delle tracce che ha lasciato, dipende la decisione sulla particolare natura dell'arma feritrice, che è talvolta elemento essenziale per le questioni di prova specifica, come quando ne dipende, per tacere di altri esempi, il giudizio sulla posizione reciproca dell'ucciso e dell'uccisore, che può essere decisivo anche per la valutazione delle prove testimoniali e per la esatta misura della loro sincerità.

Noi crediamo pertanto di non aver fatto sull'importante argomento della perizia proposte eccessive: e ci auguriamo di vederle accolte nella redazione definitiva del codice.

Ci sono tra noi, onorevole ministro, altri punti di dissenso. Mi è sembrato però che non sia irremovibile la vostra ripugnanza all'abolizione della formula « proscioglimento per non provata reità », sebbene abbiate dimostrato una spiccata tendenza a respingere la nostra proposta.

Le vostre parole, se ben ricordo, furono queste: « io temo che il danno dell'abolizione possa compensarne i vantaggi »; il che significa che la questione ha due aspetti, e noi lealmente lo riconosciamo. Io ritengo però che l'avversione alla nostra proposta dipenda da un'abitudine mentale di cui è facile disfarsi, come siamo riusciti a liberarcene nella valutazione dei verdetti dei giurati, che nel monosillabo *no* accomunano tutte le pronunzie assolutorie per mancanza o per insufficienza di prova o anche per provata incolpevolezza. Nessuno infatti, di fronte ad una assoluzione pronunziata dai giurati, si cura di graduare il valore morale del verdetto e di indagare se la risposta negativa corrisponde ad uno stato d'animo, in cui prevalga il dubbio sulla reità o la certezza dell'innocenza.

Quando ci saremo abituati, anche per le sentenze dei giudici togati, alla formula negativa





unica, nessuno si ricorderà più di queste distinzioni; e l'assoluzione avrà l'effetto che deve raggiungere, quello della restituzione dell'integrità morale al cittadino non raggiunto da prove di reità. Con ciò non sarà escluso che la motivazione possa indicare il grado della convinzione del giudice; e tutte le volte che sarà necessario fare questa ricerca ai fini della valutazione della prova in un secondo processo, in cui l'imputato sia coinvolto, sarà possibile ricercare, fra i motivi della sentenza in cui egli sarà stato dichiarato non colpevole, quelle eventuali riserve, che il giudice avrà creduto di dovere esprimere, e che non saranno prive di valore in un secondo giudizio per la conoscenza dei precedenti morali del giudicabile.

Ma perchè stabilire pubblicamente quella specie d'indegnità morale che deriva dalle sentenze di assoluzione per non provata reità e che è stata ribadita dal codice attuale con la concessione del diritto d'appello contro tali sentenze? L'ammissione dell'appello significa che, anche a giudizio del legislatore, l'imputato assolto per non provata reità, non è assolto interamente, tanto è vero che egli può ricorrere ad un giudice superiore per chiedere l'assoluzione completa, e può riuscire soccombente in questo tentativo di piena liberazione morale dall'onta di un sospetto.

D'altronde è da considerarsi che ci sono accuse, le quali fatalmente importano che il proscioglimento abbia luogo con la formula della non provata reità e non ne consentono un'altra più decisiva: il che può dipendere talvolta dall'astuzia dell'accusatore, il quale, anche se è di malafede, quasi mai si espone all'azione di calunnia, e può creare da solo la base del sospetto, quando le circostanze dell'accusa, forse abilmente scelte da lui, impediscono all'imputato di dare una piena prova d'innocenza.

Tizio, ad esempio, denuncia che di notte, in una strada deserta, è stato aggredito da Caio e indica il posto preciso e determina altri elementi che sembrano accreditare l'inculpazione pur senza dare una prova tranquillizzante di reità; egli può anche corroborare la sua accusa con testimonianze che appaiono sospette; ma fino a quando la sua accusa rimane e, pur senza essere confermata da prove obbiettive,

non è contraddetta in modo decisivo dalla prova sicura del suo mendacio, che, il più delle volte, è impossibile, il magistrato potrà assolvere soltanto per non provata reità.

Ora è giusto creare questo diritto ai malvagi (ai possono essere paragonati gli accusatori incauti) e mettere il cittadino di cui non fu provata la colpa nella condizione di un uomo, che, nel giudizio del pubblico, è mezzo assolto e mezzo condannato?

Tutto questo mi ricorda il sistema probatorio dell'inquisizione tedesca, caratterizzato da una classificazione di prove e di mezze prove, per cui era possibile che due mezze prove, sommandosi, costituissero la prova intera.

Noi ci ispiriamo al principio che l'imputato, in regime di libertà, è assistito dalla presunzione dell'innocenza. Affinchè questa presunzione sia distrutta occorrono prove e l'onere della prova di reità è a carico dell'accusatore; e, se la presunzione non è distrutta, l'integrità morale del cittadino deve essere restituita senza restrizioni connesse al valore presuntivo di un documento giudiziario. Una mezza assoluzione può talvolta avere, per sole ragioni morali, gli effetti di una condanna ed essere deleteria e rovinosa per un cittadino o per una famiglia: ed è da aggiungersi che le stesse leggi del nostro paese stabiliscono incapacità o minacciano sanzioni di altra natura a chi, sottoposto a procedimento, ne sia stato dimesso con la formula del dubbio. E questo effetto giuridico di una assoluzione è, per sè stesso, gravissimo.

Una questione nella quale credo sia stabilito l'accordo tra il ministro e la Commissione è quella dell'appello: noi non possiamo rinunciare il secondo grado di giurisdizione nello stato attuale dei sistemi giudiziari. Si suol dire, anzi si osa dire, che il doppio grado di giurisdizione giova soprattutto agli avvocati, giacchè è di moda dir male degli avvocati, quasi quanto degli uomini politici. Ma non soltanto gli avvocati, bensì quanti hanno esperienza dei processi penali, sanno come i giudizi di primo grado si svolgono con penuria di tempo e spesso con economia di mezzi di indagine, e ciò per necessità imposte da circostanze che voi, onorevole ministro, non avreste la possibilità di modificare. Ed io, quando sento confrontare

i giudizi di tribunale, per i quali si concede l'appello, coi giudizi d'assise, nei quali, per reati più gravi, l'appello non è ammesso, penso che l'argomento fondato su questo raffronto possa subito distruggersi con questa domanda: avete voi il modo di assicurare ai giudizi di tribunale la solennità e la completezza d'indagini con cui si svolgono i giudizi d'assise?

Si suol dire che nei giudizi d'assise si fa troppa teatralità, che si perde tempo in indagini inutili e via dicendo. Ma, se in questa osservazione vi è qualche parte di vero, è vero altresì che nei giudizi d'assise (nei quali le indagini si compiono con uno scrupolo, che è pienamente giustificato dalla gravità dell'accusa e dall'indole del giudice) si scontano generalmente i vizi dell'istruttoria; sicchè è da credersi che, quando le istruttorie saranno meglio curate, anche i giudizi d'assise si svolgeranno con una maggiore rapidità. Ma, per non distaccarsi dall'argomento dell'appello, sta in fatto che quando si va innanzi alla corte d'assise, innanzi a dieci cittadini che — senza partecipare direttamente e attivamente alla ricerca delle prove — assistono come giudici a quella specie di duello, che si impegna fra accusa e difesa — e talvolta anche tra il presidente che deve mettere in luce le prove raccolte, e l'imputato che istintivamente resiste a questa ricerca — tutti sentono e intendono che i giurati vogliono indagini complete e non ammetterebbero che fossero lesinati i mezzi di prova nè all'accusa nè alla difesa. Alla ricerca delle prove, quindi, si dà, in questi giudizi, tutto il tempo necessario.

Ma, se questo si fa nei dibattimenti d'assise, ben altro avviene nei giudizi di competenza minore.

Chi frequenta le aule dei tribunali sa che qualche volta il tempo concesso allo svolgimento delle prove è tanto scarso che si ha appena il modo di orizzontarsi nell'eventualità di atteggiamenti inaspettati della controparte o di nuove emergenze della prova; sa che è difficilissimo integrare le indagini per la tirannia dei ruoli, per le esigenze di servizio, per tutto un complesso di motivi pratici o formalistici che poco o niente hanno di comune coi veri interessi della giustizia.

Insomma il giudizio di primo grado è quasi sempre una prima prova, di fronte alla quale e dopo la quale il sistema di difesa si rivede e s'integra per esser riproposto in veste più armonica e più completa nel giudizio di secondo grado.

Allo stato attuale dei fatti e dei metodi — per queste e per altre valide ragioni, che sono state esposte nella relazione — la Commissione sente pertanto di dovere resistere alla proposta di abolizione: e noi siamo lieti delle ultime dichiarazioni del ministro, il quale disse ieri di esser disposto a riconoscere l'inaffidabilità attuale di questa riforma.

Un altro punto importante è quello della contumacia; e su questo il dissenso permane.

Il relatore deve confessare di essere rimasto quasi solo nella difesa del sistema attuale. Ma è da notarsi che gli oratori che hanno parlato della riforma proposta su questo tema — ed in particolare l'onorevole Rubilli — si sono associati a voi, onorevole ministro, nella critica al sistema dell'insufficiente partecipazione della difesa al giudizio contumaciale, ma senza comprendere, io temo, a qual prezzo dovrebbe conquistarsi la quasi assoluta equiparazione del giudizio in contumacia al giudizio in contraddittorio.

L'onorevole Rubilli ha detto che il giudizio in contumacia in corte d'assise è una parodia, una farsa, e che sarebbe meglio sopprimerlo; ma egli non si è accorto, probabilmente, che sotto l'orpello della proposta di dare tutte le garanzie e tutta l'ampiezza alla difesa del contumace, si nasconde l'abolizione del sicuro rimedio che ora la legge concede contro la sentenza contumaciale, la quale, perciò, dovrebbe acquistare il valore di un provvedimento di carattere definitivo.

Se deve essere questo il prezzo della concessione, val meglio la rinuncia ai maggiori poteri, che si offrono alla difesa del contumace.

Io domando, invero, a tutti coloro che professano l'avvocatura se su dieci giudizi contumaciali ve ne siano, di regola, più di uno o due in cui l'avvocato sia in grado di esercitare il suo ministero senza consultare, o peggio senza conoscere l'imputato, provvedendo al discarico, creando per lui un sistema di difesa,



necessariamente artificioso e perciò spesso immorale, ed avendo egualmente la sicurezza di giovargli.

E non si abusi dell'argomento che il contumace ha il torto di esser tale.

Bisogna andar cauti nel giudicare dei motivi della contumacia: e occorre pensare che qualche volta l'imputazione tardiva non è conosciuta dall'imputato assente, che altra volta l'imputato non può presentarsi perchè ragioni di lavoro lo tengono lontano dalla sua casa (e questo accade specialmente agli umili) che altra volta la presunzione dell'efficacia della notificazione si risolve in una semplice e fallace supposizione.

E — se si abbandona il preconetto che, in ogni caso, l'imputato o contumace non si presenti perchè non vuol presentarsi, perchè non vuol farsi giudicare ora, perchè vuole riservarsi i vantaggi di una giustizia lontana e perciò meno efficace — è il caso di riproporsi il quesito: se sia possibile — almeno nel maggior numero dei casi — l'esercizio efficace della difesa nell'assenza dell'imputato, senza che l'avvocato sappia se abbia egli commesso o no il fatto, e in caso affermativo come si debbano presentare i mezzi di difesa circa le ragioni del fatto e i veri motivi dell'azione.

È da prevedersi che l'ampliamento delle facoltà astratte della difesa si risolverebbe praticamente in una vana parvenza, perchè i diritti attribuiti alla difesa non potrebbero essere esercitati da coscienziosi patroni e non compenserebbero il danno della rinuncia alla « purgazione della contumacia ».

Questo rimedio del resto è ammesso soltanto per i giudizi d'assise e per le più gravi condanne, mentre per le altre sentenze tolto il caso delle sentenze inappellabili e perciò opponibili, si ha la facoltà dei gravami ordinari, da sperimentarsi nei termini, in seguito alla notificazione della sentenza di primo grado. E perciò la riforma che si propone, limitata alle sentenze più gravi, urterebbe contro una tradizione giuridica, che non ha soltanto una base sentimentale, ma è fondata sulla necessità di ottenere che l'applicazione delle pene di estrema gravità sia preceduta e circondata da tutte le garanzie del contraddittorio.

Mi permetto pertanto di insistere perchè questo istituto non sia escluso dalle nuove leggi sul rito penale.

Debbo occuparmi ora, con grande rapidità, dei giudizi d'assise. In questo argomento siamo anzitutto d'accordo sulla necessità di migliorare il sistema di scelta dei giurati e di restringere le categorie elencate nella legge ora vigente. Specialmente per effetto dell'allargamento del voto, sono iscritte, ora, nella lista dei giurati persone che assolutamente non sono in grado di rendersi conto della importanza del loro mandato. Sotto questo punto di vista, onorevole ministro, voi potrete fare molto cammino, anche al di là dei limiti indicati nella nostra relazione, per meglio raggiungere il fine di dare all'amministrazione della giustizia uomini intellettualmente preparati al loro altissimo ufficio, il più delicato forse fra tutti quelli, ai quali un cittadino può essere chiamato nella società civile.

E siamo anche d'accordo sulla necessità di abolire la tripartizione della questione sulla responsabilità dell'imputato. Appunto perchè siamo d'accordo, io non voglio dire le ragioni, del resto notissime, di questo nostro consenso.

Non siamo invece d'accordo sulla possibilità di fare un passo verso la soppressione della giuria. Se si vuole abolirla, se ne faccia la precisa proposta: e ci appresteremo alla battaglia su questo terreno sul quale il ministro potrà trovare favorevoli a così radicata e profonda riforma, non noi che ricordiamo le origini della giuria e sentiamo la forza della tradizione a cui corrisponde. Essa ha un fondamento storico. Fin dai tempi lontani la giustizia ebbe carattere popolare. Nelle repubbliche dell'età più remota essa fu amministrata per i delitti più gravi dalle moltitudini non senza errori ed orrori che la storia registra. L'istituto della giustizia popolare subì poi adattamenti e trasformazioni, ma conservò il suo carattere tradizionale nella rappresentanza che, con la giuria fu data al popolo nell'amministrazione della giustizia come garanzia di libertà e di sicurezza che sarebbe incauto sopprimere.

Ma una discussione su questo argomento non ci è consentita poichè la questione non è im-

postata sul tema dell'abolizione della giuria, ma su quello più discreto della partecipazione del presidente, e forse di altri magistrati, alle deliberazioni della giuria sulla colpevolezza dell'imputato.

Contro questa proposta sta un argomento che a mio avviso è comune alla disputa sulla abolizione dell'appello.

Il magistrato, il quale deve dirigere, perfezionare e integrare l'istruttoria, finisce per trovarsi in contrasto con una delle parti e, il più delle volte, con l'imputato. Egli necessariamente finisce per lottare; e, pur senza dimenticare il dover di imparzialità che gli incombe quando è assalito dal timore che un testimone cerchi di esimersi dal dire il vero o voglia dirlo parzialmente, o quando gli si fanno palesi gli artifici dell'imputato, si appassiona nella indagine e finisce per esser travolto nel dibattito.

Un celebre giureconsulto inglese (ed è ormai l'Inghilterra la terra classica della giustizia popolare) scrisse che « se il giudice stesso interroga, esso s'interessa vivamente al successo delle sue artificiose interrogazioni e si sente inclinato contro il prigioniero se questo lo contraria o mette in ridicolo le sue domande ».

La miglior garanzia della serenità dei giurati sta nel fatto che la giuria assiste impassibile allo svolgimento delle prove e al contrasto fra le parti, e ne raccoglie i risultati senza parteciparvi in modo diretto; mentre il magistrato che presiede, spesse volte, arriva al termine della istruttoria in un vero stato di stanchezza e talvolta di irritazione, come un lottatore logorato dall'appassionata e contrastata ricerca.

Queste considerazioni — che si conciliano nell'animo nostro col maggiore ossequio per i magistrati chiamati, a così alto ufficio — inducono a ritenere che il presidente non debba trasformarsi in giudice del fatto, in un giudizio inappellabile, per le stesse ragioni per le quali (e lo abbiamo detto per opporci all'abolizione dell'appello) crediamo che il giudizio di primo grado, epilogo immediato di una faticosa ricerca della prova, non possa essere l'ultima, la definitiva parola della giustizia,

quella che fissa irrevocabilmente gli elementi del giudicato.

E per queste ragioni, come siamo contrari alla soppressione dell'appello, non crediamo ammissibile che il presidente o, con lui, i giudici assessori siano chiamati a partecipare alla votazione sul fatto insieme con dieci, otto o sei giurati, come il ministro propone.

Francamente il decidersi a siffatto amalgama di voti e giudizi diversi sarebbe indice del desiderio di eludere il problema della abolizione della giuria, considerato nella sua interezza, pur volendo risolverlo a metà.

Io prego l'onorevole ministro di tener conto della fermezza di queste nostre convinzioni: e così dicendo io prescindo dal dubbio sul valore che deve riconoscersi in maggiore o minor grado, alla discussione parlamentare, alle proposte della Commissione e alle deliberazioni sugli ordini del giorno, in questi dibattiti di carattere eccezionale, che precedono la delega di una facoltà legislativa.

Una questione così alta, e già esaminata dal dotto presidente della Commissione nella sua relazione, non può e non deve essere trattata da me.

Ma al di fuori di ogni controversia di indole costituzionale, vi prego, onorevole ministro, di considerare questi voti della Commissione come espressione di un profondo convincimento e della decisa volontà di non consentire alla proposta alterazione dell'istituto della giuria, come avviamento e preludio dell'abolizione, che non si è creduto di proporre, perchè evidentemente si è riconosciuto e si riconosce che una riforma di tanta gravità non è matura nella coscienza giuridica del popolo italiano. E se la giuria non può essere abolita, manteniamo integra la separazione del fatto dal diritto. Il magistrato che presiede rimanga colui che regola l'istruttoria, che cerca di trarre dalle prove il più efficace contributo alla ricerca della verità, che applica la legge e, che, con la spiegazione delle questioni, fornisce ai giurati la norma giuridica e procedurale per il retto adempimento del loro alto dovere: ma non invada il campo del giudizio sul fatto.

Non rievocherò il riassunto presidenziale di



deplorata memoria, perchè nessuno pensa a richiamarlo in vita: e dirò piuttosto di un'altra riforma, che, adottata nel codice vigente, è da molti combattuta, mentre io le considero come una buona ed utile innovazione: quella della votazione in udienza sotto la guida del presidente e con la presenza del pubblico ministero e di un difensore. A mio giudizio questa novità garantisce le parti e, ciò che più importa, la giustizia contro il pericolo, ben noto, che tra dieci giurati ve ne sia uno che, disinteressatamente o no, avendone la capacità intellettuale, faccia l'avvocato dell'una parte o dell'altra nella camera delle deliberazioni. E ricordiamo tutti di avere raccolto, pur senza origliare alle porte, gli echi clamorosi delle tumultuose discussioni che avvenivano, prima del 1914, nella camera dei giurati; ricordiamo di avere avuto allora la sensazione di una nuova battaglia in cui evidentemente qualcuno era destinato a vincere per la sua capacità per la forza suggestiva del suo volere e della sua parola. Il giudizio dei giurati deve esser valorizzato, nella coscienza pubblica, dalla certezza che ciascuno di essi segua soltanto la voce della propria coscienza nel momento in cui il presidente, nella solennità della sua missione, lo interroga e lo invita a scrivere sulla scheda il fatale monosillabo: quel monosillabo, che non è più espressione sincera di una ferma e illuminata convinzione, quando rappresenta soltanto, per uno o più giurati, la resa a discrezione del più debole di fronte al più forte od al più intrigante.

Si è fatta qui un'osservazione rispetto all'esame delle schede, ed io ne riconosco l'importanza. Il collega Putzolu ha rilevato che secondo lui è preoccupante la condizione del presidente costretto ad eseguire lo spoglio delle schede con la sola assistenza del cancelliere senza possibilità di controllo da parte del pubblico ministero e del difensore.

Come ha dichiarato l'onorevole collega, dichiaro anch'io esaminando questo quesito, che nessuno vuole mettere in dubbio la insospettabile integrità della coscienza del magistrato, chiamato all'esame ed al computo delle schede. Ma non si vorrà negare che, assistendo a quella operazione, che tanto commove e tanto fa tre-

pidare anche i veterani della toga, accade a tutti di domandarsi se non sia difficile — e potrebbe divenire tragica — la situazione del presidente che, quando le schede sono state spogliate e bruciate, può trovarsi esposto alla eventualità di contestazioni, per parte di giurati o di coloro, che credono di aver penetrato, con postume indagini, il mistero della votazione.

Ripeto che il problema non riguarda le garanzie di giustizia per la società e per l'imputato; ma per la delicatezza dell'argomento esso vuole essere esaminato come una questione di tecnica processuale, di opportunità e fors'anco di sicurezza morale per il magistrato che nelle corti d'assise presiede e modera le appassionate discussioni.

In riguardo all'istituto della cassazione io sono lieto della concordia stabilitasi sulla proposta di eliminare le troppe formule che ora indicano i casi di ricorso e di ammetterne una sola: quella della violazione della legge, che rispecchia il preciso compito della più alta magistratura, e nella quale è compresa ogni altra ragione di ricorso, compresi l'incompetenza e l'eccesso di potere, che si riducono anch'essi ad una violazione della legge. La proposta, comune al ministro ed alla Commissione, sarà dunque accolta nella riforma della legge.

Voi ieri, onorevole ministro, avete detto che non insistete troppo sulla proposta di introdurre nella nostra legge la possibilità di revisione dei giudicati di proscioglimento. E pur sapendo che talune legislazioni ammettono in questo caso la revisione, e che anche in Italia dotti scrittori la sostengono, la Commissione crede che questa riforma possa racchiudere un pericolo.

I responsi della giustizia devono avere di regola un carattere definitivo; e noi non crediamo che si possa offendere senza danno sia pure in riguardo a casi eccezionali, la tradizione che considera il giudizio assolutorio come definitivo ed irretrattabile.

Ed è una tradizione, questa, che risponde alla necessità sociale di garantire la sicurezza degli inquisiti e delle loro famiglie, e di non lasciarle perpetuamente esposte, col risorgere dell'accusa, a nuovi attentati, mossi nel mag-

gior numero dei casi da spirito litigioso, da fine di vendetta o da altri riprovevoli sentimenti. Se fosse lecito presentare testimoni nuovi, e — unendo questi testimoni a quelli del giudizio precedente e agli altri elementi di prova — tornare davanti al giudice e dirgli «le cose oggi sono mutate, ieri tu pronunziasti sentenza assolutoria, ma ora con le nuove prove, la tua sentenza può essere di condanna»; se fosse possibile questo, non ci sarebbe mai pace per gli imputati. Noi sappiamo che cosa è la passione di questi dibattiti, noi sappiamo quanto coloro che accusano, quanto i privati offesi dal reato superino in combattività i magistrati che sostengono l'accusa. Il magistrato d'accusa si rassegna di fronte al verdetto assolutorio; ma qualche volta non si rassegnano le parti civili, che, come ben diceva l'onorevole Rubilli, raramente intervengono nel giudizio per avere il risarcimento dei danni, ma quasi sempre fanno atto di vero e proprio esercizio dell'azione penale per fine privato.

Nè vale il dire che la revisione del giudicato assolutorio dovrebbe essere limitata a quei casi, in cui sorgesse l'elemento nuovo, veramente impressionante e decisivo: per esempio, la confessione giudiziale o stragiudiziale dell'imputato. Onorevole ministro, per avere la confessione giudiziale — intesa secondo i classici insegnamenti del Mittermaier — sarà anzitutto necessario che in base ad altri elementi sia stato iniziato il giudizio di revisione, perchè soltanto in tal caso l'imputato potrà esser esposto ad un nuovo interrogatorio. E, quanto alla confessione stragiudiziale, osservo che voi non la raccoglierete se non attraverso le testimonianze; sicchè sarà questa forma e questa specie di prova — insidiosa, diffidata e sospettata sempre — quella che offrirà i mezzi per giustificare la revisione del giudizio di proscioglimento. E non ci sarà mai pace, lo ripeto, per gli innocenti prosciolti.

Bene a ragione, adunque, onorevole ministro, voi vi dichiaraste ieri disposto ad accogliere su questo punto i voti della Commissione: e a noi è di conforto il sapere che questa parte delle nostre leggi non subirà modificazioni.

Io avrei finito, onorevoli colleghi; anzi ho finito di parlare del codice di procedura penale. Ho il dovere, però — e credo che vorranno riconoscerlo anche i colleghi della Commissione — di dire una parola sulle leggi di pubblica sicurezza in seguito ad un fatto nuovo che è avvenuto ieri in questa Camera; nuovo, rispetto a quello che era stato fatto e deliberato durante i lavori della Commissione, come mi propongo di esporre, sotto il controllo dei colleghi, con la certezza di non incorrere in sostanziali inesattezze.

Ieri si è parlato qui — sia dall'onorevole ministro dell'interno, sia dal relatore onorevole Vicini — della possibilità di comprendere fra i reati oggi contemplati dagli articoli 95, 96 e 97 della legge di pubblica sicurezza e 1 della legge 18 luglio 1894, di comprendere, io dicevo, anche i reati contro la sicurezza dello Stato. E su questo punto io credo di dovere esprimere il mio pensiero.

Premetto che aderisco completamente a quello che ha detto dianzi l'onorevole De Marsico, con forma tanto eletta e tanto eloquente, relativamente alla necessità di rivedere questa parte della nostra legislazione penale, nel senso di modificare e chiarire la formula della legge, e anche di comprendervi ipotesi che oggi non sono previste, a fine di rendere effettiva la difesa dello Stato, che non può essere esposto come cosa vile e senza pregio ad ogni specie di aggressione sotto l'egida dei più svariati pretesti.

Se questa non è una nuova linea di pensiero giuridico, il proposito di farne una concreta realtà di vigilanza e di tutela degli interessi delle collettività, è però segno di tempi nuovi, è frutto di nuove tendenze e di forze nuove: è, lasciatemi aggiungere, risultato di un'attività nuova, alla quale crediamo di avere contribuito tutti quanti abbiamo seguito, anche con nomi e simboli diversi, una determinata direttiva politica, giudicandola non inconciliabile con la difesa della libertà. Ma non crediamo che in questo campo possa lasciarsi la via libera ai provvedimenti di carattere amministrativo, rinunciando alle più sicure garanzie del controllo giudiziario: ed io, onorevole ministro, giudico non scevra di pericoli



l'estensione del domicilio coatto e dell'ammonizione — armi concesse al Governo per invigilare sulle classi pericolose della società — alla materia dei delitti, che sotto qualunque aspetto, possano considerarsi come il riflesso di un'attività politica, in contrasto con l'azione e con le finalità dello Stato. Contro il pericolo di quest'attività politica, qualora assuma forme specifiche di violazione della legge, opportunamente integrata e rinvigorita, lo Stato deve difendersi con l'applicazione delle sanzioni penali che è compito della magistratura: ma l'affidarsi a commissioni amministrative per il giudizio sulla pericolosità, intesa nel senso politico, mi pare grave imprudenza per la possibilità dell'arbitrio.

In rapporto alla delinquenza comune, per designare le persone pericolose alla società, si adotta il criterio dell'*abitualità*: ma io non so con qual mezzo si stabilirà, in via amministrativa, questa abitualità che corrisponde ad uno stato di fatto, anzi ad una serie di fatti, e che perciò richiede una constatazione.

Io penso che in questa materia sia grandissimo il pericolo di confondere la constatazione della abitualità del delitto col giudizio sulla tendenza e sulla capacità a delinquere; e perciò dico che alla legge penale, non ai provvedimenti amministrativi, deve affidarsi lo Stato per difendersi dai reati contro la sua sicurezza, cioè dai più gravi tra i reati politici: e questo, dico, onorevole ministro, perchè non vale invocare teorie giuridiche, quasi per negare l'esistenza dei delitti politici e per giustificare così l'applicazione dei provvedimenti di pubblica sicurezza ad una forma nuova di delinquenza comune.

I delitti politici sono nelle previsioni delle nostre leggi: tanto ci sono che, come ha detto dianzi anche l'onorevole De Marsico, deve farsi una distinzione tra i delitti politici più gravi, quali sono i delitti contro lo Stato e contro la Patria, e i delitti politici di minore entità.

FEDERZONI, *ministro dell'interno*. L'ho fatta io questa distinzione.

SARROCCHI, *relatore*. Mi pareva che fosse stato citato da lei il Carrara proprio per sostenere che il delitto politico non si presta ad una disciplina giuridica e per legittimare con questo

ingegnoso motivo le non meno paurose comminatorie dei provvedimenti amministrativi. Ed anzi, di questa sua citazione, io — se ella me lo consente — dovrei occuparmi un po', quasi per ragioni di competenza territoriale, non perchè creda che la memoria del grande maestro abbia bisogno di essere difesa da una garbata profanazione del suo pensiero giuridico, ma per rilevare che quelle pagine del Carrara, alle quali ella ha alluso, sono, nella sostanza, una fiera rampogna contro qualsiasi contatto fra politica e giustizia e non possono offrire la dimostrazione dell'incapacità della legge penale all'ufficio di tutela dello Stato e della società contro la delinquenza politica.

In sostanza, onorevole ministro, la legge prevede i delitti a fondo politico, di carattere politico; e deve prevederli e punirli perchè gli Stati hanno il diritto e il dovere di difendersi. E diciamo pure che, in lato senso, hanno questo diritto anche i partiti, in quanto hanno responsabilità di governo; e alludo ai partiti non in senso specifico, per indicare l'uno o l'altro di quelli, che sono oggi in lotta con particolari denominazioni, ma ai grandi partiti, che sostengono determinate correnti storiche di pensiero politico ed economico, di cui sono espressioni tangibili le istituzioni fondamentali, le garanzie istituzionali, i diritti statutari e tutto quanto, nella vita politica del paese, ha diretta relazione con quel sistema politico e giuridico, nel quale e per il quale la nazione assurge a dignità di Stato.

Ma, per chi delinque contro questo sistema giuridico e politico, l'aver commesso il reato sarà ragione di condanna e, in determinati casi, di condanna gravissima. L'accertamento giudiziale del reato darà luogo all'applicazione della pena, e, secondo le proposte che oggi partono dalla vostra Commissione, anche delle misure di sicurezza, attuate in forza di provvedimenti giurisdizionali, come complemento o anche come surrogato della pena; sicchè, come diceva il collega De Marsico, la relegazione, il bando, e simili misure, potranno essere imposte dal giudice a chi sia convinto di reità. Ma quando non avrete, onorevole ministro, la constatazione giudiziale del delitto attualmente commesso, che cosa potrete accertare contro un cittadino

per legittimare il provvedimento amministrativo? E quali altre prove cercherete per affermare, a suo carico, l'abitudine nel commettere reati contro la sicurezza dello Stato?

Io confesso che non la so concepire questa abitudine; e temo che, di fatto, all'abitudine del delitto finirà per sostituirsi la capacità, la tendenza a delinquere; e si correrà il pericolo, onorevole Federzoni, di creare una legge di sospetto...

FEDERZONI, *ministro dell'interno*. L'ho escluso in modo assoluto.

SARROCCI, *relatore*. Io ricordo bene che ella ha escluso che questo rientri nei suoi propositi: e — lungi dal dubitarne — io, che conosco l'animo suo, ho voluto e voglio tener conto di quella sua formale dichiarazione; ma non potevo e non posso non preoccuparmi del pericolo delle applicazioni pratiche, che qualche volta superano le intenzioni del legislatore, trasformano gli istituti e tradiscono il pensiero politico, che ne determinò l'origine legislativa.

Io, onorevoli colleghi, non vorrei che fosse frainteso il senso di questa incursione in un campo non mio; e voglio anzi dirne le ragioni, esponendo che della possibilità di applicare il domicilio coatto e l'ammonizione ai delinquenti politici si occupò di proposito la Commissione, anche con l'intervento del ministro per le opportune spiegazioni; e finì per escluderla, tantochè l'onorevole Vicini (credo di non tradire un segreto col dichiararlo) dovette rinunciare ad una pagina scritta della sua relazione in rapporto a questo argomento.

Ma poichè ieri dal banco del Governo e da quello della Commissione ho sentito dire, presso a poco, le stesse cose che erano state scritte e poi eliminate dalla relazione, ho creduto di dover dire alla Camera quello che avrei scritto in una relazione di minoranza, se fosse rimasto nella relazione quel brano, che fu oggetto della discussione e delle deliberazioni dei colleghi.

Ed ho adempiuto così ad un preciso dovere di sincerità politica, enunciando una mia preoccupazione e il dissenso che ne deriva per la formazione della legge.

Ricordo a tutti che l'ammonizione è il primo anello di una catena che può portare al domicilio coatto, e che per fatalità di cose, sbocca

nella vigilanza speciale della pubblica sicurezza e nelle inevitabili contravvenzioni, ciascuna delle quali rappresenta un passo sulla china del male, verso il precipizio, togliendo spesso ogni possibilità di salvezza: diguisachè è veramente da escludersi che l'avviamento sul triste cammino possa essere la sanzione di una forma qualsiasi di attività politica, accertata soltanto a mezzo di informazioni sulla proclività a commettere determinate specie di reato e dichiarata senza le garanzie del procedimento giudiziario.

Enunciando queste preoccupazioni, io parlo per conto mio personale, senza aver la pretesa di rappresentare altri colleghi della Commissione: ed è espressione del mio pensiero il concetto, che, essendo comminate per questi reati le misure di sicurezza come surrogato e complemento della pena, a questo debba ridursi la difesa dello Stato contro i reati politici e che tutto il resto sia da abbandonarsi, non potendosi ammettere che i provvedimenti amministrativi diano seria garanzia di giustizia mentre possono essere l'effetto di informazioni errate non soggette a sicuri controlli; sicchè, per quanto si possa esser cauti nella composizione della speciale magistratura o della Commissione che dovrà emettere il provvedimento, si correrà fatalmente il rischio di pregiudicare gravemente e ingiustamente la libertà dei cittadini.

FEDERZONI, *ministro dell'interno*. Non c'è differenza tra di noi che nel modo di porre la questione, ma, sostanzialmente, siamo d'accordo.

SARROCCI, *relatore*. Io prendo atto di queste sue assicurazioni...

FEDERZONI, *ministro dell'interno*. Io escludo in modo assoluto che i sospetti politici possano cadere sotto sanzioni di carattere amministrativo.

SARROCCI, *relatore*. Le ripeto che io sono certo delle sue intenzioni; ma la prego nuovamente di riflettere all'impossibilità pratica di stabilire l'abitudine nel commettere delitti di questa specie, se si prescinde dalle forme e dalle garanzie ordinarie del giudizio.

CARNAZZA GABRIELLO, *presidente della Commissione*. Ma l'abitudine deve essere constatata! Se no non c'è l'abitudine!



FEDERZONI, *ministro dell'interno*. Potrei citare dei casi...

CARNAZZA GABRIELLO, *presidente della Commissione*. Eliminando la formula della non provata reità, vi è un'altra garanzia di più.

SARROCCHI, *relatore*. Onorevoli colleghi, io ho finito. Io ho dovuto farvi un discorso assai tedioso perchè io avevo il dovere di occuparmi di argomenti tecnici: sono stato costretto perciò ad abbassare il tono di questa discussione,

portato a tanta altezza dai discorsi dei due ministri, e, poco fa, da quello dell'onorevole De Marsico. Ma voglio, assicurarvi per concludere che nello scrivere la mia relazione, e nel dirvi queste parole, ho avuto un solo, fermo ed alto proposito: quello di portare un contributo effettivo al miglioramento dei nostri istituti giuridici e processuali per la duplice e sacra difesa dell'autorità dello Stato e della libertà individuale. (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).





---

Tornata del 28 maggio 1925

---

ORDINI DEL GIORNO

---

La Camera,

approvando la relazione del Governo e associandosi in linea di massima ai criteri direttivi esposti nella relazione della Commissione, passa alla discussione degli articoli.

*(Ritirato, v. pag. 146).*

Tovini.

La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, le approva, e passa alla discussione degli articoli.

Sansanelli, Canelli, Manfredi,  
Bono, Rossi Pelagio.

*(Ritirato, v. pag. 146).*

La Camera,

ritenuta la complessità, la tecnicità, l'altezza morale e sociale, la giuridica dignità della funzione carceraria, la rilevanza degli interessi di giustizia, di difesa sociale, di tutela giuridica e dell'erario, che sono affidati ai personali amministrativo e di ragioneria delle carceri;

invita il Governo nazionale a risolvere, con la valorizzazione delle competenze e della amministrazione in genere delle carceri e dei riformatori, i vecchi problemi carcerari insoluti; e ciò come parte essenziale e coeva della riforma dei codici penale e processuale.

Morelli Giuseppe.

*(Trasformato in raccomandazione, v. pag. 146).*

La Camera fa voti che nella riforma del codice di procedura penale:

a) venga mantenuta la disposizione di cui al capoverso dell'articolo 179 dell'attuale codice di procedura penale;

b) che il procedimento istruttorio sia riformato coll'abrogazione dell'articolo 277 ultima parte del codice di procedura penale e col ritorno alla regola della istruzione formale con facoltà al pubblico ministero di richiedere la citazione diretta dell'imputato al pubblico giudizio solo quando la semplicità delle indagini lo consenta facendo salvo all'imputato il diritto di richiedere la pronuncia istruttoria;

c) venga riformata la disciplina delle perizie in conformità dei criteri espressi nella relazione della Commissione parlamentare;

d) venga mantenuto e disciplinato il giudizio di appello con la eliminazione degli inconvenienti finora lamentati;

e) venga opportunamente riformato il sistema di formazione del verdetto dei giurati eliminando la tripartizione della questione di colpeabilità ed escludendo in ogni caso la partecipazione del presidente della corte di assise alla votazione dei quesiti.

Cavalieri, Preda, Sandrini.

*(Trasformato in raccomandazione, v. pag. 146).*

La Camera fa voti che la riforma del codice penale segni un grado ulteriore nella concilia-

zione delle scuole che nell'ultimo trentennio superbamente contribuirono a tener viva e ad elevare la gloriosa tradizione della scienza penale italiana.

De Cicco.

*(Trasformato in raccomandazione, v. pag. 146).*

La Camera accordando al Governo del Re la facoltà di apportare aggiunte e modificazioni al codice civile, fa voti perchè siano negli studi di tale azione interpellati funzionari e tecnici delle attività agricole e commerciali, onde queste siano liberate dalle angustie da cui sono

travagliate per le deficienze della legislazione in vigore.

Barbiellini-Amidei.

*(Decaduto, v. pag. 146).*

La Camera, in conformità dei criteri espressi nella relazione per la riforma del codice penale, fa voti perchè il Governo comprenda le norme penali relative ai reati di stampa nel codice penale in occasione della pubblicazione dei nuovi codici, riservandosi di disciplinare con speciali norme legislative la responsabilità e la libertà della stampa.

Ungaro.

*(Trasformato in raccomandazione, v. pag. 146).*



---

## Tornata del 28 maggio 1925

---

### Dichiarazioni del Ministro della Giustizia e degli affari di culto (ROCCO) sugli ordini del giorno

---

PRESIDENTE. Invito l'onorevole guardasigilli a manifestare il suo avviso sui vari ordini del giorno.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Circa l'ordine del giorno dell'onorevole Tovini, che viene per primo in ordine di presentazione, io, mentre lo ringrazio delle parole deferenti e cortesi che ha per il Governo, lo pregherei di ritirarlo e di associarsi invece a quello dell'onorevole Sansanelli, firmato anche da altri deputati e che il Governo accetta. La ragione è evidente. L'ordine del giorno Tovini approva la relazione del Governo ed i criteri direttivi della relazione della Commissione. Ora, siccome in qualche punto, fortunatamente pochi, vi è dissenso, credo che sia più esatto, poichè la Camera credo abbia fiducia nel Governo, affermare che, udite le dichiarazioni del Governo, che hanno tenuto conto anche della relazione e della discussione, la Camera le approva e passa all'ordine del giorno.

Per queste ragioni dichiaro che il Governo accetta l'ordine del giorno dell'onorevole Sansanelli, e prega la Camera di votare sopra di esso il passaggio alla discussione degli articoli.

Quanto all'ordine del giorno dell'onorevole Morelli Giuseppe, che raccomanda al Governo di fare la riforma penitenziaria, io consento nei concetti che egli esprime. Credo anch'io che s'imponga la revisione della nostra legislazione e dei nostri regolamenti carcerari, ma

siccome la questione implica necessariamente un aumento di spesa, perchè il problema carcerario è soprattutto problema di mezzi disponibili, io non potrei prendere fin d'ora verso di lui e verso il Parlamento un impegno preciso. Ma prometto di studiare seriamente la questione e di adoperare tutta la mia qualsiasi autorità per ottenere che i mezzi finanziari necessari sieno messi a disposizione dell'amministrazione carceraria. Dopo di che prego l'onorevole Morelli di trasformare il suo ordine del giorno in raccomandazione.

Circa l'ordine del giorno degli onorevoli Cavalieri, Preda e Sandrini, in cui sopra alcuni punti di questa discussione si dettano norme precise che dovrebbero vincolare in modo assoluto il Governo, io dichiaro che in molti di questi punti siamo d'accordo e su quelli intorno ai quali non siamo d'accordo, non intendo affermare una volontà precisa in contrario, perchè direi cosa inesatta se dicessi che sono risoluto per esempio a modificare radicalmente l'articolo 179 dell'attuale codice di procedura penale, come direi cosa inesatta se dicessi che sono risoluto a far partecipare il presidente alla votazione dei giurati, perchè non ho su questi punti preso decisioni definitive, ma soltanto credo che siano punti meritevoli di studi ulteriori. E perciò sarei grato alla Camera se non mi vincolasse fin d'ora a soluzioni precise e prego pertanto gli onorevoli proponenti di trasformare il loro ordine del giorno in raccomandazione, raccomandazione che il Governo

accetta, il che significa che questi punti saranno seriamente meditati prima di trasformare la disciplina, quale è stata adombrata nella relazione, in precisi articoli di legge.

E ciò anche per ragioni tecniche, perchè tutte le soluzioni sono suscettibili di diverse formulazioni e possono essere profondamente diverse secondo le formulazioni.

La Commissione parlamentare dovrà riesaminare, ritornare sulle questioni quando davanti ad essa verranno i progetti concreti, ed in quella sede, di fronte ad articoli ed a proposte precise, sarà possibile discutere con una maggiore ampiezza e utilità.

L'onorevole De Cicco nel suo brillante discorso ha svolto il suo ordine del giorno col quale fa voti che si operi la conciliazione tra la scuola classica e quella positiva. Si tratta di un voto che esula dal campo legislativo, e pregherei l'onorevole De Cicco di non insistervi.

L'onorevole Barbiellini-Amidei mi chiede una cosa giusta, vale a dire che la Camera faccia voti perchè negli studi di modificazioni del codice civile siano interpellati funzionari e tecnici delle attività agricole e commerciali, onde queste siano liberate dalle angustie da cui sono travagliate per le deficienze della legislazione in vigore.

È naturale che il Governo, dovendo riformare il codice civile, sentirà gli esperti in materia agraria quando si tratterà di riformare

i contratti agrari. Già il decreto costitutivo delle Commissioni dà la facoltà di aggregarsi degli esperti.

Non ho quindi che accettare l'ordine del giorno dell'onorevole Barbiellini.

Viene in ultimo l'ordine del giorno dell'onorevole Ungaro che fa voti perchè il Governo comprenda le norme penali relative ai reati di stampa nel codice penale in occasione della pubblicazione dei nuovi codici.

L'onorevole Ungaro parte da una constatazione esatissima: i reati di stampa sono reati come tutti gli altri; sono reati aggravati per il mezzo, tanto che l'onorevole De Marsico nella sua pregevole relazione invocava l'autorità di uno scrittore francese, il Reynard, che dice: « Il n'y a pas une question des délits spéciaux de la presse ».

Ed è logico che nella riforma del codice penale siano compresi anche i delitti di stampa. Ma poichè è in corso d'esame presso la Camera un disegno di legge il quale comprende tanto la parte amministrativa e tecnica quanto la parte strettamente penale della disciplina della stampa, io lo pregherei di trasformare il suo ordine del giorno in raccomandazione, affinchè il Governo possa tenerne conto quando verrà in discussione il disegno di legge sulla stampa. Vedremo allora, sia in sede di elaborazione della Commissione che di discussione della Camera, se sia opportuno di stralciare gli articoli che riguardano i reati di stampa, e limitarsi alla parte tecnica ed amministrativa.



---

## Tornata del 28 maggio 1925

---

### Dichiarazioni del Presidente della Commissione (CARNAZZA) sugli ordini del giorno

---

PRESIDENTE. L'onorevole presidente della Commissione ha facoltà di parlare.

CARNAZZA GABRIELLO, *presidente della Commissione*. La Commissione dovrebbe rivolgere una preghiera diversa da quella rivolta dall'onorevole guardasigilli. È evidente che la Commissione preferisce l'ordine del giorno dell'onorevole Tovini a quello dell'onorevole Sansanelli ed altri. Però io credo che in sostanza anche su questo non vi sia grande dissenso con l'onorevole ministro e credo che troveremo anche qui la formula della conciliazione.

L'onorevole ministro ha cominciato col dichiarare che, essendo sicuro della fiducia della Camera, egli intendeva che fossero le sue dichiarazioni quelle che avessero a prevalere nei pochi punti di dissenso con la Commissione, ed appunto perciò richiedeva che la votazione avvenisse sull'ordine del giorno dell'onorevole Sansanelli. Senonchè immediatamente dopo, esaminando uno degli ordini del giorno che si riferiscono particolarmente a determinate questioni, e che si riferisce precisamente ad alcune questioni su cui è stato manifestato un dissenso nella discussione avvenuta in Parlamento, l'onorevole ministro ha dichiarato che egli non accettava l'ordine del giorno in quanto chè egli non voleva che fosse pregiudicata la decisione della Commissione che dovrà esaminare il progetto del codice, in quanto chè egli non si rifiutava a che questi punti, nei quali è stato lumeggiato un dissenso tra Commissione e ministro, venissero esaminati da quella Commissione.

Anzi egli ha dichiarato espressamente che voleva a sè riservata la facoltà di ulteriori studi e di ulteriore esame su questi punti, sui quali la sua attenzione era stata particolarmente richiamata. Ora, data la disformità della formula tra gli ordini del giorno Tovini e Sansanelli, e data la interpretazione che dovrebbe essere data all'accettazione di una di queste formule in contrapposto all'altra, si verrebbe appunto a negare o a pregiudicare quella facoltà di ulteriore studio e di esame su queste questioni in cui il dissenso si è manifestato, facoltà di discussione e di esame che ha espressamente l'onorevole ministro voluto consentire.

Conseguentemente io credo si possa andare d'accordo nell'eliminare tutti e tre gli ordini del giorno, tanto quello dell'onorevole Tovini quanto quello dell'onorevole Sansanelli, quanto, finalmente, quello di dettaglio in quanto chè restano impregiudicati. Si intende perfettamente bene che le dichiarazioni del ministro sono quelle sole che possono impegnare il ministro medesimo, il quale non potrebbe accettare di essere impegnato da dichiarazioni fatte da altri.

Ma poichè egli ha consentito che lo studio e l'esame possa essere continuato in sede di formulazione del codice, mi pare non sia opportuno di volere con una dichiarazione dare la sensazione che sia preclusa la via anche a questo studio.

Quindi prego l'onorevole ministro di non insistere nella differenza di trattamento tra gli ordini del giorno Tovini e Sansanelli, così come da parte della Commissione non si insiste,

naturalmente, nella approvazione dei diversi commi dell'ordine del giorno Cavalieri.

Ma si intende che il ritiro di tutti e tre questi ordini del giorno importa una cosa sola: il desiderio comune dell'onorevole ministro e della Commissione e di tutti gli altri che saranno chiamati a cooperare nella formazione del codice, di arrivare a quella soluzione che certamente sarà più giusta e più conveniente, nell'interesse del diritto e della nazione.

Per quanto riguarda gli altri ordini del giorno, la Commissione consente con l'onorevole ministro nell'accettare sotto forma di raccomandazione quello dell'onorevole Morelli Giuseppe, quello dell'onorevole De Cicco e quello dell'onorevole Ungaro.

Per quanto riguarda quello dell'onorevole Barbiellini-Amidei credo che la limitazione contenuta nell'ordine del giorno stesso ad alcuni tecnici per alcune determinate quistioni potrebbe quasi suonare volontà di escludere questa cooperazione in altri campi, i quali richiedono ugualmente una conoscenza di esperti, come per esempio nel campo industriale. Siccome non credo che la volontà dell'onorevole Barbiellini sia per la esclusione di questi altri studi, penso che anche per questo si possa richiedere che l'ordine del giorno Barbiellini sia trasformato in raccomandazione.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Consento con l'onorevole presidente della Commissione il quale propone l'ordine del giorno puro e semplice, che ha la precedenza. Mi associo alla sua proposta.

PRESIDENTE. Chiederò ora agli onorevoli proponenti se mantengano i loro ordini del giorno.

Onorevole Tovini?

TOVINI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Onorevole Sansanelli?

SANSANELLI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Onorevole Morelli Giuseppe?  
MORELLI GIUSEPPE. Lo trasformo in raccomandazione.

PRESIDENTE. Onorevole Cavalieri?

CAVALIERI. Lo ritiro, trasformandolo in raccomandazione.

PRESIDENTE. Onorevole De Cicco?

DE CICCIO. Lo ritiro, trasformandolo in raccomandazione.

PRESIDENTE. Onorevole Barbiellini-Amidei? È assente; s'intende che vi abbia rinunciato.

Onorevole Ungaro?

UNGARO. Lo trasformo in raccomandazione.

PRESIDENTE. Rimane dunque l'ordine del giorno puro e semplice, sul quale non c'è bisogno di votazione. Vi è poi l'ordine del giorno della Commissione, che l'onorevole ministro nella discussione generale disse già di accettare:

Lo rileggo:

« La Commissione invita il Governo a sollecitare la riforma dei codici penali militari, tenendo presente, per quanto lo consenta la materia, la necessità di coordinarli coi codici penali comuni e di informarli alla esperienza della recente guerra ».

Onorevole ministro, ha nulla da aggiungere circa l'ordine del giorno proposto dalla Commissione?

CARNAZZA GABRIELLO, *presidente della Commissione*. L'onorevole ministro ha già dichiarato di accettarlo (1).

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Lo accetto.

PRESIDENTE. Metto a partito l'ordine del giorno della Commissione del quale ho dato testè lettura, e che è accettato dal Governo.

(È approvato).

(1) V. pag. 106.



---

Tornata del 28 maggio 1925

---

Discussione sugli articoli del disegno di legge

---

PRESIDENTE. Passiamo ora alla discussione degli articoli del disegno di legge:

Art. 1.

Il Governo è autorizzato:

1) a modificare nel codice penale le disposizioni concernenti il sistema delle pene, gli effetti e l'esecuzione delle condanne penali, le cause che escludono e diminuiscono l'imputabilità, la recidiva, l'estinzione dell'azione e delle condanne penali e le disposizioni concernenti i singoli reati e le pene ad essi relative, per adeguarle alle nuove esigenze della vita economica e sociale, nonché ad emendare gli articoli del codice stesso che danno luogo a questioni tradizionali o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

2) a modificare le disposizioni del codice di procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione, e ad emendare gli articoli che hanno dato luogo a controversie, o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

3) a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario, e le altre leggi concernenti l'ordinamento del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e del personale giudiziario di ogni ordine; a coordinare le norme sull'ordinamento giudiziario con i nuovi codici di procedura civile e di procedura penale, e a pubblicare un nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento giudiziario;

4) a coordinare le nuove disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, incorporando, ove occorra, nei due codici e nel testo unico sull'ordinamento giudiziario, le disposizioni delle leggi speciali, e a modificare, sempre a scopo di coordinamento, altre leggi dello Stato.

Su questo articolo ha chiesto di parlare l'onorevole Viale.

Ne ha facoltà.

VIALE. Onorevoli colleghi, ho chiesto di parlare su questo articolo e in modo speciale sul numero quarto, per avere un chiarimento dall'onorevole ministro e, in ogni caso, per avere occasione di fare una raccomandazione. Il numero quarto dispone che il Governo è autorizzato « a coordinare le nuove disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, incorporando, ove occorra, nei due codici e nel testo unico sull'ordinamento giudiziario, le disposizioni delle leggi speciali, e a modificare, sempre a scopo di coordinamento, altre leggi dello Stato ».

La stessa disposizione molto opportunamente, su proposta della Commissione, è estesa all'articolo 3 che riguarda le modifiche al codice civile. Ora domando se fra le leggi speciali che possono e, io vorrei dire, debbono essere modificate, sia compresa quella sul gratuito pa-

trocinio. È su questo che io domando un chiarimento all'onorevole ministro e, occorrendo, mi riservo di proporre in tal senso una raccomandazione.

Onorevoli colleghi, la questione della gratuita clientela è di una importanza capitale, non solo dal lato giuridico, ma anche dal lato sociale. Allo stato attuale la difesa dei poveri nel giudizio penale, o dirò meglio, nella istruttoria penale, per fatale condizione di cose è quasi nulla. Questa difesa nel dibattimento è circoscritta all'assistenza di un avvocato di ufficio, il quale nove volte su dieci, per non dire dieci volte su dieci, si limita a rimettersi alla clemenza del giudice.

Questo non va detto per disdoro degli egregi colleghi, perchè anche io appartengo alla classe dei professionisti, ma perchè l'avvocato di ufficio è una specie di sentinella, di piantone: prende la causa così come la trova, senza possibilità di consultare il cliente, di leggere gli atti, di far deduzioni, di fare una preparazione qualsiasi.

La difesa povera nel giudizio civile è ora difficoltà, onorevole ministro, anche dal fatto del cambiamento delle circoscrizioni giudiziarie. La difesa povera nel giudizio civile, in quanto si svolge innanzi alle Commissioni di gratuito patrocinio, che ora per necessità di cose — opportuna necessità di cose del resto — sono distanti dal luogo di residenza del povero che chiede giustizia, fa sì che difficilmente o quasi mai il povero possa assistere alle sedute delle Commissioni e possa far valere le sue ragioni. Aumentano poi le difficoltà nei contratti fra questo povero ammesso al beneficio della gratuita difesa e l'avvocato o il procuratore delegato, di modo che, oggi, la legge sul gratuito patrocinio è per lo meno un anacronismo.

Onorevole ministro, io penso che *multa resurgetur quae jam cecidere*; penso che l'ufficio del povero, come era costituito una volta, valeva molto meglio della legge attuale sul gratuito patrocinio.

Mi si dirà che molte aurore vi sono che ancor non nacquero, e quindi la necessità di novità e coordinamento. Sta bene il principio; però io

credo che debba essere mantenuto l'ufficio dei poveri, con un principio che dovrebbe coordinarsi con le disposizioni della riforma della legge sull'esercizio della professione di avvocato e di procuratore da voi opportunamente presentata e potrebbe anche innestarsi nelle modifiche alla legge sull'ordinamento giudiziario.

È un problema in sostanza di capitale importanza. Ora penso che questo Governo, che ha soprattutto lo scopo di restaurare l'autorità dello Stato, debba risolvere questo problema nell'interesse dei poveri, per dare la sensazione precisa che lo Stato fa giustizia a tutti e che la legge è uguale per tutti.

Me ne affida l'alta intelligenza dell'onorevole ministro, la sua alta cultura e me ne affida l'esperienza che l'onorevole ministro ha fatto nel tempo da cui egli siede al Dicastero della giustizia, Dicastero che effettivamente egli onora col suo alto intelletto.

E, onorevole ministro, mi pare che nella disposizione che accenna a modifiche e a coordinamento delle leggi speciali possa entrare l'altro argomento di non meno grave importanza: quello relativo alle giurisdizioni speciali.

Ormai, dai tribunali sulle acque alle giurisdizioni speciali sulle tasse, dalle giurisdizioni speciali sugli affitti, alle giurisdizioni speciali ultime create sugli usi civici, abbiamo l'innesto di tali e tante giurisdizioni che una confusione vera ne è derivata. Mi pare che anche sotto questo aspetto la disposizione del n. 4, sia in rapporto alle disposizioni penali che a quelle civili, meriti un chiarimento.

Io spero di avere questo chiarimento dalla cortesia dell'onorevole ministro. In ogni modo, ho preso la parola per poter fare in questo senso una raccomandazione che spero divisa dagli onorevoli colleghi. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro della giustizia.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. L'onorevole Viale, che ringrazio per le sue parole troppo cortesi, ha sollevato due questioni importanti sulle quali mi è gradito di trattenermi brevemente: quella del gra-



tuito patrocinio e, quella delle giurisdizioni speciali.

Io credo che quando, all'articolo 1° n. 4, noi diciamo che si autorizza il Governo del Re a coordinare le nuove disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, sia chiaro che si allude anche alla legge sul gratuito patrocinio, la cui connessione con quella sull'ordinamento giudiziario non si può negare.

D'altro canto, poichè noi dovremo occuparci della disciplina della professione forense, non sarà forse inopportuno in quella occasione di ritornare sull'argomento, e vedremo allora se sarà il caso di aggiungere qualche disposizione finale a quella legge, per dar modo al Governo di risolvere la questione del gratuito patrocinio, la quale è grave.

Non mi dissimulo i difetti del sistema attuale e credo anch'io che l'ideale sarebbe di potere organizzare in modo stabile la difesa dei poveri, ritornando al vecchio sistema dell'avvocatura dei poveri, alla quale ha fatto allusione l'onorevole Viale. Ma, ripeto, è un problema grave, anche perchè implica spese e organizzazione di nuovi uffici.

In ogni modo, sia in sede di riforma della legge sulla professione forense, sia in questa sede, a questa questione si potrà pensare.

Più grave anche, anzi fondamentale è l'altra questione delle giurisdizioni speciali che l'onorevole Viale ha opportunamente sollevato.

Noi abbiamo assistito, onorevoli colleghi, da più di venti o venticinque anni ad un moltiplicarsi delle giurisdizioni speciali, le quali hanno fatto a ritroso il cammino che il regno d'Italia appena costituito fece con la legge del 1865. Il moltiplicarsi delle giurisdizioni speciali è stato un fenomeno parallelo al disintegrarsi della autorità e della sovranità dello Stato (*Approvazioni*) perchè alla unità della sovranità dello Stato deve corrispondere l'unità della giurisdizione. (*Vive approvazioni*).

Pertanto è mio intendimento preciso, non soltanto di oppormi in ogni modo, come ho fatto e farò sempre, all'istituzione di nuove giurisdizioni speciali, ma anche di avviare ad

una pure progressiva e graduale limitazione delle giurisdizioni che ora esistono. Io mi auguro che sia possibile in sede di revisione del codice di procedura civile e dell'ordinamento giudiziario di stabilire una norma definitiva la quale dica: tutte le giurisdizioni speciali, ad eccezione di quelle due o tre che si possono ritenere più essenziali e più assolutamente necessarie, sono abolite. Avremo allora fatto un passo decisivo verso la riforma fascista delle giurisdizioni, che deve essere integrante dell'autorità e della sovranità dello Stato, ossia dell'unità della sua giurisdizione. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Poichè nessun altro chiede di parlare, metto a partito l'articolo 1.

(È approvato).

#### Art. 2.

*I progetti dei decreti che approvano i nuovi testi del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario emendati saranno sottoposti all'esame e al parere delle stesse commissioni parlamentari, che hanno esaminato il presente disegno di legge, insieme riunite, che si suddivideranno in tre sottocommissioni.*

*I presidenti del Senato e della Camera dei deputati provvederanno alla sostituzione dei senatori e dei deputati, membri delle commissioni, che, per qualsiasi ragione, abbiano cessato di farne parte. Tuttavia i deputati, che abbiano cessato di appartenere al Parlamento, rimarranno in carica fino all'espletamento del mandato.*

(È approvato).

#### Art. 3.

*Il Governo del Re è autorizzato ad apportare al codice civile altre modificazioni ed aggiunte, oltre quelle indicate nell'articolo 1, n. 1, della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, conservando immutati i fondamentali principi degli istituti.*

*È autorizzato altresì a coordinarne le disposizioni con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi incorporandole,*

*ove occorra, nel codice ed occorrendo modificandole sempre a scopo di coordinamento.*

*Potranno pubblicarsi separatamente singoli libri o titoli del codice civile emendato.*

*Ai fini dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, per la Camera dei deputati sarà nominata una commissione composta di 18 deputati scelti dal presidente.*

*A questa commissione, come a quella già eletta dal Senato agli stessi fini, si applicano le norme dell'articolo 2 della presente legge.*

*(È approvato).*

Il disegno di legge è stato votato a scrutinio segreto nella tornata del 29 maggio 1925.



## PARTE II

---

### SENATO DEL REGNO

(LEGISLATURA XXVII — SESSIONE 1924-25)





## DISEGNO DI LEGGE <sup>(1)</sup>

Presentato dal Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto  
(ROCCO)

*nella tornata del 5 giugno 1925*

### Art. 1.

Il Governo è autorizzato:

1° a modificare nel codice penale le disposizioni concernenti il sistema delle pene, gli effetti e l'esecuzione delle condanne penali, le cause che escludono e diminuiscono l'imputabilità, la recidiva, l'estinzione dell'azione e delle condanne penali e le disposizioni concernenti i singoli reati e le pene ad essi relative, per adeguarle alle nuove esigenze della vita economica e sociale, nonchè ad emendare gli articoli del codice stesso che danno luogo a questioni tradizionali o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

2° a modificare le disposizioni del codice di procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione, e ad emendare gli articoli che hanno dato luogo a controversie, o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

3° a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario, e le altre leggi concernenti l'ordinamento del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e del personale giudiziario di ogni ordine; a coordinare le norme sull'ordinamento giudiziario con i nuovi codici di procedura civile e di procedura penale, e a pubblicare un

nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento giudiziario;

4° a coordinare le nuove disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, incorporando, ove occorra, nei due codici e nel testo unico sull'ordinamento giudiziario, le disposizioni delle leggi speciali, e a modificare, sempre a scopo di coordinamento, altre leggi dello Stato.

### Art. 2.

I progetti dei decreti che approvano i nuovi testi del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario emendati saranno sottoposti all'esame e al parere delle stesse commissioni parlamentari, che hanno esaminato il presente disegno di legge, insieme riunite, che si suddivideranno in tre sottocommissioni.

I presidenti del Senato e della Camera dei deputati provvederanno alla sostituzione dei senatori e dei deputati, membri delle commissioni, che, per qualsiasi ragione, abbiano cessato di farne parte. Tuttavia i deputati, che abbiano cessato di appartenere al Parlamento, rimarranno in carica fino all'espletamento del mandato.

(1) Doc. n. 204.

**Art. 3.**

Il Governo del Re è autorizzato ad apportare al codice civile altre modificazioni ed aggiunte oltre quelle indicate nell'art. 1, n. 1, della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, conservando immutati i fondamentali principî degli istituti.

È autorizzato altresì a coordinarne le disposizioni con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi incorporandole,

ove occorra, nel codice ed occorrendo modificandole sempre a scopo di coordinamento.

Potranno pubblicarsi separatamente singoli libri o titoli del codice civile emendato.

Ai fini dell'art. 2 della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, per la Camera dei deputati sarà nominata una commissione composta di 18 deputati scelti dal presidente.

A questa commissione, come a quella già eletta dal Senato agli stessi fini, si applicano le norme dell'art. 2 della presente legge.



## RELAZIONE

del Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto

(ROCCO)

ONOREVOLI SENATORI! — L'unito disegno di legge, già approvato dall'altro ramo del Parlamento, è strettamente connesso, come una urgente, necessaria conseguenza, alla revisione profonda, alla quale si sta procedendo per tutti gli altri rami del nostro diritto codificato, in seguito alla legge 30 dicembre 1923, n. 2814, che concedeva al Governo la facoltà di pubblicare un nuovo codice civile, un nuovo codice di commercio, un nuovo codice di procedura civile e un nuovo codice per la marina mercantile. Già, durante la discussione di quel disegno di legge, da più parti si levarono voci per chiedere che, in occasione della vasta riforma che si stava per decidere, fossero sottoposti a revisione anche il codice penale e quello di procedura penale. Non poteva, infatti, ragionevolmente, l'opera di rifacimento della nostra legislazione codificata riuscire veramente completa, organica e rispondente in tutto alle esigenze attuali della vita italiana, quando questi due codici ne fossero rimasti esclusi.

Il codice penale del 1889, che fu certamente opera degna delle grandi tradizioni della nostra scuola di diritto criminale, è, ormai, dopo trentacinque anni dalla sua pubblicazione, sotto più di un aspetto invecchiato. Il che non è da meravigliare, se si consideri il profondo mutamento che negli ultimi sette lustri si è verificato nella vita economica, sociale e politica dell'Italia. Trentacinque anni, in un periodo storico di così rapida evoluzione, ne valgono certamente molti di più di un periodo più statico

e più tranquillo. Quanto al codice di procedura penale, che ha solo dodici anni di vita, la sua revisione è chiesta per altre ma non meno impellenti ragioni. Quel codice, pregevole sotto molti aspetti e soprattutto dal punto di vista scientifico e sistematico, si è rivelato nella sua pratica applicazione, troppo complicato, troppo dottrinalmente astratto, sì da rendere il processo penale più intricato, più lungo, più farraginoso ancora che sotto l'antica legge di rito penale.

L'uno e l'altro, quindi, non potevano essere lasciati fuori, senza danneggiare, nelle sue linee fondamentali, armoniche e coordinate, tutta intera l'opera della codificazione. Come, dopo realizzata l'unità politica, a pochi anni di distanza dal 1865, si compiva l'unificazione legislativa, così sembra giusto che, dopo alcuni anni dalla conclusione felice della grande guerra, l'opera di codificazione venga riveduta e rinnovata, per essere condotta a un unico livello di fronte ai progrediti e nuovi bisogni sociali.

Il riconoscimento di questi gravi motivi, che, come è facile scorgere, sono precisamente analoghi a quelli che ispirarono la richiesta di delegazione per gli altri quattro codici, è stato, può dirsi unanime, tra i relatori del disegno di legge, gli oratori che di esso trattarono nell'altro ramo del Parlamento, e tra gli scrittori, i quali, in questo periodo di tempo, si sono occupati dell'argomento. Ed anche nel Senato del Regno, durante la discussione del bilancio della giu-

stizia, oratori insigni come il senatore Garofalo hanno insistito non soltanto sulla necessità, ma anche sulla urgenza della revisione della nostra legislazione penale.

Devo aggiungere, come ebbi già a dichiarare nell'altro ramo del Parlamento, accettando un ordine del giorno di quella onorevole Commissione che il giorno in cui saranno riformati il codice penale e il codice di procedura penale comuni, si dovrà riformare anche tutto il nostro ordinamento penale militare, facendo tesoro degli studi finora compiuti, i quali forniranno un materiale prezioso, nonchè della esperienza della recente guerra.

Ponendo mano alla revisione di tutti e sei i codici vigenti, è naturale che non siano trascurate le leggi sull'ordinamento giudiziario, materia tormentata anche troppo, in questi ultimi anni e perciò appunto più meritevole di una organica e definitiva sistemazione, in cui possano trovare compimento ed attuazione le riforme processuali, portate dal nuovo codice di procedura civile e dal nuovo codice di procedura penale.

In questa occasione è sembrato opportuno al Governo del Re proporre alcuni ritocchi anche alla legge 30 dicembre 1923, n. 2814. Come era da prevedere, l'opera di revisione del codice civile si è manifestata molto complessa e molto ardua. Si è visto anzitutto che per ovvie esigenze di coordinamento, le modificazioni che si arrecano a taluni istituti del diritto civile debbono trovare il loro completamento nella revisione di altri istituti, che con quelli sono connessi. Di qui l'opportunità di ampliare alquanto i poteri già delegati al Governo con la legge del 1923, per rendere possibile in modo più completo ed organico, la revisione che già in quella legge era autorizzata, salvi restando, s'intende, i principî fondamentali degli istituti. La stessa vastità e difficoltà dell'opera di riforma, che certamente non potrà compiersi in un periodo di tempo troppo breve, può rendere opportuna la pubblicazione del codice civile in più tempi, vale a dire anche a libri e titoli separati, salvo, si comprende, la rifusione, alla fine dell'opera, delle parti già pubblicate in un codice unico.

E perchè tecnicamente meglio si possa prov-

vedere alle finalità che il Governo si propone, accettando un emendamento proposto dalla onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento, ho creduto anche opportuno di estendere al codice civile la disposizione che per gli altri codici è dettata dall'art. 1 del disegno di legge e che riguarda il coordinamento colle leggi speciali e la incorporazione, occorrendo, di esse nel testo del codice.

Nell'altro ramo del Parlamento, a proposito del codice civile, in vista anche dei maggiori poteri che vengono conferiti al Governo con l'emendamento ora accennato, venne trattata la questione del divorzio.

Dichiaro qui, quello che già dissi in quella occasione. Non è punto nostro intendimento introdurre l'istituto del divorzio nella nostra legislazione civile. E ciò non soltanto per la fondamentale ragione, che esso ripugna alla coscienza civile e religiosa dell'immensa maggioranza degli italiani, ma per gravissime considerazioni di ordine sociale, e per la stessa concezione fascista della società e della famiglia.

Secondo la nostra concezione dello Stato e della società, gli interessi contingenti degli individui devono cedere di fronte agli interessi permanenti della società, la quale è un organismo di cui i singoli non sono che elementi infinitesimali e transeunti. Egualmente avviene della società familiare, che è la base e il nucleo fondamentale della società nazionale. Gli interessi degli individui devono essere sacrificati, anche quando ciò appaia crudele, a favore degli interessi del nucleo familiare.

Tutti gli argomenti a favore del divorzio sono di una logica impeccabile, quando si parta dalla concezione individualistica, che il matrimonio sia un istituto fatto a beneficio dei coniugi.

Il matrimonio, invece, è una istituzione di carattere eminentemente sociale, e tutti, uomini e donne, quando si sposano, devono sapere che compiono il più grave atto di dedizione e di sacrificio. Il giorno che nella nostra legislazione si aprisse in qualche modo uno spiraglio alle aspettative dei coniugi malcontenti, questo solo fatto sarebbe causa della disgregazione di molte famiglie, che altrimenti avrebbero superato le crisi a cui ogni unione, anche la meglio



assortita, non può sottrarsi. Noi non possiamo dunque che respingere un istituto, come il divorzio, perfettamente individualistico ed antisociale, il quale è in assoluto contrasto con tutta la dottrina politica del fascismo, che è, essenzialmente, la dottrina della socialità.

Tenuto conto, infine, che le Commissioni parlamentari oggi non possono funzionare, perchè, sono venuti meno, sia per la mancata rielezione, sia per altre cause, parecchi dei loro componenti, è sembrato opportuno dettare norme che valgano ad assicurare la loro attività e dichiarare altresì esplicitamente che le Commissioni, tanto quella eletta dalla Camera, quanto quella eletta dal Senato, deliberano collegialmente insieme riunite, dimodochè l'esame riesca unico e non duplice e sia evitata la possibilità di divergenze e di dissensi.

Il metodo prescelto per la riforma del codice penale e del codice di procedura penale, quello cioè della delegazione legislativa, è il medesimo già adottato per gli altri quattro codici, l'unico compatibile, trattandosi di materia così ampia e complessa, con il carattere e con la funzione del Parlamento. Il Governo vuole che il Parlamento discuta ampiamente i punti fondamentali della riforma, ed esprima i suoi voti, ai quali darà piena soddisfazione. Tale metodo, del resto, non si discosta dalla tradizione italiana in materia di riforma dei codici. Che se altre volte, ad esempio quando si pubblicò il vigente codice di commercio, il vigente codice penale e il vigente codice di procedura penale, vennero presentati al Parlamento concreti progetti dei codici da pubblicare, sta in fatto che la discussione avvenne sempre sui punti fondamentali della riforma, e che le facoltà deferite al Governo per la pubblicazione dei testi definitivi furono sempre così larghe, da consentire modificazioni profonde e sostanziali nei progetti presentati all'esame delle due Camere. Una discussione ed una approvazione articolo per articolo di leggi così vaste e complesse, come i codici, non sarebbe infatti possibile davanti al Parlamento, il quale deve pertanto limitarsi di necessità ad approvare le linee fondamentali della riforma, delegando al Governo la facoltà di procedere alla sua concreta attuazione. Così, in sostanza, ha consentito il Parlamento che sia fatto per il co-

dice civile, per il codice di procedura civile, per il codice di commercio e per il codice della marina mercantile. Così, allo scopo di rendere completa ed organica la grande opera, il Governo vi propone che sia fatto per il codice penale, per il codice di procedura penale e per le leggi sull'ordinamento giudiziario.

È doveroso, però, che anche questa volta il Governo indichi, brevemente, ma colla necessaria completezza, e tenuto conto di quanto venne già ampiamente trattato nell'altro ramo del Parlamento, quali sono i capisaldi della riforma, che esso si propone di compiere.

## CODICE PENALE

La più che trentennale esperienza del codice penale, frutto, a sua volta, di una trentennale elaborazione legislativa, non ha, per lungo tempo, rivelato la sostanziale necessità di una completa riforma delle sue disposizioni.

Il primo tentativo di revisione, assai limitato nei suoi intenti, fu il progetto ministeriale « sulla interpretazione autentica di alcuni articoli del codice penale » presentato dal guardasigilli Scialoja alla Camera dei deputati il 19 marzo 1910. Soltanto successivamente, con regio decreto 14 settembre 1919, n. 1743, venne istituita dal ministro Mortara una Commissione « per lo studio di alcuni problemi di legislazione penale » con l'incarico (art. 1 del decreto) « di proporre le riforme necessarie al sistema della legislazione penale, per conseguire, in armonia ai principi e ai metodi razionali della difesa della società contro il delitto in genere, un più efficace e sicuro presidio contro la delinquenza abituale ». Tale Commissione, fin dal mese di gennaio del 1921, ha con lodevole alacrità presentato al ministro della giustizia un « progetto preliminare di codice penale italiano » contenente un primo libro relativo ai delitti in generale, accompagnato da una diffusa relazione illustrativa, stesa dal suo presidente onorevole Enrico Ferri e approvata dalla Commissione. Progetto e relazione furono sollecitamente stampati nel testo italiano e tradotti in tre lingue, e poi diffusi in Italia e oltre confine. Su di essi, per sagace iniziativa del guardasigilli Oviglio, furono chiamate ad esprimere solenne-

mente i loro giudizi le facoltà giuridiche e le corti di appello del regno.

In questi ed in altri studi, che si sono compiuti per privata iniziativa, è ormai raccolto un materiale, che va senza indugio utilizzato. E in verità la necessità e per taluni aspetti l'urgenza, di sottoporre ad una sistematica ed accurata revisione taluni e più importanti istituti del nostro codice penale, non può essere e non è più oggi da alcuno revocata in dubbio come ha riconosciuto pure, unanime, l'onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento, nella sua relazione. L'aumento non indifferente della criminalità negli ultimi anni, particolarmente nel periodo post-bellico, dovuto a cause varie economiche e morali, sociali e politiche, generali e particolari, cause difficili a scrutarsi nella loro complessività, ma che tutte si riconducono ai profondi rivolgimenti prodottisi nella psicologia e nella morale degli individui e delle collettività, e nelle condizioni della vita economica e sociale in conseguenza della grande guerra, impongono la necessità di apprestare nelle mani dello Stato più adeguati mezzi legislativi di lotta contro il delitto. Gravi sono infatti i difetti e le lacune della nostra legislazione penale, che l'esperienza specialmente degli ultimi anni ha messo in luce, in ispecie la rivelatasi insufficienza nella lotta contro il delitto dei mezzi puramente repressivi e penali, costituenti fin qui il principale, se non l'unico, armamentario difensivo dello Stato, e l'assoluta inidoneità delle pene a combattere particolarmente i gravi e preoccupanti fenomeni della delinquenza abituale, della delinquenza minorile, della delinquenza degli infermi di mente pericolosi. Difetti che impongono la necessità di predisporre nel codice penale, accanto alle ordinarie e tradizionali misure di repressione, nuovi e più oculati mezzi di prevenzione della criminalità. Ai difetti intrinseci della legge penale si debbono aggiungere gli inconvenienti, che da oltre un trentennio si lamentano nella sua applicazione, specialmene per la mancata riforma penitenziaria e carceraria, che doveva far seguito alla riforma del sistema penale voluta dal codice del 1889 e per l'omessa realizzazione pratica degli istituti accessori, comple-

mentari e surrogatori della pena dal codice stesso predisposti.

Sulla via delle riforme delle leggi penali l'Italia è stata, del resto, già preceduta da gran parte degli Stati stranieri. Dovunque, in Europa e fuori, ferve infatti oggi il lavoro di revisione della legislazione penale. In Germania, in Austria, in Svizzera, fra il 1909 e 1921, numerosi progetti di riforma dei codici penali furono preparati. Citiamo il progetto svizzero del 1909, il progetto austriaco del 1909, i progetti germanici del 1909, del 1913, del 1919, del 1921. Così pure si vengono attualmente elaborando nuovi codici penali in Romania, in Ceco-Slovacchia, in Polonia, nel Perù, in Argentina e anche nella Cina. In altri Stati la riforma dei codici penali è già un fatto compiuto. La Russia dei sovietti si è data il 1° giugno 1922 un nuovo e caratteristico codice penale. E in genere, posteriormente al nostro codice penale, vecchio ormai di 35 anni, nuovi codici penali furono promulgati nella Bulgaria (1896), nella Norvegia (1902), nel Canada (1892), in Egitto (1904), nel Giappone (1907). Tuttociò senza parlare delle numerose leggi penali speciali che in Francia, in Inghilterra, in Germania, in Austria, e in altri Stati d'Europa hanno, con parziali ma talora sostanziali riforme, profondamente modificato il contenuto dei codici penali ivi vigenti.

Ai fini della riforma della nostra legislazione penale, non occorrono tuttavia troppo radicali rivolgimenti o profonde trasformazioni. Sembrano invece sufficienti semplici ritocchi e prudenti emendamenti, rivolti assai più che al fine di sopprimere o radicalmente modificare norme esistenti, a quello di integrare e di completare le norme attuali. Per tal guisa rimarrà immutato il sistema e inalterata la fisionomia generale del codice e resteranno intatti i principî e i caratteri fondamentali degli istituti penali.

A) Occorrerà anzitutto, sottoporre ad una revisione attenta e sagace il vigente *sistema delle pene, dei surrogati e dei complementi penali, nonchè degli effetti penali delle condanne*. E ciò al fine precipuo di rin vigorire la scaduta efficacia e la sminuita forza assicuratrice, inti-



midatrice, satisfattrice della pena, ora accennandone, ove occorra, il rigore e la gravità; ora introducendo, in aggiunta, ovvero in sostituzione delle attuali nuove sanzioni penali, più efficaci e più praticamente realizzabili specie di pene; ora infine, facendo un diverso e più largo uso delle pene esistenti.

Invero, taluna delle attuali sanzioni penali si è rivelata del tutto inefficace: così le brevi pene carcerarie, così la riprensione giudiziale. Qualche altra si è dimostrata praticamente inattuabile o è andata in desuetudine: così la malleveria di buona condotta, l'arresto in casa, la detenzione in case di lavoro e di custodia, la prestazione di opere di pubblica utilità, il lavoro penale all'aperto.

Quanto alle pene pecuniarie oltre la opportunità di farne uso più largamente nel codice, si riconosce in generale urgente un'altra riforma, che già si va elaborando in altri Stati, e su cui fu pure presentato al Senato un disegno di legge; quella consistente nel porre in armonia colla presente svalutazione della moneta per quanto riguarda la misura e la graduazione; rivedendo pure, in correlazione, quanto ha bisogno di essere adeguato alle presenti condizioni della vita economica nelle disposizioni del codice penale, che hanno appunto contenuto economico e carattere patrimoniale.

Non sembra, invece, accettabile, il criterio di adeguare la pena pecuniaria alla fortuna economica del condannato perchè si distruggerebbe in tal modo la proporzione tra la gravità del reato e la pena, che deve essere oggettiva, non soggettiva. Potrebbe, essere soggettiva se lo scopo della pena fosse soltanto la prevenzione individuale, ma poichè lo scopo fondamentale della pena è la sua funzione generale di prevenzione, la proporzione tra la pena ed il reato deve essere necessariamente oggettiva.

Anche la sospensione dall'esercizio di una professione, che oggi per l'art. 35 del codice penale si può applicare anche ai delitti, soltanto come un effetto speciale della condanna, dovrebbe essere considerata come una pena a sè e quindi usata nel codice più largamente per la sua indiscutibile efficacia pratica. Per quanto riguarda l'ergastolo il Governo, mentre crede opportuno che si studi la soppressione della se-

gregazione cellulare continua come inasprimento della pena, non ritiene di prendere in esame la soppressione dell'ergastolo come pena carceraria perpetua, perchè la pena carceraria perpetua nel nostro codice è una assoluta necessità della quale non si potrebbe fare a meno.

L'onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento ha invocato la introduzione nel nostro codice dell'istituto del perdono giudiziale. La questione è molto grave. E il Governo si riserva di studiarla molto attentamente, senza tuttavia prendere alcun impegno preciso perchè nel nostro diritto pubblico, il diritto di grazia è prerogativa sovrana, nè si scorge con quanto vantaggio pratico si possa innovare su questo punto fondamentale della nostra legislazione.

*B) Anche l'applicazione giudiziale della pena* reclama un miglior regolamento legislativo. Si tratta di studiare l'opportunità di conferire al giudice penale, nell'applicazione della pena, poteri discrezionali più larghi di quelli che gli sono oggidì consentiti; in ispecie dandogli più ampia facoltà di scelta fra pene alternativamente comminate dalla legge, più ampia facoltà di aumento e di diminuzione della pena contro i massimi ed i minimi legali. E ciò non già sulla base di una cerebrina equità, ma invece sul fondamento di una libera ed ampia indagine del giudice intorno ai moventi a delinquere, al carattere, alla personalità, ai precedenti giudiziari e penali, alla vita anteatta del reo (individualizzazione giudiziaria della pena).

A tal proposito sarà tenuta nel debito conto la convenienza di consentire al giudice in certi casi un più largo uso della condanna condizionale, con le debite cautele per evitare gli abusi eventuali.

Sarà pure necessario aggiungere all'istituto delle attenuanti generiche l'istituto delle aggravanti generiche, facendo una enumerazione, sia delle une che delle altre, enumerazione esemplificativa, non tassativa, ma che sia tale da obbligare il giudice a motivare su questo punto e a non concedere, come oggi avviene purtroppo, attenuanti generiche in nessun modo giustificate dalle circostanze del fatto.

C) Nè devesi trascurare, in una riforma, che voglia essere organica, il problema della *esecuzione amministrativa delle pene*, mediante opportuni ritocchi al vigente sistema penitenziario e carcerario. Si deve riconoscere che i nostri stabilimenti penitenziari hanno realizzato progressi notevolissimi, e che il personale ad essi addetto, con scarsezza di mezzi, fra difficoltà di ogni genere, ottiene risultati maravigliosi, specialmente dal punto di vista del miglioramento morale e del riadattamento sociale dei rei. Tuttavia molto rimane ancora a fare, e poichè si tratta qui, non tanto di radicali riforme legislative, quanto di somministrazione dei mezzi finanziari occorrenti, giacchè non giova dissimularselo, riforma penitenziaria vuol dire soprattutto larghe disponibilità di mezzi economici, il Governo si propone di studiare seriamente la questione e si augura che i mezzi finanziari necessari possano essere messi a disposizione dell'amministrazione carceraria.

A prescindere da ciò, converrà, anche in sede di riforma del codice penale esaminare se, in qual modo ed entro quali limiti, possa attuarsi nella nostra legislazione il tanto discusso principio della « individualizzazione della pena », intesa qui nel senso di individualizzazione non già legislativa o giudiziaria, ma invece amministrativa delle sanzioni penali, per rendere queste più adatte a raggiungere le ardue finalità della prevenzione speciale di fronte al reo e della difesa contro il pericolo della recidiva e della abitudine criminosa. Converrà pertanto, soprattutto nella fase della esecuzione penale, accuratamente indirizzare le pene al duplice scopo di riabilitare da un lato moralmente e riadattare socialmente i delinquenti occasionali e correggibili, e dall'altro di eliminare, per quanto è possibile, dalla vita sociale i delinquenti abituali ed incorreggibili. Tuttociò senza togliere tuttavia alla pena i caratteri di afflittività, di esemplarità e di certezza, che le sono propri, senza venir meno al fine particolare della intimidazione individuale dei rei e al fine generale della coazione e della intimidazione collettiva dei cittadini, senza frustrare infine la funzione satisfattoria, che la pena esercita nei riguardi delle vittime dei reati e del pubblico in generale.

La ferma intesa organica fra l'amministrazione della giustizia penale e l'amministrazione

penitenziaria, fra la giurisdizione penale e la esecuzione amministrativa delle pene (a cui prelude il passaggio del servizio amministrativo delle carceri dal Ministero dell'interno a quello della giustizia) è un altro dei punti importanti di una riforma della legislazione penale. Occorre finalmente consentire al giudice penale di seguire il corso dell'esecuzione delle condanne da lui pronunciate, e delle pene da lui inflitte, di conoscere gli effetti pratici che l'applicazione delle pene produce nell'animo dei condannati, conferendogli, pur durante l'esecuzione della condanna, ampi poteri di vigilanza, di controllo, di decisione. Un più ampio e razionale opportuno correttivo alle pene di lunga durata, di cui deve però rimaner ferma l'utile funzione eliminatrice nei casi in cui sia necessario.

L'indomani della pena deve essere altresì oggetto di cure assidue da parte del legislatore penale: l'istituto del « Consiglio di Patronato » di cui si vagheggia l'introduzione nella nostra legislazione, potrà essere a tale proposito opportunamente considerato.

D) È pur necessario, nella revisione del codice penale, portar l'attenzione sulle *sanzioni e le conseguenze giuridiche civili dei reati* (risarcimento del danno, restituzione, riparazione pecuniaria, spese processuali, ecc.) al duplice fine di meglio assicurare la funzione riparatrice del danno derivante dai reati, e di garantire, nel miglior modo, l'esecuzione e la realizzazione forzata delle sanzioni stesse, particolarmente nel caso di insolvibilità dei colpevoli. A tale proposito converrà anche studiare se una migliore e più produttiva organizzazione del lavoro carcerario, nel qual campo molto si è fatto ma più ancora è da farsi, qualora non manchino i mezzi necessari, possa assicurare anche da parte dei rei insolvibili, l'adempimento dei loro obblighi di riparazione verso le persone lese dal delitto.

E) Ciò che si rende pure assai importante, nella revisione del nostro diritto penale, è l'integrazione dei mezzi repressivi di lotta contro la criminalità, ossia delle sanzioni e delle conseguenze giuridiche penali e civili, dei reati, mediante nuovi e opportuni *mezzi di prevenzione*



della delinquenza, facendo largo posto alle cosiddette *misure di sicurezza*. Fra tali provvedimenti, in parte già accolti nel vigente codice, ricordiamo il ricovero dei minori e dei sordomuti in istituti di educazione ed istruzione, il ricovero degli infermi di mente pericolosi nei manicomi giudiziari, gli asili speciali per ubriachi abituali, alcoolizzati e intossicati; gli stabilimenti e le colonie di relegazione per delinquenti abituali o altrimenti incorreggibili; le case di lavoro e di assistenza per oziosi, vagabondi e mendicanti abituali; la libertà sorvegliata, concessa a titolo di esperimento ai delinquenti dimessi da istituti di sicurezza criminale o a coloro che potrebbero esservi rinchiusi; l'ammonizione di pubblica sicurezza, la vigilanza speciale della pubblica sicurezza.

Essi, già nelle più moderne e recenti legislazioni, vanno assumendo come mezzi di difesa sociale contro il delitto, una estensione e una importanza non troppo minori di quelle proprie delle sanzioni penali. Conviene che la legislazione italiana segua il medesimo indirizzo. Ma, tuttavia, in pari tempo, occorre che non devii, e che conservi ai provvedimenti, che già esistono e a quelli che adotterà in seguito, gli scopi, la natura e i caratteri, che già posseggono nel sistema del codice attuale, non identificandole e confondendole con le pene, e tanto meno sostituendole alle pene stesse, in guisa da escludere le sanzioni penali e da prenderne il posto, come taluni vagheggiano.

Gli scopi di tali provvedimenti, che pure non vanno confusi con i semplici provvedimenti di polizia, senza connessione alcuna con la pena, e tanto meno con gli altri mezzi amministrativi di prevenzione della criminalità diretti a combattere le cause generali della delinquenza, sono infatti, distinti dai fini propri delle sanzioni penali. Sono scopi, di regola, socialmente eliminativi e secondo i casi, anche curativi e terapeutici, ovvero educativi e correttivi. La loro natura è quella di provvedimenti amministrativi, e hanno di mira individualmente il delinquente. La pena, la quale opera più efficacemente nel momento della minaccia, ha, invece, di mira tutta la collettività dei cittadini, negli animi dei quali vuol creare e crea una contro-

spinta psicologica, atta ad evitare la maggior parte delle infrazioni alle leggi penali.

I caratteri infine di questi mezzi di sicurezza sono affatto particolari: sono non già, come le pene, psicologicamente, ma solo materialmente e fisiologicamente coattive. Consistono nella possibilità di essere applicate non solo alle persone moralmente imputabili, come i delinquenti recidivi, i delinquenti abituali ed incorreggibili, i delinquenti professionali e di mestiere, i delinquenti oziosi e vagabondi e repugnanti al lavoro, ma anche alle persone moralmente non imputabili, come i delinquenti minorenni, i delinquenti infermi di mente, i delinquenti alcoolizzati o intossicati cronici (cocainomani, morfomani, ecc.). Consistono nella possibilità di essere pronunciate, bensì dopo la commissione di fatti delittuosi, ma considerati questi come sintomi della pericolosità sociale dei loro autori. Consistono nella possibilità di essere adottate, non già come le pene, a termini fissi, ma invece a tempo indeterminato, fino a conseguimento, cioè, degli scopi di custodia, di cura, di educazione, d'istruzione, per i quali sono emanati.

Da tali caratteri delle cosiddette misure di sicurezza deriva che esse, pur non essendo vere e proprie pene, sono tuttavia praticamente e concettualmente collegate al sistema delle pene come misure accessorie o consequenziali, ovvero surrogatorie delle pene, in correlazione, s'intende, con una diversa valutazione del subietto, a cui debba essere applicato il provvedimento. In tal modo si comprende che esse possano essere fatte rientrare nella competenza degli stessi giudici penali, anzichè delle ordinarie autorità amministrative o di pubblica sicurezza, anche se esse siano e si considerino esplicitamente, non già della funzione giurisdizionale del giudice penale, ma piuttosto di una funzione amministrativa di polizia del giudice stesso. Nulla vieta, infatti, che, per ragioni evidenti di connessione di materia, e di economia di funzioni e di procedimento, la legge penale affidi al giudice penale siffatte attribuzioni amministrative di prevenzione della criminalità.

Basta, soltanto, tener fermo e preciso il concetto della funzione che il giudice esercita quando le applica: sono atti amministrativi, quindi conservano tutte le caratteristiche degli

atti amministrativi; la discrezionalità, la revocabilità, l'indeterminatezza della durata, e conserva l'attività del giudice che le applica la sua funzione di attività amministrativa.

Per queste ragioni il Governo non ha creduto di poter accedere totalmente alla idea della Commissione dell'altro ramo del Parlamento, di parificare in tutto il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza al procedimento penale.

Queste misure si infliggono con atti amministrativi essenzialmente revocabili, atti commisurati ai fini che si vogliono ottenere. Non si nega che la loro inflizione debba essere circondata dalle massime garanzie; ma non è possibile assimilare il procedimento per le misure di sicurezza ad un procedimento giudiziario vero e proprio, soprattutto per quello che riguarda i gravami.

Fermo su queste direttive, il Governo è convinto che mediante una più compiuta e più organica disciplina delle dette misure di sicurezza, il codice penale, oltrepassando in certo senso i confini tradizionali dei mezzi di repressione, e abbracciando in sé anche nuovi mezzi di prevenzione criminale, allargherà e insieme rinsalderà e fortificherà la difesa sociale dello Stato contro la delinquenza.

F) In coerenza a tale ardua finalità, converrà sottoporre ad una accurata revisione non soltanto i titoli secondo e terzo del libro primo del codice penale, ma anche il titolo quarto dello stesso libro relativo alle « cause che escludono o diminuiscono l'imputabilità ». Non già al fine di apportare modificazione alcuna al principio dell'imputabilità, assiso da secoli sulla base incrollabile della capacità psichica individuale di intendere e di volere, e della coscienza e volontarietà degli atti umani, ma per emendare, in conformità dei nuovi dettati della scienza e della esperienza, le norme relative alle circostanze, che hanno virtù di limitare ed escludere l'imputabilità psichica o morale e la responsabilità giuridica penale, che ne consegue (minore età, infermità di mente, ubbriachezza, sordomutismo, ecc.).

In primo luogo è il problema gravissimo dei *delinquenti minorenni*.

Già prima della guerra la delinquenza minore aveva assunto forme e proporzioni paurose, che destavano le più vive preoccupazioni. La guerra, con l'allontanare a causa del servizio militare, dalla famiglia e dalla scuola le persone preposte alla educazione e all'istruzione dei fanciulli, e più tardi le gravi condizioni economiche e sociali del dopo guerra, hanno reso più triste e allarmante il fenomeno della criminalità minorile. Non si tratta più di lievi reati contro la proprietà, ma di forme gravi e violente di delinquenza patrimoniale, di audaci furti, di borseggi, di rapine, di estorsioni e spesso di forme atroci di criminalità di sangue, la cui nota caratteristica non è l'occasionalità, ma l'abitudine e la professionalità del delitto, divenuto mestiere, spesso lucroso, talvolta anche regolarmente remunerato. Dinanzi a questo triste esercito di minori delinquenti è l'avanguardia dei minori oziosi, vagabondi, mendicanti, dei minori discoli, viziosi, travati e ribelli all'autorità paterna, dei minori deficienti e alcoolizzati, che rappresentano altrettanti candidati alla delinquenza minorile.

Inutile indagare le cause, naturalmente molteplici, del doloroso fenomeno. A parte l'influsso temporaneo e occasionale della guerra, bisogna ricordare soprattutto l'urbanesimo e l'industrialismo, che caratterizza la civiltà contemporanea. Importa piuttosto osservare gli effetti, che consistono ora nell'abbandono materiale dell'infanzia, ora nell'abbandono morale, nel maltrattamento, nell'ignobile sfruttamento economico. Questa malattia sociale, sempre più contagiosa, che affligge l'organismo della società italiana, come del resto quello delle altre nazioni, richiede il pronto ed energico intervento dello Stato. Le altre nazioni ci hanno preceduto da un pezzo su questa via. La riforma più vasta fu compiuta in Inghilterra con la legge dei fanciulli (*Children Act*) andata in vigore il 1° aprile 1909, che riguarda non solo la repressione, ma anche la prevenzione della delinquenza minorile; la riforma attuata in Ungheria nel 1908, ispirata a moderni concetti di educazione e correzione preventiva dei minori, senza parlare delle disposizioni



vigenti nei singoli Stati tedeschi sul trattamento penale dei minori delinquenti, e sui tribunali sociali dell'infanzia, e nei vari cantoni svizzeri sulla educazione dei minorenni e la repressione della criminalità minorile. In America, specie negli Stati Uniti, si è pure proceduto nella via delle riforme. Nel Colorado, ad esempio, esiste da molti anni un sistema preventivo e repressivo della delinquenza dei minorenni che dà ottimi frutti. L'Italia ha avvertito da un pezzo il bisogno di riforme radicali, per avviare a soluzione questo tragico problema sociale. Basta ricordare il poderoso lavoro compiuto dalla Commissione Reale, nominata dal ministro Orlando per lo studio dei provvedimenti da adottare circa la delinquenza minorile, che concluse dopo lunghi studi con un voluminoso progetto di codice dei minorenni. La riforma, così come fu progettata, oltre ad essere molto complessa, importa gravi oneri finanziari, ciò che costituì non lieve ostacolo alla sua attuazione. Da allora il problema della delinquenza minorile ha continuato ad imporsi, con crescente preoccupazione, all'attenzione degli studiosi del Parlamento e del Governo. La Commissione per lo studio dei problemi del dopo guerra ne fece oggetto di particolare esame, elaborando concrete proposte che vennero illustrate da una relazione dell'esimio magistrato Gabriele Faggella. Di recente la Commissione Reale per la riforma del codice penale, nel suo progetto di riforma del libro primo del codice, presentò nuove proposte di disposizioni legislative intese a combattere la delinquenza minorile, con misure aventi soprattutto carattere educativo e correttivo. Il grave problema può dirsi dunque maturo per la soluzione; e tale è stato pur ritenuto dagli oratori nella discussione e dalla onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento, che ha suffragato con larga adesione i propositi del Governo.

È evidente che i rimedi contro la piaga della criminalità minorile sono vari e complessi. Alcuni, e certo i più importanti dal punto di vista sociale, debbono mirare alla eliminazione delle cause sociali del fenomeno, e hanno quindi carattere di provvedimenti preventivi o di profilassi sociale. Siamo qui nel campo della legislazione sociale, nel quale, s'incontrano ostacoli

non lievi, sia per la difficoltà di accertare le vere cause del triste fenomeno, sia per trovare i mezzi atti ad eliminarle, onde questo è il campo in cui, seppure più utile, più arduo si presenta il provvedere. Altri rimedi hanno anche essi carattere preventivo, ma di prevenzione individuale immediata e diretta, da attuarsi con provvedimenti di polizia. È questo il campo delle leggi di polizia propriamente dette, nel quale si presenta soprattutto la necessità di migliorare le insufficienti disposizioni della legge di pubblica sicurezza, per quanto riguarda i minori oziosi vagabondi o diffamati o dediti alla mendicizia e al meretricio. Ma anche questo è un campo, in cui è difficile escogitare mezzi nuovi, che abbiano effettiva efficacia, e valgano a supplire alle deficienze della famiglia, della scuola, delle opere private di assistenza e di patronato.

Più facile adunque nella sua pratica attuazione, appare pur sempre il problema del trattamento da farsi ai minorenni, che abbiano commesso reati, problema la cui soluzione spetta appunto alla legislazione penale propriamente detta. Qui si presenta chiara la necessità di risparmiare ai minorenni, fino ad una certa età, ben oltre il limite di nove anni fissato dal codice vigente e cioè fino ai 14 e forse ai 16 anni, l'onta, il pericolo e l'ingiustizia del carcere, che per sé è spesso scuola di corruzione e di avviamento alla delinquenza. L'unico mezzo di rimediare ai noti inconvenienti del carcere sembra quello di sostituire, per i giovanetti delinquenti, alle pene carcerarie e alle pene in generale, misure preventive, che servano in pari tempo alla educazione e correzione dei rei e alla sicurezza della società. Occorrerà, a tal fine, ricoverare i giovani delinquenti in istituti speciali ad essi esclusivamente destinati, del tipo degli attuali riformatori. Già nell'attuale ordinamento carcerario l'amministrazione compie sforzi notevoli per separare i minorenni dagli altri delinquenti. Ma la riforma dovrà consistere soprattutto nel mutare il carattere degli istituti di custodia destinati ai delinquenti minori dei 16 anni, che devono essere considerati come luoghi di rieducazione morale più che come luoghi di pena, agli effetti del regime e delle conseguenze legali del ricovero. Converterà

inoltre studiare l'introduzione nelle nostre leggi di altri provvedimenti per i minorenni, pure di carattere educativo, quale il regime della cosiddetta « libertà sorvegliata » che tanto favore ha dovunque incontrato. Infine dovrà essere considerata la convenienza di istituire in ogni principale circoscrizione giudiziaria un magistrato dei minorenni, come giudice di cognizione e di esecuzione, con ampi poteri discrezionali, coadiuvato da funzionari specializzati, d'accordo con le società di assistenza, disciplinando all'uopo un procedimento speciale. Tutta questa serie di particolari provvidenze implicherebbe l'elevazione fino a 14 anni, e forse fino a 16 della esenzione dalla pena, scartando la indagine sul discernimento per delinquenti minori di questa età, ma con la obbligatoria applicazione dei provvedimenti educativi o correttivi, da parte del magistrato dei minorenni, in luogo della pena. Solo, pertanto, i maggiori degli anni 14 (o 16) e minori dei 18, e i maggiori dei 18 e minori dei 21, dovrebbero essere sottoposti alle pene e al procedimento penale ordinario, con opportuni temperamenti, tuttavia, nell'istruzione, nel giudizio e nella esecuzione.

Un secondo e non meno importante problema concerne il trattamento degli *infermi di mente pericolosi*; totali o parziali, i quali, dopo assoluzioni talvolta scandalose, ovvero dopo l'espiazione di pene restrittive della libertà brevi e ridotte, sono riammessi alla libera circolazione nel consorzio civile, ognun vede con quanto danno e pericolo per la sicurezza sociale.

Si tratta anzitutto di alienati di mente pericolosi, colpiti da forme di malattie mentali che toccano la intelligenza e la volontà (malattie dell'intelletto, malattie della volontà o abulie) come tali clinicamente apprezzabili. Con tale specie di alienati non si debbono confondere quei delinquenti abituali, in cui la tendenza al delitto non si accompagna che eccezionalmente a disturbi nella sfera dell'intelletto e della volontà, ma consiste invece in una alterazione del senso morale o sociale, di cui è difficile determinare se sia originaria o congenita, ovvero acquisita, per l'influsso di cause ambientali, famigliari e sociali, e che vanno sotto il nome ora di pazzi morali, ora d'idioti morali, ora di degenerati, e più spesso sotto il nome improprio,

ma che ha fatto fortuna, di criminali nati o istintivi, ai quali convengono, non provvedimenti di cura o di custodia, ma vere e proprie pene con carattere soprattutto eliminativo.

Dai veri e propri alienati di mente occorre anche distinguere gli individui affetti da squilibri psichici, i quali appartengono alla cosiddetta zona neutra fra lo stato di mente sana e lo stato di malattia mentale, cioè gli individui affetti da neuropatie, talora gravi come gli epilettici, gli isterici, gli istero-epilettici, i nevastenici, gli intossicati per alcool o per altre sostanze venefiche (morfinomani e cocainomani) e infine gli individui ignavi e repugnanti al lavoro, che una naturale e invincibile neghittosità in nessun modo curata e combattuta, mena gradualmente verso stati pressochè psicopatici. Per tutti costoro occorre studiare il trattamento più opportuno che non è facile, ma che, in ogni modo, dovrà essere congegnato in maniera da conciliare le condizioni specifiche dei soggetti con le esigenze della massima tutela sociale di fronte alla loro pericolosità.

Per gli alienati di mente propriamente detti converrà promuovere, naturalmente, la segregazione e la cura a tempo indeterminato, cura e segregazione, non già negli ordinari manicomi comuni, ma nei manicomi giudiziari, di cui l'Italia già ne possiede cinque (Aversa, Napoli, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia, Barcellona Pozzo di Gotto) e che converrà accrescere, quando i nuovi bisogni lo richiederanno.

Ed anzi a tale proposito devo accentuare il fermo proposito del Governo di modificare la legge del 1904 sui manicomi, che rappresenta un vero sconcio, perchè per ragioni puramente economiche la legge del 1904 stabilisce che gli infermi di mente delinquenti, assolti per infermità di mente, siano inviati nei manicomi comuni e messi a vivere in comune con i pazzi normali, il che è un danno per questi e una vergogna per la società. Occorre, invece, come si è detto, che i delinquenti assolti per infermità di mente siano ricoverati nei manicomi giudiziari.

Quando poi agli alcoolizzati cronici ed ubbriachi abituali si applicano misure di sicurezza, si può considerare sotto un nuovo punto di vi-



sta l'ubbbriachezza come causa minorante od escludente l'imputabilità. Ed è da esaminare se non convenga di togliere alla ubbbriachezza volontaria il carattere di scusante.

Circa gli ignavi e ripugnanti al lavoro, occorrerebbero stabilimenti speciali, ma non si debbono dissimulare le difficoltà finanziarie.

Tutta questa riforma, purtroppo ha una difficoltà grandissima, ed è la necessità d'impianare stabilimenti speciali che sono costosi. Però debbo dire che l'amministrazione carceraria italiana ha fatto grandissimi progressi in questi ultimi tempi. Abbiamo già la separazione tra delinquenti minorenni e maggiorenni o in stabilimenti appositi, riformatori, o in sezioni speciali delle carceri giudiziarie.

Noi abbiamo oramai manicomi giudiziari bene organizzati, ne abbiamo cinque che sono sufficienti per delinquenti alienati di mente. Ora stiamo costituendo a Santo Stefano uno stabilimento di pena speciale per i cosiddetti delinquenti istintivi, cioè per coloro che non son pazzi, ma neppure normali. Sono quei disgraziati che girano di ergastolo in ergastolo, di manicomio in manicomio giudiziario senza trovare mai posa in nessuno. Sono delinquenti pericolosi che vanno vigilati in modo speciale e che sono assolutamente incorreggibili, salvo casi addirittura eccezionali.

Occorreranno altri stabilimenti; però, come si vede, sulla via della specializzazione ci siamo. Molto cammino si è fatto per quanto ancora molto ne resti a percorrere.

G) Sempre ai fini di riforma sopraccenati, è necessario altresì sottoporre ad accurata revisione il titolo ottavo del libro primo del codice penale relativo all'istituto della *recidiva*. L'attuale regolamentazione della *recidiva* produce, invero, seri inconvenienti e presenta rilevanti difetti. Principalmente è da lamentarsi l'assoluta inidoneità degli aggravamenti di pena, sanciti dal codice in caso di *recidiva*, a combattere efficacemente la criminalità dei delinquenti abituali e di mestiere più e più volte recidivi, che l'abitudine inveterata del delitto rende sordi all'azione intimidatrice

della minaccia, dell'applicazione e della esecuzione della pena.

Anche il fenomeno della delinquenza abituale ha subito, per cause varie negli ultimi tempi una singolare recrudescenza, che rende più vivo e sentito il bisogno di apprestare allo Stato nuove armi di difesa contro di essa. Determinare i caratteri di questa classe di delinquenti non è agevole nè alla scienza nè alla legislazione. Ciò nonostante, coloro che, per ragione del loro ufficio o della loro professione, come i giudici penali, gli avvocati, i funzionari della polizia e quelli dell'amministrazione carceraria, hanno pratica del mondo criminale, riconoscono bene a prima vista questi tipi di delinquenti, che non escono dalle carceri, se non per ritornarvi a più o meno breve scadenza, in cui la tendenza al delitto è come una vocazione, e l'abitudine del delitto una seconda natura, e ai quali la pena appare quasi come un necessario rischio professionale della industria criminale.

Si tratta più spesso di delinquenti contro la proprietà, talvolta di delinquenti di sangue; autori ora di lievi, ora di gravi delitti, che rappresentano come una criminalità cronica o permanente, di cui i delinquenti propriamente abituali, cioè divenuti tali per cause prevalentemente sociali, non sono che una sottospecie, come ne sono una sottospecie i delinquenti professionali o di mestiere.

Bisogna, dunque, anzitutto fissare nella legge la nozione davvero non facile della delinquenza abituale, i cui presupposti, per quanto è dato desumere dalle più recenti manifestazioni legislative, debbono trarsi soprattutto da dati obbiettivi, dai precedenti penali o giudiziari, cioè dai reati precedentemente commessi, risultino essi da sentenze di condanna o anche da sentenze di proscioglimento per insufficienza di prove, ma insieme anche da dati soggettivi o psicologici come il carattere, le tendenze, i precedenti, il contegno, i moventi psicologici, da cui si rivela la pericolosità del delinquente.

Dopo ciò bisogna avvisare ai provvedimenti più idonei contro tale forma di delinquenza. Appare evidente la necessità dell'internamento di tali delinquenti a perpetuità o per lunghissimo tempo in stabilimenti o colonie organiz-

zate nel regno o anche nei possedimenti d'oltre mare, per cui essi siano messi nell'impossibilità materiale di nuocere e siano obbligati a proficuo lavoro. Si potrà solo discutere sulle modalità di un tale provvedimento, se debba cioè considerarsi come pena o come misura di sicurezza e in quest'ultimo caso se debba sostituirsi alla pena o seguirla come misura surrogatoria o accessoria. Così potrà discutersi circa i limiti massimi e minimi di questo internamento, sulla autorità a cui debba conferirsi la facoltà di ordinarlo, sulla possibilità di una liberazione anticipata e condizionale sotto un regime di « libertà sorvegliata » e via dicendo.

Il primo e più notevole esempio di speciali provvedimenti contro la delinquenza abituale fu dato dalla legge francese nel 1885 sulla relegazione dei recidivi, modificata da successive leggi nel 1903, 1904, 1907. L'esempio della Francia fu seguito dal Portogallo con legge 21 aprile 1891, che stabilì la deportazione dei recidivi. Ma il più completo sistema fu attuato nell'Inghilterra con la legge sulla prevenzione dei delitti nel 1908 (Prevention of Crime Act), dedicata alla detenzione dei criminali abituali. In America varie disposizioni, per lo più sul tipo inglese, vediamo adottate nel codice penale di New York, senza contare le leggi dello Stato di Indiana e dello Stato di California, che esagerano le misure di sicurezza fino alla « sterilizzazione » dei delinquenti anomali incorreggibili. Occorre anche ricordare le disposizioni del codice penale norvegese, senza far cenno dei progetti del codice penale svizzero, austriaco e germanico.

In Italia, all'infuori delle norme del codice penale sulla recidiva e di quella della legge di pubblica sicurezza sull'ammonizione, sulla vigilanza speciale di pubblica sicurezza e sul domicilio coatto, di cui sono noti i gravi inconvenienti pratici e la scarsissima efficacia, non si è ancora adottato un sistema organico di lotta contro la delinquenza abituale. Un movimento di riforma s'iniziò col disegno di legge Finocchiaro-Aprile del 4 febbraio 1899 contro i recidivi. Seguirono i progetti Bonasi (17 novembre 1899), Gianturco (22 novembre 1900), Ronchetti (30 gennaio 1904), Luzzatti (19 novembre 1910), tutti diretti all'abolizione del do-

micilio coatto e alla sua sostituzione con altri provvedimenti. Da ultimo anche la Commissione Reale per la riforma della legislazione penale, nominata dal ministro Mortara, nel suo progetto di riforma della parte generale del codice penale ha presentato proposte, che implicano la creazione di nuovi istituti per la lotta contro questa grave forma di criminalità. Il problema è di quelli che non tollera più indugi nella sua soluzione. Basterebbe esso solo a rendere necessaria ed urgente una riforma degli istituti penali.

H) Un punto, su cui pure deve fermarsi l'attenzione del legislatore nella riforma delle leggi penali, riguarda *l'estinzione dell'azione penale e delle condanne penali*.

Gli istituti dell'*amnistia*, dell'*indulto*, e della *grazia*, di cui troppo spesso praticamente si abusa con grave scapito dell'autorità delle leggi e delle sentenze penali, domandano di essere circondati di migliori garanzie, non per diminuire in alcun modo la prerogativa sovrana sancita in questo campo dallo statuto, ma per meglio disciplinare i casi e i fini, per i quali è lecito far uso della facoltà della sovrana indulgenza e il procedimento da eseguirsi nella concessione della clemenza sovrana.

Parimenti l'istituto della *riabilitazione*, merita di esser emendato nella sua disciplina legislativa, al fine di evtiare gl'inconvenienti, ai quali ha dato luogo la sua pratica applicazione, particolarmente nella forma della cosiddetta « riabilitazione di diritto ».

Infine riguardo all'*oblazione volontaria* sembra da esaminare la opportunità di estendere la facoltà del componimento amministrativo a tutte, o, almeno, alla maggior parte delle contravvenzioni, che importino soltanto penalità pecuniarie.

## PARTE SPECIALE

I) Per quanto ha riguardo alla *parte speciale del codice penale*, cioè ai *delitti in specie* (libro secondo del codice penale) e alle *contravvenzioni in specie* (libro terzo del codice penale) è necessario esaminare quali variazioni e



modificazioni convenga apportare alla definizione legislativa dei vari reati, in sè e nei loro rapporti reciproci, alla determinazione delle pene relative ai delitti e alle contravvenzioni, per quanto attiene specialmente alla loro misura legale e giudiziale, e infine alle condizioni di esercizio dell'azione penale nei singoli delitti (querela, richiesta, autorizzazione). Più particolarmente conviene studiare in armonia con le mutate condizioni della vita economica e sociale, se alcune azioni non previste come reati nel codice penale o in altri codici o leggi, debbano, a causa del loro carattere antisociale, essere prese in considerazione e contemplate come reati, se alcune delle azioni oggi previste come reati debbano, per essere venute meno il loro carattere antisociale, cessare dall'essere, come tali considerate, se alcuni reati debbano essere diversamente definiti o sottoposti a diverse sanzioni penali, o a diverse condizioni di perseguibilità giudiziale.

Così in materia di delitti contro la persona, occorrerà studiare un miglior regolamento legislativo dei reati d'ingiuria e di diffamazione, per sostituire in taluni casi la pena pecuniaria, in congrua misura stabilita, alla pena restrittiva della libertà personale, per disciplinare la facoltà di prova allo scopo di impedire che il processo di diffamazione si risolva in un processo contro il diffamato, per istituire corti di onore, davanti alle quali la prova dei fatti diffamatori possa seguire con maggior riservatezza di indagini e con maggior libertà di apprezzamenti. Così, sempre in materia di reati contro la persona, bisognerà considerare l'opportunità di un inasprimento di pena per l'omicidio tentato o mancato, che rimane oggi praticamente impunito; bisognerà anche inasprire le pene per le lesioni personali, e riesaminare la perseguibilità *ex officio* di taluni reati contro l'integrità personale, per cui ora è richiesta la querela di parte.

In materia di delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie, bisognerà avvisare ad una più efficace repressione della pornografia, conformemente agli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

Occorrerà pure una più severa repressione

delle speculazioni fraudolente, ma in questa materia occorrerà procedere con cautela, al fine di non intralciare, per il desiderio di una eccessiva repressione degli eventuali abusi, la vita economica e finanziaria del paese.

Nei delitti contro la pubblica amministrazione dovrà meglio disciplinarsi la materia dell'oltraggio ai pubblici ufficiali, punendo oltre che l'oltraggio commesso in presenza del pubblico ufficiale anche quello commesso pubblicamente in sua assenza.

Nei delitti contro la sicurezza dello Stato si dovrà studiare non solo la possibilità di reprimere alcune forme delittuose non contemplate nel codice penale e in altre leggi, specialmente alcune forme di tradimento improprio commesse sia nel tempo di guerra che in tempo di pace. Un accurato riesame di questa materia è richiesto soprattutto dal mutamento profondo avvenuto durante gli ultimi quarant'anni nelle condizioni politiche e sociali non solo del popolo italiano, ma di tutti i popoli civili e, si può dire, nel carattere stesso della civiltà.

Quattro fatti sono intervenuti soprattutto a mutare queste condizioni. Anzitutto, l'evoluzione delle guerre.

La guerra che era una volta urto di eserciti, è diventata lotta di popoli per cui occorre ora mai difendersi non solamente contro le armi e le forze armate, ma anche contro gli assalti alla resistenza morale ed economica di tutto il popolo.

Bisogna in secondo luogo ricordare la influenza decisiva che hanno preso nello svolgimento della vita dello Stato, e nei momenti più gravi della sua esistenza, l'opinione pubblica, la stampa, i partiti politici, le forze finanziarie. Una volta era il Governo, nel chiuso ambito dei Gabinetti, che decideva; oggi è la grande moltitudine del popolo che decide dei destini di un paese e con la stampa e con le pubbliche manifestazioni, coi partiti e con le forze economiche e finanziarie. Come è possibile non preoccuparsi dell'azione che l'estero può esercitare su tutti questi elementi?

In terzo luogo si deve ricordare l'importanza assunta dalla lotta pacifica ed economica fra i popoli; una volta la guerra tra gli Stati si faceva a distanza di lunghi periodi di tempo, ed

era unicamente armata; oggi la lotta internazionale è lotta di ogni giorno, è lotta di concorrenza politica, di penetrazione economica, di influenza intellettuale. Questa battaglia di ogni giorno può avere i suoi traditori, e non si può permettere che il popolo italiano che lotta per la sua affermazione nel mondo sia insidiato, entro la sua stessa compagine e indebolito nella sua forza combattiva.

Bisogna considerare infine che i rapporti internazionali sono diventati sempre più stretti e l'influenza che l'opinione pubblica internazionale esercita sulla vita degli Stati è sempre più intensa. Non è possibile prescindere da queste realtà, non è possibile ammettere che cittadini italiani influiscano sull'opinione pubblica estera a danno del proprio paese, per rendere più difficili e più dure le condizioni della vita politica ed economica del popolo italiano. Questa opera nefasta che pessimi italiani compiono a danno del proprio paese, è vero e proprio tradimento, e come tale dev'essere punita.

Infine converrà esaminare se non sia il caso di procedere a una riduzione delle azioni punibili, separando più nettamente il campo dei delitti da quello delle contravvenzioni, particolarmente delle contravvenzioni amministrative previste nelle leggi speciali, distinguendo i veri e propri reati da quei fatti, che sono in sostanza semplici torti amministrativi, da abbandonarsi alle sanzioni e ai procedimenti propri del diritto amministrativo, al fine pratico di evitare gli abusi delle sanzioni penali, che oggidì si lamentano specialmente nella materia regolata da leggi speciali.

L) È necessario in ultimo, per rendere più esatta e sicura la interpretazione del nostro codice penale, nel campo pratico dell'applicazione giudiziale, provvedere ad emendare quelle disposizioni del codice stesso che danno luogo a quistioni tradizionali e sempre rinnovantesi, senza che la giurisprudenza possa mai raggiungere su di esse l'autorità di una « res perpetuo similiter judicata » e, insieme, a correggere quelle disposizioni che la dottrina e la giurisprudenza concordemente additano come formalmente imperfette e tali da ingenerare nella

pratica, perpetue perplessità ed incertezze. Disposizioni delle quali dette ampio saggio il « progetto di interpretazione autentica di alcuni articoli del codice penale » presentato nel 1910 dal guardasigilli Scialoja, che offre ancora oggi un prezioso materiale di studio.

## CODICE DI PROCEDURA PENALE

Il codice di procedura penale vigente venne alla luce ed entrò in vigore fra così gravi e numerose critiche, come non toccò forse finora a nessun altro codice o legge. Critiche, che traevano forza ed importanza non solo dal numero, ma anche dal valore dei nomi individuali e dalla autorità dei voti collettivi. E tanto più degne di attenzione apparivano, quanto più la necessità e l'urgenza di una fondamentale riforma dei nostri istituti processuali penali, era stata da lunghi anni, e con rara unanimità, riconosciuta dagli uomini di legge: studiosi, magistrati e ordini forensi.

Si protestava contro la deficiente elaborazione del progetto, contro la scarsa ponderazione della sua struttura organica, contro la pratica difficoltà di attuazione di molti dei suoi istituti. I dissensi divennero più numerosi e frequenti, dopo la pubblicazione del nuovo codice. L'agitazione serpeggiò e poi divampò per l'Italia tutta, passando dalle curie ai congressi forensi, dalla stampa politica al Parlamento, dalle riviste scientifiche ai discorsi inaugurali dei procuratori generali. E tanta fu la sua forza che, a poco più di un anno dall'entrata in vigore del codice, il guardasigilli Orlando si vedeva costretto a istituire, con regio decreto 28 marzo 1915, una Commissione presieduta dal senatore Mortara con « l'incarico di proporre le modificazioni da introdursi in quelle disposizioni del vigente codice, le quali nella loro pratica applicazione, abbiano dimostrato la necessità di emendamenti ». Esempio davvero raro questo di un codice, che dopo la breve vita di un anno, subisce il vaglio di un immediato riesame!

Senonchè la Commissione Reale chiamata, in epoca così prossima alla creazione del codice, a quest'opera di revisione, non potè assolvere il



suo compito. Essa, dopo alcune riunioni (30 settembre-5 ottobre 1915), in cui fu elaborato un progetto di regolamento per la notificazione degli atti giudiziari a mezzo della posta, non venne più convocata, nè i suoi studi ebbero corso ulteriore. Parve invero che le modificazioni proposte dai singoli commissari, per invito del presidente, rimettessero in discussione tutto il sistema e i principii fondamentali del codice, in contraddizione ai confini segnati all'opera della Commissione dalla relazione del guardasigilli premessa al decreto anzidetto, e dal discorso di lui che ne inaugurava i lavori. Forse — è ben naturale — non fu neppure estranea alla crisi dei lavori della Commissione la guerra, che già nel suo pieno fervore, assorbiva il Governo in cure maggiori e più gravi. Comunque tali lavori più non ebbero seguito. Solo la parte relativa alle notificazioni postali fu recentemente ripresa in esame da una Commissione nominata dal ministro Oviglio, e formò oggetto del regio decreto 21 ottobre 1923, n. 2393, che in forza dei pieni poteri conferiti al Governo con la legge 3 dicembre 1922, ha disciplinato, appunto la notificazione a mezzo della posta, degli atti giudiziari, così in materia penale come in materia civile.

Nè miglior fortuna ha avuto la Commissione pur essa di recente istituita dal ministro Oviglio, al fine di « studiare e proporre le eventuali modificazioni da apportarsi al vigente ordinamento dei giurati e ai procedimenti davanti alla corte d'assise ». Commissione che neppure si fece a iniziare i propri lavori, quantunque anche essa, come la precedente, non mai formalmente disciolta.

Senonchè il coro delle voci invocanti la necessità di una fondamentale revisione del nuovo codice di procedura penale, affievolitosi durante la guerra, ha ripreso di recente nuovo vigore così nelle riviste giudiziarie come nei giornali politici, così nei voti degli ordini forensi, come nei congressi scientifici (consiglio degli avvocati di Roma, congresso delle scienze di Catania) così nelle interrogazioni e interpellanze parlamentari (deputati Conti e Persico) come nei discorsi inaugurali dell'anno giudiziario (procuratore generale della cassazione, Apiani). Onde può ben dirsi che la riforma dei

nostri attuali ordinamenti del processo penale viene oggidì reclamata da ogni parte per quasi plebiscitario consenso.

E in verità la ormai decennale esperienza pratica del nuovo codice ha dimostrato, più assai che l'opportunità, l'indispensabile necessità di una sistematica revisione. L'analisi, larga e profonda che la dottrina, la giurisprudenza, la quotidiana pratica dal fôro già fecero di ogni parte del codice, mentre ha reso ormai sicura quella che può dirsi la fisionomia pratica del nuovo processo penale, ha confermato altresì, insieme a innegabili pregi, numerosi e gravi difetti, che vanno ogni giorno di più assumendo rilevanza ed evidenza.

Oramai, dopo l'esperienza di oltre due lustri, non è più lecito persistere nella primitiva credenza che le difficoltà e le critiche mosse al nuovo codice derivassero, più che da intrinseci difetti, dalla naturale diffidenza ed ostilità, che incontra ogni nuovo sistema di procedura. Neppure è più lecito cullarsi nell'illusione che la virtù di adattamento della esperienza sia sufficiente a sanare i mali, che affliggono l'organismo del nostro processo penale.

No. L'impossibilità, in cui la giurisprudenza si dibatte, di supplire alle deficienze della legge, mercè un'opera sagace ed accorta di interpretazione, la sua impotenza a rimediare ai mali dell'ordinamento processuale penale, mercè uno sforzo assiduo di adattamento di esso alle reali esigenze della vita sociale, si è fatta oramai palese ad ognuno. Sospinta dalla necessità, la giurisprudenza si è veduta costretta a sovrapporre la sua autorità all'autorità stessa della legge. Si è così venuta plasmando una notevole quantità di nuove norme pratiche giudiziarie e di nuove consuetudini processuali che, ben spesso, non solo trascurano il diritto costituito, ma ad esso contraddicono. Norme e consuetudini, che, variando da luogo a luogo e da tempo a tempo in uno stesso luogo, cagionano profonde perplessità ed incertezze nella pratica giudiziale del diritto, e quasi richiamano alla memoria l'amara rampogna del Pascal « *deux degrès de latitude bouleversent la jurisprudence: vérité au deçà des Pyrénées, erreur au delà!* ».

Ma altre ragioni ancora accrescono l'interesse

ad una revisione della nostra legge di procedura penale. Anzitutto il monito che deriva dalle numerose disposizioni emanate durante il periodo bellico, che modificarono, o addirittura sospesero, per un tempo non breve, l'applicazione del codice in più d'uno dei suoi istituti. Sospingono inoltre, nella via delle riforme del processo penale, gli insegnamenti germinati dalla recente unificazione legislativa penale del regno colle provincie redente, e la esperienza, sia pur breve, dell'attuazione, nei territori annessi all'Italia, del nuovo codice di procedura penale, non sempre in verità, atto a subire vantaggiosamente il confronto con l'ordinamento processuale austriaco. Determina infine la necessità di opportuni rinnovamenti legislativi nel campo processuale la previsione di un nuovo diritto sostantivo penale, di cui già si scorgono i futuri lineamenti, con cui converrà bene porre in armonia altresì la struttura del processo penale.

La revisione del codice di procedura penale, una volta affrontata, non può, di necessità, limitarsi a singoli punti della legge, ma un po' per la stessa natura organica delle norme processuali, un po' per i difetti di concezione e di sistemazione del codice vigente, deve investire tutto quanto il complesso del codice.

E valga il vero. Fra i difetti dell'odierna legislazione processuale penale viene in prima linea l'eccesso della sistemazione, che mal si confà ai fini pratici della legge e particolarmente di una legge di procedura, e che da un lato conduce a spezzare in più punti il regolamento legislativo di uno stesso istituto, e dall'altro costringe a frequenti richiami tra le varie disposizioni del codice. Vengono poi le improprietà tecniche nella forma e nello stile; il dottrinarismo astratto di molte disposizioni, la complicazione degli istituti che crea un meccanismo processuale mastodontico con un groviglio di competenze e d'interferenze funzionali; la pesantezza del congegno processuale che, coll'impaccio delle proroghe e delle restituzioni dei termini, delle sospensioni e dei rinvii, con la defatigazione dei molteplici gravami, prolunga le istruttorie per anni e i dibattimenti per mesi; l'assidua minaccia delle troppo numerose decadenze processuali, e il

gioco delle non meno numerose nullità, or sì or no sanabili, ascose in ogni istituto, che costituiscono come una perenne spada di Damocle tesa sul capo delle parti, dei funzionari requiranti e dei giudici; il carattere talvolta eccessivamente restrittivo, tal altra invece eccessivamente liberale delle disposizioni, infine il costo esorbitante dei processi penali, frutto a sua volta del sopraccarico del lavoro giudiziale dal codice stesso artificiosamente creato. Ecco alcuni dei difetti generali che viziano l'organismo del vigente codice di procedura. Una dettagliata enumerazione di tutti i singoli punti che sembra abbiano bisogno di emendamenti, sarebbe come ognuno intende, insieme possibile ed inopportuna. Ciò non toglie tuttavia che, per sommari accenni e in via di esemplificazione, possano indicarsi quelli fra i vari istituti del codice, che più concordemente appaiono alla scienza e alla pratica meritevoli di revisione.

A) Nel campo delle *Disposizioni generali* merita anzitutto attenzione la materia dell'azione penale.

La disciplina delle cause sospensive dell'esercizio dell'azione penale domanda di essere integrata, sia introducendo nuove norme che attualmente difettano, ad esempio per il caso di infermità di mente dell'imputato sopravvenuta dopo il reato e prima o durante il procedimento, sia sottopenendo a revisione le norme esistenti, ad esempio quelle relative alle questioni pregiudiziali di stato che converrà vedere se non debbano essere opportunamente estese fino a comprendere le altre questioni di stato civile che non concernono lo stato di filiazione (esempio di matrimonio) e in genere tutte le controversie di stato (esempio di cittadinanza, di tutela di diritti onorifici e via dicendo). Sembra anche opportuno sottoporre a revisione il principio cosiddetto della « unità del potere e della funzione giurisdizionale » che porta alla assoluta reciproca autorità dei giudicati penali nel processo civile e — ciò che non è sempre conveniente — dei giudicati civili nel processo penale.

L'istituto dell'azione civile derivante dal



reato deve essere meglio regolato, sia per quanto riguarda la cosiddetta riparazione pecuniaria per allargarne i confini, rendendo possibile, nel processo penale, la riparazione del danno morale; sia per quanto concerne l'eccezione che al principio « electa una via non datur recursus ad alteram » apporta il legislatore in caso di reati perseguibili di ufficio; sia infine per quanto attiene all'autorità di cosa giudicata della sentenza penale assolutoria sulla azione civile derivante dal reato, estesa, con manifesta eccessività, anche al caso di assoluzione per insufficienza di prove e anche alle questioni di vera colpa civile.

La disciplina della *competenza* deve pure essere oggetto di attento esame.

Per quel che concerne la competenza per materia giova studiare se non debbono sottrarsi alla competenza della corte d'assise taluni delitti, specialmente quelli che implicano un esame di natura tecnica, come i delitti di calunnia e di falsità in giudizio. Più ancora abbisogna di revisione la materia della competenza per connessione. Deve sottoporsi a revisione il principio per cui, in caso di concorso tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale, l'una prevale sulle altre e le assorbe, principio che ha dato luogo a non pochi pratici inconvenienti; e così pure il principio della inseparabilità dei processi penali sino al termine della istruzione e quella della separazione dei giudizi nei casi di connessione obbiettiva fra reati di competenza delle assise e reati di competenza del tribunale, che conduce bene spesso al pericolo d'insanabili contraddizioni di giudicati.

Si sono fatte molte critiche alla definizione dell'*imputato* quale è data dal vigente codice. E in verità l'inconveniente, che oggi si verifica, di processi penali, di cui neppure giunge notizia a coloro che vi sono sottoposti, deve essere rigorosamente evitato. Occorre pertanto correggere l'infelice e ristretta definizione dell'imputato, contenuta nel codice processuale, studiando se non convenga considerare come imputato durante l'istruzione, chiunque in genere, in seguito a denuncia o a querela o a rapporto, sia stato comunque sottoposto a procedimento penale.

Tutta questa materia ha formato già obbietto d'esame da parte della onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento, che nella perspicua relazione ha prospettato proposte, che in gran parte il Governo accetta nella loro parte sostanziale.

Il nuovo codice toglie al pubblico ministero il carattere di parte in giudizio, ostentandone una iperbolica indipendenza o neutralità, che meglio si confà al giudice, esso, sì, veramente, « rappresentante della legge » e della giustizia. Convien studiare pertanto se tale carattere di parte in causa non debba essere al pubblico ministero restituito, sia distinguendo rigorosamente, la funzione accusatoria e requirente, che ad esso spetta come organo del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, dalla funzione giurisdizionale del giudice, quale organo del potere giudiziario; sia concedendo al pubblico ministero la facoltà di rinunciare al diritto di azione penale e di recedere dall'esercizio di esso; sia infine togliendosi la facoltà di agire nell'interesse per conto e quasi in rappresentanza dell'imputato, che oggi gli è dalla legge affidata, snaturando la sua figura di parte nel processo penale. Perchè se il pubblico ministero, come organo distinto dal giudice deve conservarsi, esso non può essere raffigurato che come rappresentante dello Stato nella sua funzione esecutiva, e come attore e parte nel giudizio penale. Che se un tal carattere si volesse negargli, per farne un duplicato del giudice, tanto varrebbe abolirlo del tutto, e configurare tutto il processo penale come un procedimento *ex officio* che il giudice mette in moto per sua propria iniziativa.

Anche su questi concetti l'altro ramo del Parlamento fu in sostanza concorde col Governo. Si delineò soltanto un dissenso per quel che riguarda la facoltà del pubblico ministero rispetto all'esercizio dell'azione penale. Questione grave, ma più di principio che di grande importanza pratica. In principio non si può discutere sulla obbligatorietà dell'azione penale, per una ragione molto semplice. L'azione penale è l'esercizio di un diritto pubblico. Ogni pubblico diritto è anche pubblico dovere, e quindi è naturale che il pubblico ministero, il quale ha il diritto di esercitare l'azione penale, abbia anche il dovere

di esercitarla. Si tratta di una pubblica funzione che come tale ha un doppio aspetto: diritto pubblico, dovere pubblico. Quando, perciò, si parla di discrezionalità dell'azione penale, non si intende parlare di *discrezionalità pura*, di puro arbitrio del pubblico ministero; si parla sempre di discrezionalità ragionevole e giusta di *discrezionalità tecnica*.

A nessuno viene in mente di sostenere che il pubblico ministero possa, a suo arbitrio, esercitare o non esercitare l'azione penale; egli la deve sempre esercitare quando vi sono gli elementi, quando il fatto sia preveduto come reato, e appaia possibile e verosimile che sia stato commesso. La questione non sta dunque nel decidere se l'azione penale sia o non obbligatoria, sia o non un pubblico dovere; lo è indubbiamente. La questione sta nel vedere chi debba essere giudice della esistenza concreta di questo pubblico dovere e del suo esercizio; chi, in altri termini, deve giudicare se concorrono, in concreto, gli elementi per l'esercizio dell'azione penale: se lo stesso pubblico ministero a cui l'azione è affidata, o un'autorità estranea a lui, che si sovrappone a lui, che giudica su di lui e che quindi usurpa in parte o assume, se non vogliamo usare questa parola troppo grossa, le funzioni del pubblico ministero.

Il Governo crede, che per quanto si debba riconoscere che il pubblico ministero abbia l'obbligo di esercitare l'azione penale quando ve ne siano le condizioni, non si possa ammettere che vi sia un'altra autorità estranea a lui che eserciti su di lui un controllo. Crede, cioè, che giudice dell'esistenza degli elementi per l'esercizio dell'azione penale debba essere lo stesso pubblico ministero, sia pure con tutte le necessarie garanzie perchè la discrezionalità non si tramuti in arbitrio.

Le definizioni legislative della *sentenza*, dell'*ordinanza*, del *decreto* vogliono altresì essere emendate, al fine di eliminare le numerose questioni esegetiche insorte nella pratica applicazione della legge; quelle ad esempio, se sia sentenza o ordinanza la decisione, con cui il giudice dichiara la propria incompetenza, se sia sentenza o ordinanza la decisione, emessa in sede di esecuzione, con cui il giudice chiude definitivamente il corso dell'esecuzione penale, se sia

sentenza o ordinanza la decisione, con cui il giudice dichiara la nullità di un decreto di citazione, o di una sentenza di rinvio a giudizio, o in genere di un atto istruttorio, ecc.

Più semplice e spedito, e soprattutto più sicuro deve essere reso il sistema delle notificazioni, argomento fondamentale rispetto alla istruzione e al giudizio.

L'arcaico sistema dell'affissione, per i casi frequenti d'imputato di residenza o dimora ignota, mentre riesce di per sé assai complicato, non tranquillizza sempre pienamente la coscienza del giudice. Ma pure all'infuori dei latitanti, sono purtroppo numerosissimi, tra le persone che possano avere rapporti con l'amministrazione della giustizia penale, coloro i quali non hanno residenza nè dimora facilmente accertabile, nè congiunti che siano disposti a facilitare le ricerche dell'ufficiale giudiziario. Si centuplica così l'inconveniente dei rinvii per irregolare notificazione del decreto di citazione all'imputato, causa non ultima delle odierne lungaggini processuali.

Anche su tale argomento la Commissione dell'altro ramo del Parlamento ha proposto soluzioni che meritano il più attento esame.

Converrà anche studiare, se non debbano essere anche ridotti i troppo numerosi *termini perentori*, che importano sanzioni di decadenza processuale, e opportunamente riesaminare la disciplina della restituzione in termini, che conviene confinare nei limiti più stretti.

Il sistema della *nullità* richiede una revisione paziente, sia per ciò che si attiene alle nullità assolute, da cui sembra debbano essere escluse quelle che concernono la rappresentanza del pubblico ministero sia per quanto riguarda le nullità relative, che converrebbe disciplinare in modo più semplice e più compiuto, eliminando anche le non lievi contraddizioni della legge, al fine in genere di falcidiare l'eccessivo numero di nullità che si annidano in ogni istituto.

B) Nel campo della *Istruzione dei processi penali* non sono meno vive e sentite le esigenze di una riforma.

Converrà esaminare la convenienza di ritornare, in materia di *istruzione formale*, al si-



stema del codice abrogato, secondo il quale era resa obbligatoria l'istruzione formale per tutti i reati di competenza della corte d'assise e del tribunale, ove eccezionalmente non si procedesse per citazione diretta o direttissima. Gli inconvenienti dell'attuale sistema sono unanimemente deplorati. Già l'istruzione sommaria, per i reati di competenza del tribunale, in rapporto ad imputati detenuti, si converte assai spesso in formale pel verificarsi delle condizioni previste dall'ultimo capoverso dell'articolo 280; e rispetto agli imputati liberi si risolve pur di frequente in un procedimento non breve e complicato, stante la necessità di richiedere l'intervento del giudice istruttore per compiere determinati atti processuali, che sogliono utilmente praticarsi anche in procedimenti di non grande importanza. Oramai le regie procure e specialmente le più improtanti, hanno perduto la loro classica fisionomia di uffici inquirenti direttivi; esse si sono trasformate in altrettanti uffici d'istruzione in cui si compiono indagini sulla più gran parte dei procedimenti relativi a reati gravissimi, che per precetto di legge, devono istruirsi col rito sommario, sino a quando non venga il momento dell'interrogatorio degli imputati e delle perizie, per cui deve intervenire il giudice istruttore. In sostanza presso ciascun tribunale funzionano due uffici d'istruzione; uno, l'ufficio di istruzione propriamente detto, il quale, pur avendo minori affari, è fornito di personale più completo e non è assillato dalle ristrettezze dei termini processuali, l'altro quello delle regie procure, che deve istruire quasi tutti i processi, con assai minore disponibilità di personale e sotto l'aculeo dei brevissimi termini assegnati dalla procedura. Vi sono poi le complicazioni e gli indugi, a cui danno luogo le interferenze istruttorie, proprie del rito alternato, che culminano talvolta in veri conflitti di competenza fra il pubblico ministero e il giudice istruttore. A tutti questi inconvenienti non vi è che un rimedio: restituire al procedimento sommario — riducendone la sfera di applicazione ai casi in cui esso è veramente utilizzabile — il suo carattere spiccatamente accusatorio, stabilendo cioè che il procedimento abbreviato debba adottarsi quando il pubblico ministero sia in grado di ci-

tare taluno direttamente in giudizio, previe soltanto sommarie investigazioni o informazioni di polizia giudiziaria; e che in ogni altro caso debba seguirsi la istruzione formale.

Anche su tutto questo, salvo lievi dissensi su questioni secondarie, che saranno esaminate con la maggiore attenzione nella formulazione delle proposte concrete, conviene la onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento. Lo stesso è a dirsi per quanto concerne le perizie.

La disciplina delle *perizie* si è manifestata nella pratica così piena di difetti e di inconvenienti da richiedere una pronta revisione. Deve studiarsi se non convenga che la scelta dei periti sia fatta soltanto tra coloro che siano iscritti legalmente in appositi albi professionali di periti; deve vedersi se le perizie debbano essere affidate nel procedimento penale a persone tecniche, da scegliersi esclusivamente dal giudice di ufficio e senza istanza di parte, solo concedendo alle parti la facoltà di farsi rappresentare presso di esse da difensori tecnici, cioè da periti di parte. Deve anche esaminarsi la possibilità da istituire la cosiddetta « revisione di perizia ». In ogni modo, dovranno evitarsi gl'inconvenienti, che già si verificarono nel sistema abrogato.

Circa la prova testimoniale è pure necessario di rivedere le norme attuali, come, senza contrasti sostanziali, è stato pure riconosciuto nell'altro ramo del Parlamento.

In questa materia, appare certamente ispirato da intenti nobilissimi quel complesso di norme, per cui si vieta di interrogare i testimoni sulle voci correnti nel pubblico, intorno ai fatti della causa e sulla moralità in genere delle parti; per cui si colpisce di nullità la lettura di documenti che contengono informazioni e notizie di tal genere, e la lettura di deposizioni di testimoni non esaminati dal giudice colle norme dell'istruzione formale. Ma la applicazione di tali divieti, forse per il modo con cui i medesimi sono stati formulati, genera spesso incertezza di interpretazione e dà luogo a gravi inconvenienti.

Due osservazioni fondamentali potranno esser di guida nella revisione. L'una è che le norme, a cui si è accennato, così come sono

state concepite e redatte, contrastano col principio che in materia penale la verità materiale deve prevalere su quella formale, nonchè colla necessità generalmente riconosciuta di accertare e definire, insieme alla esistenza materiale e alla configurazione giuridica del reato, anche la personalità fisica e morale dell'imputato. L'altra osservazione è che si tratta in fondo di norme, che dovrebbero riferirsi piuttosto alla valutazione delle prove che alla loro assunzione. Nè è da trascurare il rilievo che vi sono reati (per esempio l'incesto, il concubinato) i cui rispettivi estremi (pubblico scandalo, notorietà) richiedono accertamenti, i quali possono apparire antitetici alle restrizioni processuali sopra ricordate.

L'istruttoria sommaria, come si è già detto, e nell'altro ramo del Parlamento pienamente riconosciuto giusto, dovrebbe essere esclusa sempre per i procedimenti d'assise e di tribunale, salvo i casi, nei quali, per questi ultimi casi il pubblico ministero possa, dopo sommarie indagini, citare in giudizio direttamente l'imputato. Sarà evitato così il frazionamento delle funzioni istruttorie fra le mani del procuratore del Re e quelle del giudice istruttore, la duplicazione degli uffici d'istruzione, l'interferenza della funzione istruttoria del pubblico ministero con quella del giudice istruttore; le citazioni a giudizio degli imputati, dopo istruzioni incomplete e affrettate, con grave danno della libertà degli onesti non meno che della punizione dei colpevoli.

Si potrà studiare pure la proposta della onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento con la quale, applicandosi il principio dispositivo in materia penale si dovrebbe concedere all'imputato la facoltà di evitare con una sua richiesta la decisione del giudice dell'istruzione per rinvio al giudizio.

La critica di qualche oratore nell'altro ramo del Parlamento, non scuote la mia convinzione circa la opportunità di dare al decreto penale una più ampia sfera di applicazione, estendendolo a tutte o alla maggior parte delle contravvenzioni, che importino semplici penalità pecuniarie, se non anche a taluno dei minori delitti punibili con pena pecuniaria.

Tale riforma potrebbe attuarsi senza dar

luogo a gravissimi inconvenienti, giacchè quando l'imputato vuole instaurare il giudizio contraddittorio sta a lui il farlo, e se si rassegna significa o che egli ritiene giusta la pena o che il danno della pena (trattandosi soprattutto di pene non infamanti) sia per lui così piccolo da non meritare neppure il disturbo di un processo e di una difesa.

In tema di custodia preventiva il sistema dei mandati appare talvolta troppo rigoroso e suscita gravi apprensioni circa la garanzia del diritto individuale di libertà. Così pure troppo rigorosa appare l'attuale disciplina della libertà provvisoria, nè sarebbe fuori di luogo la concessione di maggiori facoltà al giudice in questa materia.

In ciò consente anche la onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento, che ha espresso invece, qualche dubbio, sulla opportunità di radicali riforme della cosiddetta scarcerazione automatica, che si propongono e non senza ragione, sia per sottrarre i magistrati inquirenti all'incubo di termini ristretti, che tolgono serenità all'opera loro, sia anche a tutela dei diritti degli imputati, i quali, dall'eccesso del rigore vengono oggi frustrati, in quanto la scarcerazione si riduce, non di rado, ad una pura finzione.

L'onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento, sulle formule di proscioglimento propone l'abolizione del non doversi procedere per insufficienza d'indizi e dell'assoluzione per non provata reità.

Queste formule danno effettivamente luogo ad inconvenienti, ma è da temere che gli inconvenienti che deriverebbero dalla loro abolizione siano maggiori di quelli provenienti dalla loro conservazione. E sarà necessario esaminare se ragioni di difesa sociale contro le forme più raffinate di delinquenza e contro abitudini purtroppo persistenti in qualche parte d'Italia, per cui difficile e talora impossibile riesce la raccolta delle prove, non impongono la conservazione della doppia formula di proscioglimento.

C) Anche le norme del *giudizio penale* reclamano importanti, e talora fondamentali ri-



forme; le quali, però, per sè, forse non saranno mai sufficienti per distruggere gl'inconvenienti maggiori che proprio in ordine al giudizio si lamentano. Invero le lungaggini dei dibattimenti penali, piaga propria del nostro paese, non sono facilmente eliminabili con riforme di carattere procedurale, perchè esse sono dovute principalmente al costume giudiziario italiano, che ama approfondire e far dilagare le indagini anche al di là di quanto sarebbe necessario per una retta amministrazione della giustizia, alle imperfezioni dell'istruttoria, e alla difficoltà di preparare magistrati atti a ben dirigere dibattimenti penali, a ben sostenere l'accusa e a compiere con efficacia le istruttorie penali. Il problema è grave e si connette con quello della specializzazione dei magistrati penali, che dovrà certo, formare oggetto di serio esame nella riforma dell'ordinamento giudiziario.

Le disposizioni relative al *giudizio d'assise*, nella loro relazione coll'ordinamento dei giurati, abbisognano di radicali trasformazioni. Sono unanimi le lagnanze contro il funzionamento attuale delle corti d'assise, i cui giudizi, è doloroso il dirlo, vanno ogni dì perdendo credito. Conviene dunque anzitutto rivedere e modificare il sistema di nomina dei giurati, la cui selezione avviene oggidì alla rovescia, specie dopo che la legge elettorale ha, con l'universalità del suffragio, allargato a dismisura le categorie, tra cui cade la scelta di essi, togliendo la garanzia di quel minimo di cultura, che era prima richiesto come condizione di idoneità. Tale minimo, da determinarsi in misura sufficientemente elevata, deve essere di nuovo ristabilito. Conviene inoltre migliorare il nuovo sistema di votazione del giuri, che con l'illogica tripartizione della questione di colpeabilità, con la moltiplicazione chilometrica dei quesiti, coi questionari complicati e confusi, disorienta i giurati, dando luogo a verdetti illogici, contraddittori e talvolta insensati. Conviene ancora modificare la norma che impone il licenziamento dei giurati supplenti prima della deliberazione del verdetto, che porta talvolta, per la successiva mancanza di questo o quel giurato nelle more della deliberazione, alla necessità di rinviare e rinnovare processi gravissimi. Ma soprattutto è venuto il tempo di studiare una più

profonda e radicale riforma e decidere se, tenuto conto della mentalità del giurato italiano, che vuole essere giudice della colpa e padrone della pena, e tenuto conto altresì della necessità di un controllo più serio e più competente nella formazione del verdetto, non convenga addirittura rinunciare al principio della separazione del fatto dal diritto nei giudizi di assise, ammettendo i giurati a decidere, insieme col magistrato, e questo con quelli le questioni tutte di fatto e di diritto, e a procedere insieme all'assoluzione o alla condanna e alla conseguente applicazione della pena.

L'onorevole Commissione dell'altro ramo del Parlamento, concorde nella gran parte dai rilievi fatti, non consente invece nella idea di fare intervenire il magistrato anche nel giudizio sul fatto, perchè il magistrato o avrà una parte troppo piccola nel giudizio, se essa si limiterà al solo suo voto, o ne avrà una troppo grande, se peserà con la sua autorità sul giudizio di tutti. È indiscutibile la gravità di queste obiezioni, e la considerazione che con la proposta messa innanzi si trasforma profondamente l'istituto della giuria e lo si avvicina assai allo scabinato. È naturale che la riforma implicherebbe non solo una scelta molto più rigorosa dei giurati, ma anche la riduzione del loro numero a non più di sei.

In verità gli inconvenienti dell'attuale giudizio per giurati sono tanti, e da ogni parte rilevati, e il modo con cui l'istituto funziona, specie in qualche parte d'Italia, così privo di serie garanzie di una efficace tutela sociale contro la piaga della delinquenza, che una seria considerazione del problema s'impone. Non si tratta di respingere l'idea della partecipazione dell'elemento popolare al giudizio penale, idea che ha in sè molto di giusto e di vero, perchè effettivamente nel magistero penale si riflette più direttamente la coscienza popolare. Si tratta di disciplinare il principio, in modo che dia il massimo dei vantaggi, e il minimo dei danni.

Nella riforma delineata nulla si accoglierà senza profondo studio: onde sarà bene non precludere la via a questo esame.

Sempre in materia di giudizio d'assise, conviene rimediare ai guai che crea lo strano di-

viato di espletare i giudizi contro imputati a piede libero, senza il beneplacito degli imputati stessi. Divieto per cui siffatti giudizi si protraggono talora all'infinito, in seguito al gioco, più volte ripetuto degli imputati di presentarsi all'udienza, per poi allontanarsi prima dell'interrogatorio, allo scopo di far celebrare il dibattimento nel momento e nelle condizioni, che essi ritengono per sè più favorevoli.

Il *giudizio in contumacia* in genere, così come è regolato dal codice vigente, dà luogo a gravi inconvenienti. Fra i quali è da porsi non solo la possibilità d'infiniti rinvii, nel caso che l'imputato creda di presentarsi a dibattimento iniziato (e nulla in verità gli vieta di farlo più volte di seguito), ma anche la possibilità di molteplici rinnovazioni di dibattimento e di conseguenti ed eventuali contraddizioni di giudicati, nell'ipotesi di più imputati contumaci, che si presentino uno alla volta al dibattimento. Occorre affrontare radicalmente il problema, studiando se non sia il caso di eliminare il dilatorio e complicato rimedio della cosiddetta « purgazione della contumacia », rinforzando invece il valore delle sentenze contumaciali, mediante la parificazione del giudizio contumaciale al giudizio in contraddittorio, anche per quanto riguarda la disconosciuta facoltà della difesa del contumace di proporre prove a discolora dell'imputato. Gli argomenti, portati nell'altro ramo del Parlamento, a favore dell'istituto della purgazione della contumacia, vero detrito storico, e fonte di gravissimi inconvenienti pratici, non mi sembrano affatto decisivi.

L'*appello* in materia penale, pei difetti che sono ad esso inerenti, e che sono troppo noti perchè occorra qui rammentarli, è stato sempre fra gli istituti processuali più combattuti.

Nella relazione all'altro ramo del Parlamento si fece un timido cenno all'idea della sua abolizione, anche perchè logicamente tanto in materia civile, quanto in materia penale il principio del doppio grado di giurisdizione non ha nessuna giustificazione.

Ma, si deve riconoscere che data la tradizione, la mentalità nostra, la consuetudine giudiziaria italiana, non sarebbe facile affrontare il problema dell'abolizione di questo istituto;

nè in materia civile nè in materia penale, e la accoglienza fatta nell'altro ramo del Parlamento alla proposta, dimostra che il pregiudizio e l'abitudine sono, in tale materia, più forti della logica.

Ad ogni modo, sarà indispensabile rivedere l'istituto, almeno per attenuarne gli inconvenienti più gravi, in attesa della più radicale riforma, che si imporrà in un avvenire più o meno lontano.

L'istituto del *ricorso per Cassazione* deve essere disciplinato col maggiore rigore per evitare l'abuso dei ricorsi. I casi di ricorso, le sentenze contro cui si può ricorrere, la enumerazione dei casi di annullamento senza rinvio, sono i punti che più abbisognano di essere riveduti e migliorati.

La Commissione dell'altro ramo del Parlamento propone di limitare i casi di ricorso alla violazione di legge. È una formula sintetica, comprensiva e felice — e ritengo possa essere accolta — assieme alle altre proposte minori che riguardano il giudizio di cassazione.

## ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Il problema dell'ordinamento giudiziario affatica, si può dire, dalla costituzione del regno in poi, tutti i Governi e tutti i guardasigilli. Basti ricordare che, dopo la legge fondamentale del 6 dicembre 1865, si sono avuti in questa materia circa ottanta provvedimenti legislativi. Così alle norme sancite dalla legge fondamentale sull'ordinamento giudiziario, se ne sono venute a sovrapporre altre numerosissime, che hanno finito per creare uno stato di incertezza e di disagio, al quale è pur necessario porre rimedio.

Sarebbe fuor di luogo fare una esposizione, anche solo riassuntiva, di tutti i provvedimenti emanati dalla costituzione del regno fino ad oggi, allo scopo di dare assetto alla gerarchia giudiziaria. È però opportuno accennare ai principali tra essi, per dimostrare a quanta varietà di criteri siano state informate le varie leggi emanate in questa materia, ed a quali continue oscillazioni ed incertezze sia stata esposta la carriera dei magistrati.

Col regio decreto 6 dicembre 1865, n. 2626,



fu stabilito che (come avviene ancor oggi) la carriera giudiziaria s'iniziasse, dopo appositi esami di concorso, col grado di uditore. L'uditore doveva sostenere un esame pratico, non prima di un anno, se aspirava alla carica di pretore; non prima di tre, se aspirava a quella di aggiunto giudiziario. I pretori venivano destinati alle preture; gli aggiunti invece venivano assegnati ai tribunali e alle regie procure, per esercitarvi rispettivamente le funzioni di giudice e di sostituto procuratore del re. Giudici potevano poi esser nominati tanto i pretori, quanto gli aggiunti giudiziari. I giudici potevano essere promossi dopo sei anni, presidenti di tribunale e consiglieri di corte d'appello e, dopo altri sei anni di permanenza in tali gradi, consiglieri di cassazione.

Come ben si vede l'ascesa ai posti superiori non era punto impedita ai pretori; la maggior parte dei quali però, preferiva di non esporsi ai giudizi di merito, e conteneva le proprie aspirazioni entro il più modesto ambito della funzione giudiziaria mandamentale; di tal che coloro che presceglievano la carriera giudiziaria superiore, pervenivano alle corti, se non nei limiti minimi di tempo indicati, in un periodo non eccessivamente lungo, e in ogni modo tale da non eludere le legittime aspettative di carriera.

Questo stato di cose, che si poteva dire in complesso soddisfacente, e tale da attirare alla carriera giudiziaria molti ottimi elementi, fu mutato dalla legge 8 giugno 1890, n. 6878, la quale della carica di pretore fece un grado intermedio della gerarchia, tra quello di aggiunto giudiziario e quello di giudice o sostituto procuratore del re. La stessa legge stabilì che ai posti di questo ultimo grado si provvedesse di regola col criterio della anzianità congiunta al merito, ed eccezionalmente mediante il concorso per esami, detto di merito distinto, superando il quale gli aggiunti giudiziari ed i pretori conseguivano il grado di giudice o di sostituto procuratore del Re, senza attendere il loro ordinario turno di promovibilità. La innovazione si proponeva soprattutto l'intento di elevare le condizioni morali e culturali di coloro, ai quali era affidata la giurisdizione inferiore, e di togliere ogni disparità tra la carriera inferiore

e quella superiore della magistratura. Ma, col riunire tutti i magistrati in un unico numerosissimo ruolo, finì col rendere la carriera lentissima, perchè nel solo grado di pretore, quando non si superava l'esame di merito distinto, che pochissimi tentavano, si rimaneva per non meno di un decennio.

Si creò così nella classe dei pretori un'altra specie di disagio morale, e questo di necessità, comune a tutti i giovani magistrati, che tutti dovevano passare per le preture, affrontando il disagio di sedi piccole e lontane, e ivi permanere per lunghi anni, giungendo così ai tribunali stanchi e spesso sfiduciati. Per riparare a tale grave inconveniente, la legge 14 luglio 1907, n. 511, abolì il grado di pretore; e ad esercitare le funzioni di pretore destinò gli aggiunti giudiziari e i giudici. Fu inoltre stabilito con la stessa legge che gli aggiunti giudiziari potessero, senza attendere il loro turno ordinario di promozione per anzianità, sottoporsi, dopo tre anni di grado, ad un esame di merito; che i posti di consigliere di corte d'appello o parificati fossero annualmente conferiti per tre quinti per anzianità, previo giudizio di promovibilità, e per due quinti per concorso per titoli; e che per simile concorso fossero conferiti i posti di consigliere di cassazione o parificati. La legge del 1907 stabilì pure che il limite di età, per il collocamento a riposo dei magistrati, il quale fino ad allora, era stato per tutti stabilito a 75 anni, venisse per i magistrati di grado non superiore a consigliere di corte d'appello, portato a 70.

Ma le cose non tardarono ad essere ancora modificate. Furono infatti aboliti i concorsi; e con la legge del 19 dicembre 1912, n. 1311, fu ripristinato il grado di pretore, e furono ristabiliti per la promozione al grado di consigliere d'appello e di cassazione speciali scrutini; mentre i limiti di età per il collocamento a riposo, venivano portati a 65 anni per i giudici e sostituti procuratori del Re e a 70 per i magistrati di cassazione, conformemente a quanto era stato già stabilito per quei di corte d'appello.

Occorre infine, ricordare altri due provvedimenti organici adottati più recentemente in materia di ordinamento giudiziario; e cioè il

regio decreto 14 dicembre 1921, n. 1988, ed il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2786, integrato dall'altro di pari data n. 2785.

Il primo di tali decreti non apportò in sostanza notevoli modificazioni alle disposizioni allora vigenti in materia. Due innovazioni vanno tuttavia poste in rilievo: quella relativa all'abbassamento del limite di età dai 75 ai 70 anni anche per i magistrati di grado superiore a quello di cassazione, e quella relativa al consiglio superiore della magistratura — supremo organo consultivo per ciò che concerne la carriera dei magistrati — che, fino ad allora di nomina regia, fu stabilito dovesse eleggersi dai magistrati stessi. Ma la prima di tali disposizioni fu oggetto di critiche; ed in realtà essa non apportò alcun sensibile vantaggio alla massa dei magistrati, allora come oggi anelante ad effettivi miglioramenti di carattere obiettivo e generale, e la seconda costituì un tentativo che neppure raccolse unanimità di consensi, sembrando ai più che non fosse opportuno di introdurre in seno alla magistratura lo spettacolo di lotte elettorali, che davano luogo necessariamente a gare di personali ambizioni, non confacenti al decoro e alla natura dell'ordine giudiziario.

Gli altri due decreti si riferiscono all'ultima riforma attuata dal ministro Oviglio, al quale spetta l'incontestabile merito di aver unificata la suprema corte, anche nella materia civile, eliminando così una delle principali cause delle difformità che si manifestano nella giurisprudenza; e di aver riordinate le circoscrizioni giudiziarie, sopprimendo finalmente quegli uffici, la cui sopravvivenza non era giustificata da vere necessità di servizio, ma soprattutto da ragioni di interesse locale. Con la predetta riforma fu inoltre reso nuovamente di nomina regia il consiglio superiore della magistratura; furono aboliti i gradi di primo presidente di corte di appello e parificati, le cui funzioni si stabili venissero conferite per incarico a consiglieri di cassazione, aventi almeno tre anni di grado; fu ripristinato un concorso per titoli per i posti di consigliere di cassazione, e fu adottato per le promozioni dei magistrati di tribunale a magistrati di appello il sistema cosiddetto degli «scrutinii anticipati», per ef-

fetto del quale possono chiedere di essere scrutinati prima del proprio turno di anzianità, i giudici ed i sostituti procuratori del Re, i quali siano compresi entro il seicentesimo numero di graduatoria dopo quello dell'ultimo chiamato per lo scrutinio a turno, previo favorevole parere di un consiglio giudiziario, istituito presso ciascuna corte d'appello.

Se si deve, dopo un'esperienza di 60 anni, dare un giudizio complessivo su tutta questa serie di riforme, il giudizio deve essere, a mio avviso, favorevole alla legge fondamentale del 1865, che appare tuttora come la più organica, la più rispondente alle esigenze pratiche della funzione giudiziaria e quella, che, distinguendo i magistrati secondo le loro attitudini e le loro aspirazioni, assicurava a tutti una carriera adeguata, e garantiva ai migliori il conseguimento, in un tempo relativamente breve, dei gradi elevati della magistratura.

Il difetto fondamentale della legislazione posteriore sta in ciò che essa non venne, come la legge del 1865, coordinata con tutto il resto della legislazione italiana, e soprattutto non fu coordinata con i codici di procedura civile e penale, di cui ogni legge sull'ordinamento giudiziario, deve essere il necessario complemento. Vano è infatti il voler mutare la disciplina degli organi quando rimane intatta quella della funzione. Tutte le leggi pertanto che si susseguirono dopo il 1865 operarono riforme esteriori e imperfette. È necessario ora, che l'Italia si appresta a rivedere tutti i suoi codici, e quindi anche i codici processuali, non lasciarsi sfuggire l'occasione di una riforma veramente organica dell'ordinamento giudiziario.

D'altro canto, se è vero che la revisione delle leggi sull'ordinamento giudiziario non può farsi se non in connessione con la riforma delle leggi processuali, è vero anche che la riforma delle leggi processuali implica, per necessaria conseguenza, la revisione dell'ordinamento giudiziario. La disciplina della competenza, il tipo del processo civile, specie nella fase istruttoria; i mezzi di gravame tanto in materia civile quanto in materia penale, si ripercuotono di necessità sull'ordinamento giudiziario.

D'altro canto la necessità di una organica revisione delle leggi sull'ordinamento giudizia-



rio deriva anche dalle condizioni di disagio, in cui, malgrado le numerose riforme, continua a versare la magistratura italiana.

Causa fondamentale del disagio è sempre, a mio avviso, la lunghezza della carriera, dovuta alla fusione del ruolo della magistratura superiore con quello dei pretori, e alla fusione del ruolo del pubblico ministero con quello della magistratura giudicante.

Di fronte a 2350 posti di giudici e sostituti procuratori del Re l'ordinamento vigente non porta che 827 posti di consiglieri e sostituti procuratori generali di corte d'appello e 187 posti di consigliere di cassazione e sostituti procuratori generali di cassazione, dimodochè in via normale non occorrono meno di 25-30 anni ad un giudice per arrivare in corte di appello. La carriera si presenta così lunga e di una desolante uniformità, tale quindi da scoraggiare i migliori. Di qui quel desiderio, naturale del resto, nei più intelligenti e nei più ambiziosi di abbreviare questo lungo ed aspro cammino, quella ricerca dei mezzi atti a superare i colleghi posti innanzi nel ruolo, con promozioni di merito, che da taluno si è voluto definire col nome di « carrierismo ».

I rimedi proposti, volta a volta, per dare sfogo al desiderio legittimo, nei migliori magistrati, di un abbreviamento della carriera, sono stati vari. Ne ricorderò tre sperimentati nelle ultime riforme oppure suggeriti da gruppi di interessati: il concorso per titoli; gli scrutini anticipati, la equiparazione dei gradi.

Il concorso per titoli, introdotto dalla legge del 1907 è stato oggetto di critiche e non tutte infondate, perchè non è sempre agevole giudicare un magistrato, in via assoluta e in via comparativa, dai titoli che egli può presentare.

I titoli dei magistrati, assorbiti dal loro lavoro quotidiano, non possono essere che le sentenze o le requisitorie. Ora non tutti i magistrati hanno occasione di redigere sentenze o requisitorie importanti, in cui abbiano modo di risolvere gravi questioni, non sempre la sentenza o la requisitoria migliore è quella più ampiamente o dottamente motivata. D'altro canto i lavori scientifici non sono sempre l'indice della capacità del magistrato a bene esercitare la sua funzione. Nè il concorso per titoli tiene conto

sufficiente di molti elementi che sono essenziali per la qualifica del magistrato. Infine il giudizio sui titoli che un magistrato può presentare offre tale campo, di necessità, alla valutazione subiettiva, da rendere il concorso per soli titoli una pura e semplice promozione per merito comparativo, senza limiti e senza nessuna seria sostanziale garanzia.

Una critica analoga deve farsi al sistema degli scrutini anticipati, che pure offre largo campo all'arbitrio e che danneggia gravemente dal punto di vista materiale e morale, i magistrati pretermessi.

Infine l'equiparazione dei gradi, che si chiede oggi limitatamente ai gradi di giudice di tribunale e di consigliere di appello, è un rimedio disperato, che consiste nel condurre alle più estreme conseguenze l'errore, da cui derivò il disagio attuale. Poichè, con la fusione della carriera inferiore con quella superiore e con l'equiparazione fra il grado di pretore e quello di giudice, si è creata nei primi gradini della carriera, una tale massa di magistrati da rendere difficile e lunghissimo l'accesso alla corte d'appello; continuiamo, si dice, per questa via e fondiamo anche il grado di giudice con quello di consigliere; così nessun giudice essendo consigliere, tutti avranno l'illusione di diventarlo. Ma si tratta di pura illusione; equiparando i giudici ai consiglieri d'appello non si farebbe che aggravare lo stato di disagio morale, in cui versa attualmente la magistratura. Di fronte infatti al vantaggio materiale di poter raggiungere, col semplice decorso del tempo, lo stipendio dell'attuale consigliere d'appello, starebbe il danno morale gravissimo di una carriera, divenuta ancora più uniforme, stagnante e congegnata in modo, da costringere il magistrato a una permanenza di oltre 30 anni nello stesso grado e, bene spesso, nelle stesse funzioni. Starebbe l'ingiustizia di equiparare, con un egualitarismo assurdo, nel grado, e quindi nella dignità e nel prestigio, il giovane giudice con cinque anni di carriera, e il magistrato anzianissimo, con trentacinque o quaranta. E starebbe infine il danno e l'ingiustizia insieme della confisca delle sedi migliori, a vantaggio dei magistrati che oggi vi si trovano come pretori o come giudici, e che vi reste-

rebbero diecine di anni, fino alla promozione in cassazione, in attesa che una ulteriore riforma completi l'opera equiparando il pretore al consigliere della corte suprema. Si comprende la tendenza ad allargare l'impiego di magistrati di grado superiore in collegi o uffici giudiziari inferiori, per l'esercizio di funzioni speciali (esempio: consiglieri di cassazione in funzione di presidente di tribunale, consiglieri d'appello in funzioni di presidente di sezione di tribunale, o di pretore capo). In tale modo si ottiene l'intento di aumentare i posti superiori, migliorando la carriera senza sopprimerla; e su questa via, per la quale si è messa già la riforma Oviglio, si può agevolmente proseguire. Non si comprende invece, se non come un espediente suggerito da necessità, gravi certamente, ma transitorie, come la difficoltà dei trasferimenti per la crisi degli alloggi, l'idea di livellare tutti e tutto, sopprimendo ogni stimolo ed eliminando ogni soddisfazione nella carriera del magistrato. A quel proposito sembra, anzi, opportuno tornare sopra una equiparazione attuata con l'ultima riforma: quella tra consigliere di cassazione e primo presidente di corte d'appello, ripristinando il grado di primo presidente di corte di appello, di presidente di sezione di cassazione, di procuratore generale d'appello e di avvocato generale di cassazione. L'equiparazione, qui, come in ogni altro campo, toglie prestigio ed autorità al magistrato, e, convertendo il grado in incarico temporaneo, ne diminuisce la serenità di spirito e ne menoma l'indipendenza.

Constatati gli inconvenienti dei vari sistemi, messi innanzi per rendere meno lunga e meno aspra la carriera del magistrato, non si può negare, malgrado le critiche mosse in proposito nell'altro ramo del Parlamento, in contrasto peraltro, col consenso unanime della Commissione, che il rimedio più radicale, ma più risolutivo sarebbe pur sempre quello di tornare alla legge fondamentale del 1865 che, con saggio criterio, distingueva la carriera inferiore della magistratura (pretori) dalla carriera superiore (giudici di tribunale, d'appello e di cassazione). Si operava, per tal modo, fin dall'inizio della carriera, una *selezione volontaria*,

la più efficace, e quella che, per sua natura, meno dà luogo a critiche e a recriminazioni. I magistrati più modesti, di minori ambizioni, quelli che, per essere nati e vissuti in piccoli comuni, sentono meno il disagio di una vita isolata in sedi minori, pesato il pro ed il contro, sceglievano la via del pretorato. Quelli di maggiori ambizioni, desiderosi di più vasti orizzonti di vita, prendevano la strada, più aspra in principio, ma più promettente di avvenire, della magistratura superiore. Questa auto-selezione consentiva di formare gli organici della magistratura in modo, da rendere la carriera dei tribunali e delle corti d'appello relativamente assai rapida, senza perciò precludere la via dell'ascesa ai migliori pretori.

Il sistema non sembrò democratico, sebbene avesse fatto in complesso, buona prova, e lo si abolì.

È a vedere pertanto se non convenga ritornarvi, coi necessari temperamenti ed adattamenti, fra cui in prima linea dovrebbe essere un buon trattamento economico dei pretori, sì da conferire sufficiente attrattiva anche alla carriera delle preture.

Non è tuttavia possibile dissimularsi le difficoltà pratiche del ripristino di una situazione cessata oramai da trentacinque anni, e alla quale altre abitudini e altre tradizioni si sono sovrapposte. D'altro canto, diminuito il numero delle preture ed equiparato il grado di pretore a quello di giudice, il danno della unificazione delle carriere è alquanto scemato, essendosi ridotta, entro più ragionevoli limiti, la permanenza obbligatoria dei giovani magistrati nelle piccole sedi di pretura.

Conservando il sistema oggi vigente, diventa più che mai importante la soluzione del problema della carriera. Conviene a questo proposito riconoscere anzitutto che il desiderio di un più rapido avanzamento non è determinato soltanto da legittima ambizione di pervenire con relativa sollecitudine a un più elevato gradino della scala gerarchica, ma anche dalla aspirazione, più concreta, di conseguire in un tempo non eccessivamente lungo un più adeguato trattamento economico. In verità malgrado i miglioramenti sensibili recati, in questi ultimi anni, alla condizione materiale dei ma-



gistrati, si deve riconoscere che il trattamento economico della magistratura, in relazione all'importanza sociale della funzione, alla necessità per lo Stato di circondarla del più alto prestigio e di adattarvi i giovani migliori, non è ancora soddisfacente. Già i miglioramenti concessi, pure inadeguati di fronte alla svalutazione della moneta e al rincaro dei prezzi, sono stati largamente neutralizzati dall'aggravarsi dei due fenomeni. La situazione fatta alla magistratura dal decreto legislativo 23 dicembre 1923 fu certamente degna dal punto di vista morale, essendosi dato ai magistrati il vantaggio di un grado, in confronto, degli altri funzionari dello Stato, ma dal punto di vista materiale non costituì che un insignificante miglioramento, essendo stata soppressa ed assorbita dai nuovi stipendi la cospicua indennità di carica che la magistratura già godeva anteriormente alla riforma. E il risultato non certo confortante degli ultimi concorsi, nei quali i concorrenti furono scarsi e mal preparati, tanto che grande parte dei posti vacanti non si è potuta coprire, sta a dimostrare quanto poca attrattiva eserciti sui giovani la carriera giudiziaria, e come tuttora inadeguato sia il trattamento economico fatto alla magistratura. A questa prima, fondamentale esigenza occorre dunque provvedere, e il Governo, pur nei limiti consentiti dalla generale situazione finanziaria dello Stato, già si è messo su questa via, sulla quale intende proseguire, se, come si augura, le condizioni del bilancio lo permetteranno, e se lo assisterà il consenso del Parlamento.

Quanto alla disciplina della carriera, constatati i difetti del sistema degli «scrutini anticipati» bisognerà studiare se non convenga, anche in questo campo, tornare all'antico, con i miglioramenti suggeriti dalla esperienza e introdurre per la promozione da giudice a consigliere di corte d'appello, la triplice classificazione di «merito distinto» da accertarsi mediante esame di concorso; di «promovibile a scelta» e di «promovibile». Il concorso per esame, in verità, era dalla legge del 1890 stabilito per la promozione da aggiunto giudiziario o pretore a giudice, ma, fuso il grado di giudice con quello di pretore, stabilita la pro-

mozione automatica del giudice aggiunto a giudice dopo tre anni di funzioni, il concorso dal grado di giudice aggiunto a quello di giudice non avrebbe più ragione di essere e dovrebbe forse essere sostituito dal concorso per il grado di consigliere d'appello. Il concorso per esame, sotto il regime della legge del 1890, fece eccellente prova e ad esso debbono la loro carriera parecchi fra i più insigni magistrati italiani. Ristabilendolo si ripristinerebbe lo stimolo allo studio e alla meditazione in tutti i magistrati desiderosi di una più rapida carriera; studio e meditazione, che gioverebbero non solo ai vincitori del concorso, ma a tutti i magistrati che tentassero la prova. Riservata una conveniente aliquota dei posti vacanti ai vincitori del concorso per esame (un quinto sembrerebbe sufficiente) il restante dei posti dovrebbero essere attribuiti ai magistrati dichiarati promovibili nello scrutinio, con preferenza ai promovibili a scelta. L'accesso al concorso dovrebbe essere disciplinato in modo da assicurare il possesso, nei vincitori, oltre che dalla necessaria cultura giuridica, anche della indispensabile maturità ed esperienza giudiziaria. Ad ogni modo questa è materia che deve essere oggetto di attento esame. Per la nomina in cassazione, richiesta una determinata anzianità di grado, criterio decisivo di scelta dovrebbe essere il merito, riservata forse soltanto una piccola aliquota dei posti all'anzianità congiunta al merito, in modo da non precludere ogni speranza di ascesa a quei magistrati, che pur distinguendosi per eccezionali requisiti, hanno per sé pur sempre, accanto a sufficienti doti di intelligenza e di cultura, una profonda e matura pratica degli affari giudiziari.

Disciplinato in tal modo l'avanzamento, migliorate congruamente le condizioni economiche dei magistrati, è da confidare che alla magistratura accorreranno di nuovo i giovani migliori, e che la carriera del magistrato si svolgerà in modo da garantire ad esso, come è pur necessario, una vita scevra dalle preoccupazioni che oggi, purtroppo, l'assillano.

Quanto alla indipendenza della magistratura, essa, più che effetto delle norme giuridiche che la garantiscono, è una conseguenza dello stato di spirito, in cui il magistrato si trova; il pro-

blema pertanto più che un problema giuridico è un problema morale. Fra le cause infatti che possono limitare la libertà del magistrato, sono, è vero, le esorbitanze del Governo, ma più ancora le pressioni dell'ambiente, lo scatenarsi delle passioni politiche, le intemperanze della stampa. E contro tutte queste illegittime ingerenze, pure non negando l'efficacia delle difese legislative, bisogna contare soprattutto sullo spirito d'indipendenza della magistratura, che occorre conservare e rafforzare, garantendo ad essa condizioni materiali e morali di vita, che

ne rendano altissima la dignità e incrollabile il prestigio.

Bisogna dirlo ad onore della magistratura italiana. Malgrado le angustie di ogni genere in cui si è spesso dibattuta, essa ha conservato sempre elevatissimo questo spirito. Tale prezioso patrimonio, rimasto intatto attraverso le prove più dure, il Governo intende custodire gelosamente, e se è possibile, con adeguate provvidenze, rafforzare, qualora, come non dubita, il Parlamento vorrà essergli largo della sua fiducia.



## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

Relazione generale dell'On. **MARIANO D'AMELIO**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il presente disegno di legge non è che il completamento della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, che autorizzò il Governo del Re a modificare il codice civile e a pubblicare un nuovo codice di commercio, un nuovo codice di procedura civile e un nuovo codice per la marina mercantile. Col presente disegno di legge il Governo nazionale vi chiede la stessa autorizzazione per il codice penale, il codice di procedura penale e le leggi sull'ordinamento giudiziario. Vi domanda nello stesso tempo la facoltà di apportare nuove modificazioni ed aggiunte al codice civile. Con altro disegno di legge, poi, intimamente connesso col precedente, vi chiede l'autorizzazione di arrecare emendamenti alla legge di pubblica sicurezza. Questi due disegni di legge, che la vostra Commissione speciale ha esaminati congiuntamente, e la legge del 1923 costituiscono un solo progetto legislativo, vasto ed importante, per la riforma del nostro *corpus iuris*. Poche altre leggi predisposte dal presente Governo hanno l'importanza di quelle in esame.

Sebbene alcuni codici, come quello di procedura penale, non siano in vigore neppure da venticinque anni, il periodo di vita normale che il Montesquieu prevedeva per un codice, il loro rinnovamento è richiesto da voci autorevoli e concordi. Nelle singole relazioni con le quali la vostra Commissione vi espone il risultato delle sue indagini relativamente a ciascun codice o legge da riformare, sono in-

dicato le ragioni particolari che consigliano il suo rinnovamento. Ma qui, con un giudizio complessivo, si può affermare che la riforma dei codici è l'effetto di un momento storico. In generale, dopo le grandi guerre, i paesi rinnovano la loro legislazione. Il codice di Napoleone seguì le vittorie di lui. Fu dopo la guerra franco-prussiana che la Germania pensò a rinnovare la sua legislazione. L'Italia, dopo la guerra del 1866, si diede nuovi codici e quelle leggi fondamentali, che ne hanno regolato la vita per oltre mezzo secolo. Non è quindi da meravigliare che, dopo la nostra grande guerra, noi riprendiamo il lavoro di riforma dei codici. Esistono poi motivi particolari per noi che ci inducono a tal lavoro. All'unificazione della Patria non è ancora seguita l'unificazione legislativa. È vero che la coesistenza della duplice legislazione, italiana ed austriaca, sussiste principalmente per quanto concerne il diritto privato, giacchè nelle nuove provincie sono stati promulgati i nostri codici penali e di procedura penale; ma nessuno può disconoscere che tale estensione, disposta per esigenze prevalentemente politiche, avrebbe dovuto essere accompagnata da adattamenti tecnici, che furono rimandati a miglior tempo, quando, cioè, si fosse potuto modificare i codici per applicarli uniformemente a tutto il paese. Convinta di ciò, la vostra Commissione ha proceduto all'esame dei due disegni di legge con uniforme criterio, nella speranza che un concetto unitario apparirà anche attraverso le disposizioni dei futuri codici, nati contemporaneamente, ispirati ai principi generali affermati da due sole

Commissioni parlamentari (una per i codici di diritto privato e di rito civile, l'altra per i codici penali e per le leggi affini), e, in definitiva, concepiti e redatti da una sola mente, ch'è quella del ministro di giustizia.

Il primo esame, che la Commissione ha dovuto affrontare, è stato quello del metodo proposto dal Governo per l'approvazione dei nuovi codici. Trattandosi di leggi, gli articoli dovrebbero essere discussi uno per uno, in conformità di quanto dispone l'art. 55 dello statuto. Ma è noto che alla detta disposizione si è più volte derogato per l'approvazione dei codici. In effetti, il codice di commercio (a. 1882), quello penale (a. 1889), e quello di procedura penale (a. 1912) furono presentati al Parlamento non per essere discussi articolo per articolo, ma perchè le due Camere dessero un giudizio su di essi e facessero, se del caso, raccomandazioni per emendarli, lasciandone però la cura al Governo, che doveva tener conto delle osservazioni fatte dal Parlamento prima di promulgarli, con decreto reale avente vigore di legge. La ragione di tale deroga è evidente. I codici sono leggi così voluminose e delicate che non possono essere studiati analiticamente da un corpo legislativo. D'altra parte, un emendamento portato ad un articolo ha influenza e ripercussione su numerosi altri, che talvolta non è neppure facile indicare. Una discussione parlamentare non ha nulla che possa assimilarsi a quella di un corpo di tecnici, intento a modificare un testo complesso di legge. Tali precedenti parlamentari sono stati ricordati in occasione della delega, domandata dal Governo. Ma si è obiettato da alcuni commissari che in quelle occasioni il Governo presentò un progetto completo di codici, talchè il Parlamento ebbe un concetto preciso delle intenzioni del Governo proponente e poté giudicare l'opera che questi si proponeva di compiere. Ora, invece, il Governo si limita a domandare una delega e il Parlamento, ove l'accordasse, dovrebbe rimettersi completamente a quella che il Governo stesso giudicasse di fare, anche per quanto concerne l'annunziata creazione di nuovi reati, attinenti alla sicurezza e alla difesa dello Stato. Ma l'obiezione non è del tutto fondata, perchè il mi-

nistro proponente nella relazione, che accompagna il progetto di legge, ha esposto i principi generali ai quali intende ispirare la riforma. Questi principi sono stati oggetto di attento esame da parte della Camera dei deputati e lo saranno da parte del Senato. Il Parlamento, approvando o modificando le idee esposte dal ministro, dà una traccia dell'opera da compiere. Questa poi, dopo che sarà concretata dal ministro, dovrà essere sottoposta di nuovo all'esame delle Commissioni parlamentari, nominate per il presente disegno di legge. Di tal che, sull'operato del Governo vi sarà un controllo preventivo ed uno successivo da parte del Parlamento. È vero che le Commissioni parlamentari dovranno limitarsi a dar pareri e non potranno modificare il testo dei codici proposti; ma anche per il codice di commercio, per quello penale e per quello di procedura penale su ricordati, il Parlamento si limitò a fare delle raccomandazioni, che non sempre gli onorevoli Zanardelli e Finocchiaro-Aprile accolsero. La vostra Commissione, per altro, ha creduto che una maggiore discussione circa il metodo proposto per la riforma dei codici non fosse opportuna. Come si è detto innanzi, il presente disegno di legge non è che un completamento della legge 30 dicembre 1923, che dispose la riforma del codice civile, di commercio, di procedura civile e quello per la marina mercantile, adottando lo stesso metodo ora proposto dal ministro. La questione, quindi, si presentava completamente pregiudicata. Nessuna ragione vi sarebbe per respingere oggi il metodo approvato dal Parlamento con la legge del 1923.

Nel seno della vostra Commissione sono rappresentate le varie tendenze scientifiche, che oggi si affermano nel campo del diritto penale. I commissari, tuttavia, furono unanimi nell'indicare la maggior parte delle idee essenziali, che, secondo essi, dovrebbero informare il nuovo codice di procedura penale e la legge di pubblica sicurezza. Del pari sono stati unanimi sulla maggior parte delle riforme da suggerire per il codice penale e su quelle indicate dal ministro nella relazione che precede il disegno di legge. È noto, infatti, che i dissensi teorici delle due scuole dominanti, quella classica e quella positiva, non



impediscono che i seguaci dell'una e dell'altra si trovino d'accordo, nella pratica, su importanti istituti, che si dovrebbero introdurre nel codice, come quelli concernenti i minorenni, gli alienati e i delinquenti abituali e in generale sulle misure di sicurezza. Malgrado ciò, a qualche commissario è parso necessaria una affermazione di principi generali, non credendo opportuno che questi si ritenessero abbandonati con l'accettazione di provvedimenti pratici, sostenuti anche da chi professa differenti principi. L'influenza delle opposte dottrine si è manifestata anche nel giudicare qualcuna delle riforme studiate, e talvolta, indipendentemente dai principi generali, non tutti i commissari sono stati unanimi nell'apprezzare certe proposte suggerite dal Ministro o da altro componente la Commissione. In parecchi di questi casi, sarebbe forse stato possibile trovare una soluzione intermedia, sulla quale si sarebbe ottenuto il consenso di tutti i membri. Ma non è parsa opportuna tale soluzione, la quale avrebbe cagionato una qualche confusione di principi, non sarebbe giovata alla sincerità del lavoro, e avrebbe deviato il processo rettilineo di certe idee, che debbono presiedere all'ordinamento di alcuni istituti. È parso, in conseguenza, alla Commissione che fosse miglior cosa presentare al Senato su tali punti controversi la manifestazione di tutte le opinioni; e perchè queste venissero esposte con la maggiore precisione e schiettezza, si è stimato non affidarne il compito ad un solo relatore, ma incaricare due commissari, esponenti delle diverse tendenze. Ecco perchè sull'art. 1, n. 1 del disegno di legge, che con ferma la riforma del codice penale, la vostra Commissione presenta due relazioni. Esse formalmente sono due, ma sostanzialmente ne costituiscono una sola, giacchè si integrano a vicenda.

Per quanto concerne i criteri, ai quali deve ispirarsi la riforma dell'ordinamento giudiziario,

e le nuove facoltà richieste dal Governo per modificare il codice civile, i commissari sono stati unanimi, come appare dalle apposite relazioni.

La Commissione esprime la viva fiducia che i concetti esposti nella presente relazione, come quelli che risulteranno dalla discussione che avrà luogo nell'assemblea, saranno tenuti nella maggiore considerazione dal ministro nella riforma dei codici. Ciò è nello spirito della legge e nel metodo prescelto dal Governo per la detta riforma. Non può avere, infatti, diverso significato l'obbligo, che il disegno di legge fa al Governo di sottoporre i progetti dei codici al parere delle stesse Commissioni parlamentari, che hanno esaminato il presente disegno di legge.

A tal riguardo, la Commissione trova lodevole la proposta di riunire la Commissione parlamentare del Senato e quella della Camera dei deputati perchè compiano insieme il lavoro di riesame dei progetti. La legge del 30 dicembre 1923 dispone che le due Commissioni vi provvedano separatamente. Cotesto sistema può creare delle difficoltà, qualora il riesame delle due Commissioni non giungesse a concordi risultati. Ad evitar ciò, e a dare anche maggiore autorità al parere, è giustamente disposto con l'art. 2 che esso sia unico da parte di entrambe le Commissioni.

I lavori delle Commissioni e le discussioni che hanno avuto luogo o si seguiranno nelle assemblee legislative rappresentano così la collaborazione che il Parlamento dà alla grande opera legislativa.

Addì 5 dicembre 1925.

D'AMELIO, *relatore*.





# RELAZIONE SULLA RIFORMA DEL CODICE PENALE

(Art. 1, n. 1 del disegno di legge)

Relatore On. RAFFAELE GAROFALO

ONOREVOLI COLLEGHI. — Ottimo fu il divisamento dell'on. ministro della giustizia, di non rinnovare completamente il codice penale e di limitarne la riforma ad alcuni punti nei quali la esperienza di oltre sette lustri aveva dimostrato la insufficienza delle disposizioni vigenti e la necessità di qualche radicale modificazione.

E molto bene, e a differenza di quanto erasi fatto precedentemente in occasione della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, sulla riforma del codice civile e di quelli di commercio, di procedura civile e della marina mercantile, il ministro proponente ha tracciato un programma delle riforme che sarebbero da lui desiderate, indicando anche, nella maggior parte dei casi, le soluzioni che gli sembravano plausibili. In tal modo le Commissioni hanno innanzi a sé un programma ben definito che loro permette di esaminare le diverse proposte e di esprimere su ciascuna di esse il proprio giudizio.

Per quanto riguarda il codice penale, la necessità della revisione di alcuni istituti era stata da lungo tempo argomento di discussione nei due rami del Parlamento, principalmente intorno alle sanzioni per i minorenni e alienati, e alla repressione della recidiva; ed una grave lacuna era poi stata più volte segnalata, quella di provvedimenti intorno alla delinquenza abituale.

Parecchi disegni di legge esistevano già per regolare coteste materie, ma nonostante le numerose e continuamente ripetute interro-

gazioni e interpellanze di senatori e deputati, non si era trovato mai il tempo di provvedere a così grave bisogna, che è pure di così grande interesse per la tranquillità sociale, per la moralità e per la civiltà di un popolo. Si erano anche fatti voti perchè le riforme accennate di sopra fossero oggetto di separati disegni di legge, ben conoscendosi la difficoltà della revisione generale di un codice, specialmente in un periodo nel quale diverse scuole di diritto penale sostengono principii talora opposti. Benchè tale metodo di riforme non sia prevalso, pure l'opera sarà resa meno intralciata e più spedita dalla limitazione della revisione ad alcune materie. E la Commissione seguendo l'ordine medesimo della relazione ministeriale, presenta le seguenti osservazioni e proposte.

Intorno al *sistema delle pene*, agli effetti delle medesime ed ai surrogati e complementi penali, la relazione ministeriale ne desidera una revisione attenta e sagace, al *fine precipuo di rinvigorire la scaduta efficacia* della pena « accentuandone, ove occorra, il rigore e la gravità » e sostituendo anche, alle presenti, nuove sanzioni penali, ovvero facendo un diverso e più largo uso delle pene esistenti.

La Commissione è di avviso — come è l'onorevole ministro — che *le troppo brevi pene carcerarie* e la *riprensione giudiziaria* siano quasi inefficaci, e che altre sanzioni siano inattuabili, come l'arresto in casa. Essa propone che il minimo della reclusione, della detenzione e

dell'arresto sia di non poco elevato. Una parte della Commissione crede che non sarebbe del tutto inutile conservare la malleveria di buona condotta e la prestazione di opere di pubblica utilità, qualora tali istituti si sapessero praticamente organizzare.

Intorno al quesito, se debbasi *adequare la pena pecuniaria alla fortuna economica del condannato*, è sembrato ad una parte della Commissione, che la risposta non dovrebbe essere recisamente negativa. Perchè una pena sia efficace bisogna innanzi tutto, che essa sia tale da potere essere sentita e temuta: ora, è evidente che una lieve ammenda o multa può riuscire del tutto indifferente all'uomo ricco o agiato, mentre la somma di cui egli risentirebbe la privazione potrebbe - viceversa essere eccessivamente gravosa per una persona povera. L'identità della ammenda o multa nei due casi non è dunque da consigliarsi ai fini penali. Senza dubbio, deve esservi un limite da non potersi eccedere: nè d'altra parte conviene fare numerose distinzioni e gradazioni secondo la ricchezza del condannato: ma sembra giusto che, con un precetto legislativo, s'inviti il giudice a considerare tale circostanza nel fissare, fra il massimo ed il minimo, la misura della pena pecuniaria. Tale è anche l'opinione del sottoscritto.

La Commissione consiglia, inoltre, di rendere più frequente l'alternativa delle pene pecuniarie e di quelle restrittive della libertà, così nei delitti che nelle contravvenzioni, ed anche di elevare il minimo delle pene pecuniarie.

In quanto alla *sospensione dall'esercizio di una professione*, la Commissione aderisce alla opinione, che essa possa costituire una pena vera e propria, non soltanto un effetto di alcune determinate condanne; e che quindi, possa essere inflitta indipendentemente da ogni altra sanzione. Essa crede dunque doversi mantenere il sistema presente. Aggiunge la proposta che la sospensione di un determinato ufficio, specialmente commerciale o di banca, debba comprendersi nella sospensione dell'esercizio della professione; e che, in caso di recidiva, debba essere perpetua.

Per quanto riguarda l'*ergastolo*, è anche di avviso che a questo debbasi, mantenere il ca-

rattere della *perpetuità*, poichè esso va applicato ai maggiori e più temibili e feroci delinquenti, autori dei più orribili assassini, i quali in quasi tutte le altre nazioni sono destinati all'estremo supplizio: ora l'*ergastolo* è il solo mezzo di eliminazione che possa sostituire, fino a un certo punto, la pena di morte. E in quanto alla *segregazione cellulare continua*, come inasprimento della pena, punto su cui il Governo ammette l'opportunità dello *studio*, non sembra che sia il caso di sopprimerla per i primi sette anni di espiazione della pena dell'*ergastolo*, perchè tale segregazione è quella che dà a tale pena il vero carattere eliminativo, e anche perchè non è prudente il lasciare uomini abbruttiti e ferocissimi in contatto con gli altri prigionieri. Non bisogna dimenticare che i delinquenti ai quali è riservato l'*ergastolo*, sono quelli che, essendo assurdo presumere il ravvedimento per mezzo della pena, *non dovranno mai* essere riammessi nella società di cui essi costituirebbero un pericolo permanente.

È dunque coerente a tale natura di pena che il condannato ad essa non goda neppure della società dei detenuti.

Però, allo scopo di evitare che per effetto della troppo prolungata e rigorosa solitudine, sopravvenga nel condannato l'imbecillità o la demenza, la Commissione crede che alla segregazione cellulare si possa portare qualche temperamento nella continuità e nella durata.

Quell'inasprimento di pena che normalmente è da considerarsi anche come un provvedimento di sicurezza per gli altri detenuti e per gli agenti di custodia, acquista poi il carattere di pena unica per il *condannato all'ergastolo che commetta un nuovo delitto*. Infatti, per la mancanza della pena di morte nel nostro sistema penale, un delitto sia pure gravissimo, finanche un nuovo assassinio, resterebbe impunito ove non si potesse applicare la segregazione cellulare. Al condannato alla pena perpetua si riconoscerebbe in tal modo, implicitamente, il diritto di uccidere, poichè nessuna pena gli si potrebbe applicare. La cosa è talmente assurda che è veramente inutile insistere su questo punto.

Sembra, del resto, che solo allora si potrebbe pensare ad abolire l'*ergastolo* perpetuo con la segregazione cellulare per un lungo periodo,



qualora si volesse rimettere nel codice la pena di morte, come fecero alcune nazioni che l'avevano abolita.

Si comprende allora che, sopprimendosi i malfattori inemendabili e inadattabili, *sublatis malis* come diceva Seneca, non fosse poi necessario adoperare per gli altri, meno malvagi e temibili, quei mezzi di eliminazione che sono la perpetua prigionia e la segregazione cellulare.

Per quanto riguarda poi la *minore criminalità*, la segregazione cellulare, limitata però in brevi periodi ed opportunamente temperata, è stata considerata come un grande progresso nelle discipline penitenziarie, in quanto il condannato è sottratto alla compagnia deleteria di altri delinquenti forse peggiori di lui, compagnia la quale del resto toglie alla prigionia, per le nature volgari e ruvide (che sono in maggioranza nella popolazione delle carceri), ogni carattere di vera pena. Infine, se qualche speranza vi è di riforma morale dei delinquenti, essa può ottenersi più facilmente quando il reo è nella solitudine della cella, dove potrà avere le visite di filantropi e di persone addette al patronato e passerà il tempo fra il lavoro e la lettura di buoni libri, piuttosto che nella « compagnia malvagia e ria », dalla quale bisognerebbe separarlo per sempre. Simili considerazioni consigliano di non abolire il sistema presente della segregazione cellulare, sistema che del resto, fu adottato da tutte le nazioni più civili. Tutto al più, si potrebbe, come precedentemente si è detto, introdurre qualche mitigazione nella durata e nel modo di espiazione.

Nè a tal proposito bisogna dimenticare che il sopprimere la segregazione cellulare farebbe perdere alle sanzioni penali quasi totalmente il carattere che le rende temibili, onde la riforma a cui si attenda andrebbe in una direzione del tutto opposta al fine che è nell'intendimento del Governo e nel desiderio del paese intero, quello cioè di rinvigorire la troppo debole repressione delle criminalità.

Circa la *condanna condizionale*, non sembra che sia opportuno estenderne l'applicazione consentendosi al giudice un più largo uso di tale facoltà. Già troppo si lamenta la facilità con

cui questo beneficio si prodiga, nei reati per i quali la legge non lo vieta, a tal segno che è invalsa nel mondo dei delinquenti la persuasione della impunità di un primo delitto, o per dir meglio, del delitto di chi per la prima si lascia scoprire e tradurre avanti alla giustizia penale. Tale corrente di esagerata e universale mitezza non dovrebbe per verità essere favorita da un allargamento dei confini entro i quali è presentemente racchiusa quella facoltà del giudice. In ogni caso poi, la sospensione della condanna dovrebbe essere sempre sottoposta alla condizione della *riparazione, per lo meno parziale*, del danno recato dal delitto, quando il giudice riconosca che il reo sia in condizione di fare qualche cosa a tale scopo.

E in quanto al *perdono giudiziale*, una simile facoltà contrasterebbe con lo scopo del giudizio penale e con i principii del diritto costituzionale che riserva al capo dello Stato il diritto di grazia.

Non può spettare al giudice — come a nessuna altra persona, tranne all'offeso da un delitto — di perdonare l'offensore. E l'offeso ha già tale facoltà in quei reati minori per i quali non si procede che ad istanza del querelante. Per gli altri reati minori, l'istituto della condanna condizionale è sufficiente per salvare dalla pena un delinquente che per circostanze speciali sia meritevole di indulgenza.

Qualche commissario aveva aderito alla proposta di aggiungere all'istituto delle *attenuanti generiche*, quello delle *aggravanti generiche*, facendosi — come è detto nella relazione ministeriale — una enumerazione sia delle une che delle altre, la quale pure essendo semplicemente esemplificativa, obbligasse nondimeno il giudice a non ammetterle senza una conveniente motivazione. Ma la maggioranza della Commissione non si mostrò favorevole a tale novità.

È anche da far plauso al proposito del Governo, di disciplinare meglio la funzione *riparatrice del danno derivante dai reati*, e di garantirne l'adempimento anche nel caso di insolvibilità dei colpevoli.

La qual cosa potrebbe ottenersi con una

migliore organizzazione del lavoro carcerario, il cui frutto dovrebbe in parte essere destinato al risarcimento del danno cagionato dal delitto.

E a questo proposito di risarcimento, molto opportuna sarebbe la introduzione nel codice di una disposizione per cui, nei reati, contro la proprietà, specialmente quelli di furto, appropriazione indebita e truffa, la pena abbia un prolungamento quando il reo ricusi di restituire l'oggetto carpito o di riparare il danno, benchè sia evidente che ciò egli possa fare nonostante la sua apparente insolvibilità. Tale prolungamento, che il sottoscritto avrebbe proposto senza la determinazione della durata, si volle dalla Commissione limitare al massimo della pena. Sia pure con tale limitazione, sarebbe dalla nuova disposizione disturbato non poco il mestiere dei ladri che operano su vasta scala, i quali sono invece oggi incoraggiati dal sapere, che per qualsiasi valore da loro sottratto, non hanno da temere che una reclusione di pochi anni, al termine della quale essi sono pur sicuri di ritrovare l'oro nascosto o confidato a mani amiche.

Nella considerazione che la principale funzione delle attenuanti generiche e delle aggravanti generiche è quella di individualizzare la pena, e tenuto conto che la maggioranza della Commissione respinge la proposta di accogliere le seconde, uno dei Commissari ha suggerito di addivenire alla più radicale riforma del nostro sistema giudiziario penale, mediante la condanna indeterminata. Ricordati i molti sostenitori teorici dell'istituto, la sua applicazione in alcune legislazioni europee e americane, i voti del recente congresso penitenziario di Londra, il Commissario ha proposto che la condanna indeterminata si adotti per certe categorie di colpevoli (per es. per quelli dai 18 ai 25 anni) e per determinati delitti, esclusi quelli della maggiore gravità) e punibili con pena perpetua o con un minimo molto elevato, e quelli di lieve gravità, punibili nel massimo con pena di non grave entità. Per i restanti delitti, il magistrato potrebbe limitarsi ad accertare la responsabilità dell'imputato, compiendo la parte socialmente e giuridicamente più importante della funzione del giudice. La determinazione della pena sarebbe

fatta più tardi da altro organo giurisdizionale, di natura giudiziario-amministrativa, che fosse in condizione di vigilare il detenuto, di conoscerne bene i precedenti, di indagare sulle cause del delitto, di studiarne la condotta durante la detenzione, di riconoscerne l'eventuale ravvedimento, che può apparire da sintomi non equivoci, come l'amore al lavoro, l'osservanza della disciplina, il risarcimento del danno prodotto, l'invocazione del perdono dell'offeso, ecc. Quest'organo giurisdizionale, insomma, dovrebbe fare quello studio del colpevole, che il magistrato giudicante non può fare nel rapido momento del giudizio, e che infatti non ha luogo quasi mai. Per effetto della condanna indeterminata, il condannato dovrebbe essere detenuto per la durata stabilita come minima dalla legge per il delitto commesso. L'organo giuridico-amministrativo suddetto, in base agli elementi raccolti, come sopra si è accennato, avrebbe facoltà o di ridurre la pena, anche al di sotto del minimo, compiendo in modo coscienzioso e illuminato quanto si fa oggi in maniera obliqua e incerta, mediante l'istituto della grazia, o di elevarla fino al massimo stabilito dalla legge, qualora dalla quotidiana inchiesta sul detenuto accertasse la pravità dell'animo e la temibilità di lui.

Il Commissario proponente ha avvertito che un istituto di tal natura dovrebbe essere circondato di debite garanzie, tanto nella costituzione dell'organo determinatore della pena, quanto nel suo funzionamento; ma ha soggiunto che cotesti particolari debbono essere studiati nell'ipotesi che il principio generale fosse accolto. Essi quindi non troverebbero la sede opportuna in una relazione come la presente, che si limita soltanto ad accennare ad alcune idee fondamentali per la riforma del codice penale, per sottoporle al Governo.

La maggioranza della Commissione ha apprezzato l'idea ora esposta, che sottopone all'attenzione del Senato, ma non ha creduto di poterla far propria, perchè essa appare così complessa da abbracciare non soltanto la riforma del codice penale, ma anche quella dei nostri sistemi penitenziari e dell'ordinamento carcerario. Ora, per quest'ultima riforma non risulta essere ancora giunto il momento op-



portuno, e manca forse alla Commissione la competenza per proporla.

Per quanto riguarda la materia del tentativo, qualche Commissario propose di sopprimere la condizione della idoneità del mezzo adoperato qualora il delinquente avesse motivo di crederlo idoneo: altri propose di considerare come tentativi alcuni atti preparatorj non equivoci; altri infine, di considerare il reato mancato alla stessa stregua di quello consumato, pur lasciandosi libero il giudice di applicare una pena più mite quando egli creda che ciò sia giusto per le speciali circostanze del fatto.

Passiamo ora ai mezzi o provvedimenti di sicurezza che debbono integrare la repressione della criminalità, relativamente a quelle categorie di persone alle quali — secondo i principi del diritto penale classico — non si potrebbero applicare vere e proprie sanzioni penali.

È questo uno dei punti principali, e senza dubbio il più urgente, della riforma; e — come ebbe a dire il Guardasigilli in un suo discorso alla Camera dei deputati (1) — una riforma totale ed organica della legislazione italiana è necessaria a riguardo dei delinquenti abituali, di quelli pazzi e di quelli minorenni.

È grande ventura che oramai si ammetta concordemente dai fautori di opposte dottrine di diritto penale, che tali mezzi di sicurezza debbano trovare posto nel codice penale. La divergenza teorica che sussiste sempre fra le diverse scuole intorno al principio della imputabilità, non è più di ostacolo alla ammissione di quei provvedimenti accanto alle pene.

Data questa concezione dei criminalisti della scuola neo-classica, l'antinomia dottrina è praticamente risolta per quanto occorre alle esigenze sociali, quando si convenga nello investire il giudice della applicazione dei mezzi di sicurezza le cui norme si troveranno stabilite nel codice penale.

È opportuno che anche i criminalisti della scuola sperimentale o positivista, pure tenendo ferme nel campo della dottrina le proprie idee,

aderiscano a tale concetto, perchè non sarebbe mai facile il far prevalere nel pubblico l'idea che identico sia il fine della repressione per i delinquenti sani di mente e per i delinquenti alienati o altrimenti irresponsabili.

Però, messa pure da parte la quesizione filosofica del libero arbitrio e del determinismo, resta una altra questione da risolvere, d'indole pratica, cioè se i mezzi di sicurezza debbano essere applicati, invece della pena, ad alcuni autori di reati i quali non siano alienati nè di età minore: intendiamo parlare dei delinquenti abituali.

Con altre parole, dato che l'autore di un delitto sia dichiarato abituale (e vedremo fra poco quali ne siano i caratteri) dovrà egli sottostare prima alla pena, per l'ultimo reato commesso, e quindi, espiata questa, al provvedimento di sicurezza, ovvero si potrà la prima conglobare in quest'ultimo?

La questione avrebbe importanza qualora i mezzi di sicurezza, relativamente ai delinquenti abituali, consistessero in qualche cosa di diverso dalle pene restrittive della libertà; ma poichè essi non possono assumere che tali forme (non esistendo da noi la pena di morte, e non essendo qui il caso di pene pecuniarie), sembra che la seconda soluzione accennata sia da preferirsi.

La nozione della *delinquenza abituale* non può facilmente darsi dal legislatore, poichè ad essa concorrono elementi diversi, fra i quali il carattere, le tendenze, l'educazione ricevuta e tutto ciò che rivela la perversità e pericolosità del delinquente. Non vi è dubbio però che l'elemento principale, e più facilmente determinabile, è quello della sua vita precedente e delle condanne già riportate. La recidiva per sè sola, quando non è ripetuta, non è sufficiente perchè si possa affermare la abitudine. Ed anche — tranne nei casi più gravi — si può dire che due o tre recidive non la provino sempre. Ora, per la semplice recidiva, basta l'aggravamento della pena, il quale però non dovrebbe consistere soltanto nel prolungamento del periodo di segregazione cellulare — come è disposto nel vigente codice — ma anche, nel prolungamento della durata della pena restrittiva della libertà.

(1) A. Rocco, *Discorso sul bilancio della giustizia*, 21 marzo 1925, 2ª Tornata. (Legislat. XXVII - Sess. 1924-925).

Ma quando la recidiva, *generale* o *speciale*, sia più volte ripetuta e si tratti di reati di una certa gravità, essa diventa l'*indice principale* della abitudine. Questa dunque si riconosce immediatamente, e come nella legislazione francese e in quella di alcuni Stati della Unione americana, il giudice non ha in tal caso alcuna libertà di scelta: egli *deve* senz'altro applicare la pena, la quale è sempre la *relegazione perpetua*. È questo un sistema che potrebbe dirsi *automatico*: esso non è senza difetti, ma ha il grande vantaggio di rendere sicura, con un criterio evidente e invariabile, l'applicazione del mezzo più energico per la repressione del delitto abituale, garentendo al tempo medesimo il delinquente contro ogni atto arbitrario da parte del giudice. In altre legislazioni si è tentato di combinare l'elemento *formale* (recidiva) con elementi *subiettivi* dal cui apprezzamento, il giudice desumerebbe il criterio della pericolosità del reo. Non è dubbio che sia questo il sistema più razionale, ma esso richiede in ogni caso un esame psicologico ed una serie d'indagini che non sono sempre facili e alle quali raramente il giudice troverebbe il modo e il tempo di dedicarsi, dato pure che ne abbia la buona volontà. Il risultato poi sarebbe quasi sempre negativo, poichè la gravità del mezzo repressivo da applicare, renderebbe il giudice esitante o perplesso, appunto per la mancanza di un criterio evidente, uniforme, costante.

Sembra pertanto che sia da preferire il sistema francese che agisce, come si è detto, automaticamente, togliendo di mezzo dubbii e incertezze. Per esso, la *dichiarazione di abitudine* segue senz'altro alla condanna per un reato aggravato da un certo numero di recidive, maggiore o minore secondo la gravità e specialità dei delitti precedenti.

E tale è anche il sistema che era stato proposto in Italia nei progetti ministeriali in tale argomento, dal 1899 al 1910.

Ma mentre in Francia e in alcuni Stati dell'Unione americana, la detenzione o relegazione dei delinquenti abituali è perpetua o a tempo indeterminato, i progetti italiani ne fissavano il termine massimo, diverso secondo i casi. È ovvio che in tal modo il rimedio (co-

munque sia lunga la durata della privazione della libertà) non è pienamente efficace, poichè si ricade sempre nell'errore di quella *rotazione* di nuovi condannati e di liberati i quali, essendo delinquenti di professione, riprendono, dal giorno della loro liberazione, l'antico mestiere di ladri, falsarii ecc., lasciandosi in tal modo quasi immutato il numero di quei delinquenti che liberamente circolano nella società.

La regola dovrebbe essere dunque la *perpetuità della detenzione*: l'eccezione, la liberazione da concedersi dopo un lungo periodo sotto rigorose condizioni, quella principalmente dell'abito del lavoro contratto dal condannato e della prova sicura della trasformazione dei suoi istinti, tale da rendere improbabile il suo ritorno alla vita criminale.

Data dunque la *perpetuità* del provvedimento, perde quasi ogni importanza la questione se una pena debba sempre infliggersi dal giudice per l'ultimo reato, alle cui esecuzioni debba poi far seguito il mezzo di sicurezza come provvedimento aggiunto alla pena.

Qualora queste proposte non si volessero adottare, secondo l'opinione di una parte dei Commissari, si potrebbe aderire anche ad un sistema diverso, qualora esso fosse egualmente pratico e di effetto sicuro, perchè ciò che importa sopra ogni altra cosa è che presto si giunga a una soluzione del problema. Se non si disarmi la delinquenza abituale, le cifre già altissime dei delitti andranno sempre crescendo, come è dimostrato dalle statistiche di questi ultimi anni. La lotta contro questa grave « forma di criminalità » — come leggesi nella relazione ministeriale — esige immediati provvedimenti.

« Il problema — così prosegue il ministro — è di quelli che non tollerano più indugi nella loro soluzione. Basterebbe esso solo a rendere necessaria e urgente una riforma degli istituti penali ».

Il mezzo più adatto di eliminazione dei delinquenti abituali sarebbe sempre la relegazione in un possedimento di oltre mare, se le grandi difficoltà che s'incontrano nella organizzazione di simili colonie penitenziarie non inducano il Governo a rinunziarvi, come è già avvenuto



in alcuni passati tentativi. In ogni caso, è possibile però l'istituzione di colonie interne per dissodamenti agricoli o bonifiche di terreni, o di stabilimenti di lavoro in regioni poco abitate. In uno degli ultimi disegni di legge su tale materia, quello del Ministero Luzzatti (1910) presentato al Parlamento dal ministro Fani, fu trattata la questione del genere di lavoro e dei luoghi più adatti, fra i quali erano stati indicati la Sardegna e la Basilicata. Ed anche fu in esso esaminato il nuovo istituto dal lato economico. Tale progetto, con i ritocchi che potranno parere necessari, meriterebbe forse di essere prescelto.

Nulla trova la Commissione da contrapporre alle sagaci osservazioni e alle proposte della relazione ministeriale in quanto riguarda il problema dei delinquenti *minorenni*.

Noi, lasciando da parte i provvedimenti preventivi o di profilassi sociale e così anche quelli di polizia, e venendo a quelli propriamente penali, aderiamo alla soppressione della indagine sul discernimento per i fanciulli e giovinetti minori dei quattordici anni (*non già dei sedici anni*), con la sostituzione, in ogni caso, della custodia in uno stabilimento destinato alla loro rieducazione morale, alla detenzione o reclusione in un carcere, e con l'introduzione, alla uscita dallo stabilimento, della libertà vigilata da apposite Commissioni di patronato munite di ampi poteri.

Per i maggiori dei 14 anni e minori dei 18, dovrebbe applicarsi la legge comune con opportuni temperamenti e speciali provvedimenti, nella istruzione, nel giudizio e nella esecuzione, mantenendosi rigorosamente nei penitenziari la separazione dei giovanetti dagli adulti.

Ai diciotto anni (non già ai ventuno, come nel vigente codice penale), dovrebbe cessare ogni distinzione fra i delinquenti giovani e gli adulti per quanto riguarda il procedimento, il giudizio e la pena. L'età dei 18 anni era stata proposta nel progetto del codice penale italiano, e così anche, essa era stabilita nell'abolito codice sardo, per certe forme più gravi di omicidio. E quasi tutte le legislazioni penali del mondo hanno adottato questo limite, anche quelle dei paesi nordici dove lo sviluppo fisico e intellettuale è meno precoce

che nei paesi meridionali. Non vi è dunque alcuna ragione perchè si faccia diversamente in Italia, tanto più che non esistendo da noi la pena di morte, non vi è, come per questa, il ritegno nell'applicare a giovani la pena massima.

La terza grande classe di delinquenti da sottoporre a provvedimenti di sicurezza è quella degli *infermi di mente*. È questo un problema divenuto gravissimo ai giorni nostri per la grande, quasi illimitata estensione data dalla psichiatria moderna al concetto della pazzia.

Ciò che importa per la sicurezza sociale e per la prevenzione della criminalità, è che il delinquente assolto per vizio totale o parziale di mente, non ritorni libero nella vita sociale. Per disposizioni della legge vigente, deve essere ordinata la custodia del reo dichiarato irresponsabile per infermità di mente, in uno stabilimento di cura, qualora la liberazione ne sia stimata pericolosa. Per questa condizione, molto di raro si applica tale disposizione. Sembra invece che essa debba avere applicazione sempre che si tratti di gravi delitti, come l'omicidio, l'incendio, l'attentato al capo dello Stato, il disastro ferroviario procurato dolosamente ecc.

Il sottoscritto pensa che non debba esservi, per il reo convinto di simili misfatti, che una alternativa: la pena o il manicomio criminale.

È tempo che cessi lo spettacolo della assoluzione seguita da scarcerazione, di uomini crudelissimi, e anche di donne, i quali uccidono le proprie mogli o mariti, spesso per passare ad altre nozze; di figli che portano il braccio omicida sui propri genitori, e per mezzo dei loro difensori e periti riescono a persuadere i giurati che non il fine del lucro li abbia spinti al delitto abbominevole, bensì un offuscamento delle facoltà mentali.

Ma non basta che sia stabilita quest'alternativa, pena o manicomio: bisogna ancora che la durata minima della custodia nel manicomio sia prestabilita dal giudice, in proporzione della gravità del delitto. Altrimenti continuerà a deplorarsi l'altro fatto, della cessazione della custodia del reo nel manicomio dopo pochi mesi o pochi anni, in seguito alla nuova perizia in cui si dichiara il folle non più pericoloso, e che probabilmente fu opera di

quei medesimi periti che in giudizio lo avevano dichiarato irresponsabile.

E a ciò si aggiunga il desiderio naturale che i direttori di quegli ospedali hanno sempre, di liberarsi di quei pazzi criminali i quali sono un continuo pericolo per tutti, medici, infermieri, compagni di dormitorio o di lavoro.

Tutto concorre dunque perchè il delinquente pazzo possa dirsi sicuro della sua liberazione dopo un tempo brevissimo di detenzione nel manicomio comune.

Bisogna pertanto che siano istituiti *veri e propri manicomii criminali*, dai quali non si possa uscire liberi nella società se non dopo il decorso di un tempo determinato come minimo, tempo che debba poi essere prolungato fino a tanto che non si possa affermare con certezza che il reo sia divenuto innocuo.

Tale determinazione di un minimo nella sentenza stessa con cui il giudice ordina la detenzione dell'irresponsabile del manicomio, è stata ammessa dalla Commissione sempre che risulti la persistente pericolosità. Ma tale indagine è spesso difficile, talvolta impossibile. Vi sono anomalie e degenerazioni, e la epilessia larvata, e la imbecillità morale etc., talvolta più pericolose delle forme classiche di pazzia, ma che non sempre danno segni persistenti.

Ecco la ragione per cui in Inghilterra, il giudice, in seguito al verdetto « *Guilty but insane* », non ordina mai la liberazione del reo, ma stabilisce invece la durata *minima* della sua *detenzione nel manicomio criminale*, spesso, nel caso di omicidio, venti anni (1).

Coerentemente a queste idee, dovrebbero anche sopprimere la diminuzione di pena per i così detti semi-responsabili per vizio parziale di mente, e pareggiarne, in tutto, il trattamento a quello dei delinquenti alienati.

Il vivo desiderio che tutti debbono avere di vedere lenita la piaga del delitto, e, in particolare, di vedere scemata quella specie di criminalità che giustamente fu detta *selvaggia*, i reati cioè di sangue, dovrebbe indurre il legislatore ad accrescere le pene dell'omicidio volontario.

Il sottoscritto crede che troppo lievi e inadeguate alla gravità di quel delitto sono le sanzioni penali. Per l'omicidio volontario, inescusabile, la reclusione dovrebbe essere perpetua o per lo meno avere un massimo più elevato, per esempio, di 30 anni. È ciò richiesto in particolare dalle condizioni speciali dell'Italia, funestata quotidianamente da un numero enorme di quei delitti, superiore di molto a quello delle altre nazioni di pari grado di civiltà: e disgraziatamente, ad un periodo di diminuzione (dovuto, secondo il sottoscritto, principalmente alla emigrazione), un nuovo periodo di aumento seguì con cifre altissime. Basti il dire che gli omicidii denunziati, che nel 1914 erano 2790, ascesero a 5034 nel 1920 e a 6278 nel 1922.

A riscontro della maggiore severità per gli omicidii volontari inescusabili, sarebbe giusto ampliare il criterio oggi troppo ristrettivo, della *legittima difesa* e dell'*eccesso di difesa*. La prima dovrebbe ammettersi per quanto riguarda la proprietà non solo nei casi indicati nell'articolo 376 del vigente codice, ma anche in altre ipotesi che si potrebbero raccogliere in una forma sintetica, che risparmierebbe una casistica minuta e necessariamente imperfetta.

Anche per l'omicidio preterintenzionale sarebbe giusto l'ammettere maggiori diminuzioni di pena quando l'effetto letale non poteva facilmente essere preveduto come effetto dell'atto del reo. Viceversa, una maggiore severità sarebbe conveniente quando la previsione sia facile, ciò che sempre dovrebbe dirsi nel caso che si adoperi un'arma, e specialmente un'arma da fuoco.

Coerentemente alla necessità di una più seria repressione dei reati di sangue, è da proporre l'aumento del minimo e del massimo delle pene per le *lesioni volontarie commesse con arma*; in particolare, sarebbe da elevarsi di molto il minimo di quei ferimenti selvaggi che sono lo *sfregio* e la *mutilazione*, frequentissimo il primo per motivi erotici o di vendetta, specialmente oggi nel mezzodì d'Italia, dove una legge dei Borboni era pur riuscita a

(1) PIACENTINI. L'ordinamento e il funzionamento dei manicomii provinciali in Inghilterra, nella rivista « La Scuola Positiva », Agosto 1916, pag. 681.



farlo cessare quasi del tutto, con l'applicazione e dei lavori forzati per lunga durata.

E per la considerazione della guarigione più rapida delle ferite con i metodi di cura moderni, fu proposto, ed approvata da una parte della Commissione, il ridurre da dieci giorni a cinque il limite entro cui il reato di lesione è considerato di azione privata.

Circa la scusa della ubbriachezza, la Commissione non fu unanime. Ma il sottoscritto, per ragioni molte volte esposte, e che egli qui non ripete per non prolungare soverchiamente questa relazione, crede che l'ubbriachezza volontaria, cioè non accidentale, non debba essere mai una causa di diminuzione di pena, se pure, come in Inghilterra, non debba avere il valore di una circostanza aggravante.

Per quanto riguarda la diffamazione e l'ingiuria, la Commissione aderisce alle idee esposte nella relazione ministeriale, proponendosi che in taluni casi, la pena pecuniaria, in congrua misura stabilita, possa sostituire quella carceraria; e che sia meglio disciplinata, per garantire il diffamato, la facoltà di prova. Essa fece voto perchè nelle nuove norme di procedura penale fosse introdotta la facoltà del procedimento a porte chiuse, sempre che si credesse opportuno. Degna di considerazione è anche la proposta di studiare la istituzione di *corti di onore* nelle quali sia limitata la facoltà d'indagini, e siano più liberi gli apprezzamenti.

La Commissione aderisce anche alle proposte della relazione ministeriale intorno alla più efficace repressione della *pornografia*; a quella, con le debite cautele, delle *speculazioni fraudolente*; e così, intorno alla materia degli *oltraggi* ai pubblici ufficiali, e infine, alla necessità di studiare alcune forme criminose non prevedute nel codice e in altre leggi, specialmente il *tradimento improprio* sia in tempo di guerra che di pace. La relazione, indicando alcuni casi di simili tradimenti, dimostra la necessità di reprimerli energicamente. È necessario però che siano con molta precisione determinati i caratteri ed i limiti di tale reato.

La Commissione propone, a proposito della ricezione, un aumento di pene specialmente nel

caso che il delitto principale sia commesso da un minorenni, e che ciò sia noto al ricettatore.

Per quanto riguarda alcuni altri reati speciali, come il falso in atto pubblico, la violazione di domicilio, l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni, la sottrazione di oggetti sequestrati, occorre riesaminarne le definizioni e renderle, per alcuni di essa, più precise, specialmente là dove la giurisprudenza fin dal principio fu oscillante. Le questioni che, potrebbe dirsi, tradizionalmente si fanno intorno ad alcune ipotesi di tali reati, dovrebbero essere risolte per opera del legislatore.

Intorno alle contravvenzioni, la Commissione propone di elevare il minimo della pena dell'ammenda.

È inoltre da osservare che alcune specie di reati, con tale titolo classificate sul nostro codice, hanno invece vero carattere di delitti.

Tali sarebbero, per esempio, i reati indicati negli articoli 458, 459, 468, 489, e 492. Qui si tratta, o di molestie e turbamenti di quiete, o di atti preparatorii di gravi delitti che potrebbero quasi considerarsi come veri e propri tentativi criminosi, o d'istigazione a fatti che sono causa di mali agli individui e di pericolo alla società. Non vi è dunque ragione perchè tali reati siano collocati fra le contravvenzioni piuttosto che fra i delitti. È poi opinione personale del sottoscritto che anche le inutili crudeltà e sevizie sugli animali sarebbero in egual modo da considerarsi.

Per le ragioni esposte di sopra, la Commissione aderisce pienamente alla proposta che, per raggiungere gli scopi proposti, non sia necessaria la formazione di un nuovo codice penale, ma che sia invece sufficiente l'introdurre in esso alcuni nuovi istituti, il provvedere ai delinquenti minorenni, alienati e abituali, il modificare in parte il sistema delle pene, accrescendo, per alcuni reati il minimo o massimo di esse, e per altri, abbassandone il minimo e il definire alcuni altri in modo più preciso; aggiungendo ad essi qualche nuova ipotesi, e infine, il mutare alcune contravvenzioni in delitti.

Addì 5 dicembre 1925.

GAROFALO, *relatore*.





---

# RELAZIONE SULLA RIFORMA DEL CODICE PENALE

(Art. 1, n. 1 del disegno di legge)

---

Relatore On. ALFONSO DE BLASIO

ONOREVOLI COLLEGHI. — Coll'unità della legge penale, preparata da lunga serie di anni dai nostri più insigni giuristi, l'Italia potè finalmente avere, or sono 35 anni, la gloria di rendere eguale, nella comunanza dei doveri, la condizione di tutti i cittadini di fronte allo stesso codice, il quale, con l'abolizione della pena di morte ed altre importanti innovazioni, segnò un notevole progresso nella scienza giuridica.

Ma non v'ha codice, per quanto pregevole esso sia, che resista al logorio del tempo e non vada soggetto, coll'evolversi del diritto, a quelle modifiche ed adattamenti che le sopraggiunte condizioni demografiche, politiche ed economiche, e le mutazioni nella compagine sociale rendono necessarie.

Le quali nuove condizioni di vita, e di ambiente sono, in certi periodi storici, così travolgenti, da richiedere che, in conformità delle stesse e secondo lo spirito dei tempi, si modifichi tutta intera la legislazione di un popolo.

Lo che è assai più facile intendere per la parte che attiene alla giustizia penale, poichè i fenomeni criminosi sono strettamente legati alle condizioni sociali e politiche di un paese, e dipendono, più che tutti gli altri, dalle sue condizioni economiche, da quelle condizioni cioè che costituiscono il problema più imponente della società moderna.

Or nessuno può mettere in dubbio che negli ultimi anni, queste nuove condizioni, lo stesso stato di violenza derivato dalla guerra, ed il conseguente non lieve aumento di crimina-

lità, siano divenuti così impressionanti da trascinare, più che spingere, il legislatore a conformare ad essi la legge penale.

È, pertanto, con molta saggezza osservava alla Camera il relatore generale di questo disegno di legge che il Governo, con senso di schietta opportunità aveva chiesto al Parlamento la estensione dei pieni poteri, conferitigli colla legge 23 dicembre 1923, n. 2814, anche al codice penale e di procedura, alla legge di pubblica sicurezza ed all'ordinamento giudiziario, poichè, in mancanza di questa seconda delegazione di poteri, non si sarebbe potuto ottenere che la modifica delle leggi fosse compiuta ed armonica.

Non potendo, pertanto, dubitarsi della necessità delle modifiche da apportarsi anche al codice penale (tutto che non sia esso di data assai remota) il primo problema che appare di imprescindibile urgente soluzione, (e tale apparve altresì al giovane ed illustre Guardasigilli ed alla Commissione della Camera) sia quello della imputabilità e del fondamento da porsi alla responsabilità penale, se cioè il dolo, e quindi la libertà del volere e la moralità intima delle azioni, o quella invece, che secondo una nuova scuola, riposa su cause estrinseche, ossia su di elementi fisici e fatali, che soggiogano la volontà e determinano il fatto criminoso.

Se, in altri termini, nel delitto non altra caratteristica debba riscontrarsi che quella di una vibrazione fisica, o se invece sia esso una manifestazione dell'interno sentimento da cui

deriva la responsabilità penale, salvo ad escludere questa, o ad attenuarla, a misura che la psiche sia in condizioni più o meno anormali, o per malattia fisica, o per disordini, od altre aberrazioni morali.

La soluzione di questo quesito fondamentale è tanto più opportuno, necessario ed urgente, in quanto che una Commissione nominata dal dotto guardasigilli on. Mortara, della quale fecero parte insigni giureconsulti e valorosi cultori di patologia e psichiatria, ha già formulato, sulle direttive delle novelle teorie, il 1° libro del codice penale, ispirandosi a concetti, ai quali però una notevole parte della vostra Commissione non crede di poter aderire.

Su tale dibattito, la splendida relazione alla Camera dei deputati rileva che il contrasto fra le due scuole si è oggi placato, in affermazioni sovrastanti alla teoria, ed osserva che « infatti si è raggiunto l'accordo circa i provvedimenti necessari per alcune determinate « categorie di delinquenti, e d'altra parte (così « è pur detto in quella relazione) le modifiche « da apportarsi al codice non costituiscono « una vera e propria riforma, ma la evoluzione « soltanto del sistema vigente ».

Per tal modo, si lascia intravedere che, colla evoluzione del dritto, la vecchia scuola vada già amalgamandosi colla positiva.

Ora, poichè non pare che il contrasto fra le due scuole si sia realmente placato, ma che ferve tuttavia e persisterà, a causa delle tendenze recisamente opposte fra loro, io credo opportuno di fare su tal punto delle riserve e di dirne i motivi, onde non si venga a non desiderate conclusioni; non si dica cioè, come si afferma dai positivisti, che siccome la parte presa dall'individuo nel fatto criminoso non è che una prova fallace della libera volizione, si debba d'ora innanzi, per effetto del raggiunto accordo, nei procedimenti penali andare in cerca non più del dolo, ma della pericolosità soltanto del delinquente, desumendola dal danno sociale e dalle condizioni personali del colpevole, e si debbano perciò applicare sanzioni più preventive che repressive.

D'altra parte, non sembra che le modifiche da apportarsi al codice siano così limitate da ridursi, come si è detto, nell'altro ramo del Parlamento, a soli emendamenti e ritocchi,

pei quali possa farsi astrazione dalle questioni che si agitano fra le due scuole, circa il fondamento della imputabilità penale, sulla maggiore o minore larghezza delle pene repressive da applicare, e sulla maggiore o minore estensione delle misure di sicurezza da adottare.

È per vero, giusta le esplicite dichiarazioni dell'insigne ministro della giustizia, dovranno sottoporsi alla riforma, non soltanto il titolo 2° e 3° del libro 1° del c. p. ma anche il titolo 4° dello stesso libro, relativo alle cause che escludono o diminuiscono la responsabilità, le quali riguardano appunto quei motivi psicologici, che danno al fatto la vera sua impronta morale, e che, o annullano la libertà del volere, e quindi la responsabilità penale, o, diminuendola, diminuiscono anche questa.

È, quindi, opportuno di non dissimularsi il dissenso tuttora esistente fra le dette scuole, e ciò per non dar luogo ad equivoci ed a fallaci interpretazioni, tanto in riguardo alla procedura investigativa da osservarsi nelle istruttorie quanto in relazione alle pene da applicare ed alle misure preventive da adottarsi, per tutelare la sicurezza sociale, nei casi speciali in cui, per mancanza totale o parziale della libera volizione, manchi tutta, o parte della responsabilità penale.

Ed appunto per evitare siffatti equivoci, la vostra Commissione crede opportuno di porre bene in rilievo il suo pensiero intorno alla portata della riforma. Su questo punto, fa voti, ed è d'accordo coll'illustre Guardasigilli, che la riforma non debba aver punto lo scopo di apportare modificazioni alcuna al principio « assiso » da secoli sulla base incrollabile della capacità psichica individuale d'intendere, di volere e della coscienza e volontarietà degli atti, ma soltanto di emendare e ritoccare le norme relative alle circostanze che hanno virtù di limitare ed escludere la imputabilità ».

Le quali norme, come tutti sanno (ed è bene ripeterlo) non sono che quelle stesse che già figurano, come scriminanti, o scusanti, negli articoli 46, 47, 48, 49, 53, 54 e 58 del codice ora vigente, norme che, intanto scriminano ed intanto scusano, in quanto si riconosce che nell'autore del reato manchi del tutto, o in parte



il dolo, e quindi che manchi del tutto, o sia diminuita la sua volontà.

Le due scuole, è vano nascondere, rappresentano correnti scientifiche eterogenee ed opposte, in aperto contrasto ed antagonismo fra loro. Esse, da siffatte contrarie correnti, sono trascinate a divergere, non a convergere agli stessi concetti. E pertanto non potranno non divergere l'una dall'altra, così nel metodo di ricerca del delitto, così nell'apprezzarne la gravità, così nel sottoporre il delinquente a diversi sistemi di penalità.

La dottrina positiva vuole andare verso forme nuove, verso una rinnovazione completa dei nostri istituti penali, come da molti e valenti oratori è stato detto alla Camera, e come ha apertamente affermato (e diversamente non poteva fare) l'on. FERRI nella sua magnifica relazione, come in appresso si dirà.

La scuola antica, invece, non vuole nè può deflettere dai principi classici, sui quali, come opportunamente rileva l'onorevole Guardasigilli, ha sempre fondata la responsabilità penale ed il sistema punitivo.

Il dire che l'antico dissidio si è placato, potrà valere come lodevole manifestazione di buona volontà nella ricerca di una intesa, di un temperamento, su di alcune modalità, ma non dovrà significare che, come conseguenza della pretesa avvenuta conciliazione, dovranno d'ora innanzi, applicarsi (come si tenta di fare) più le misure di sicurezza che le pene repressive; che bisognerà ricercare le cause esterne, che determinarono il maleficio, senza punto indagare sul dolo; e che si dovrà tener conto della pericolosità del delinquente, indipendentemente dalla malvagità che lo ha spinto al delitto. E, quindi, la Commissione, meno qualcuno dei suoi membri, pur avendo il fermo proposito di astenersi da astratte filosofiche dissertazioni, intorno alla esattezza o meno dei principi che informano le due scuole, crede suo dovere di esprimere l'avviso: che il Parlamento, debba, colla massima precisione, indicare i criteri direttivi della riforma, stabilendo che la responsabilità penale debba seguitare a fondarsi sul dolo e sulla intima moralità delle azioni, e non su cause estrinseche e fatali, e la pena debba corrispondere alla

gravità del delitto, considerato sotto il profilo spirituale.

La Commissione non esclude che nel mondo morale vi sia, come nel mondo fisico, qualche cosa di imponderabile, che influisce sulla volontà, e che, pertanto il criminalista non debba limitare il suo studio al fenomeno di coscienza, ma ricercare altresì (quando ne sia il caso) quelle cause occulte (siano esse sociali, etniche, o biologiche) che esercitano, purtroppo, una malefica influenza sulla volontà individuale e sulle sorti dell'umanità.

Ma queste ricerche delle cause esteriori (che, d'altra parte, anche in passato, si son sempre fatte, e che conviene si seguitino a fare, quando se ne presentino l'occasione ed il bisogno) non debbono portare ad esagerazioni nell'apprezzarle, e ciò, tanto più poi, in quanto esse sono assai più astruse di quelle riguardanti la psiche, il carattere, le tendenze del delinquente, e non influiscono su tutti i reati, ma molto di rado, e soltanto nei grandi delitti.

La Commissione, pur inclinando a guardare con simpatia i nuovi studi ed a trarre vantaggio dai dati statistici ricavati dalla osservazione sulle masse, non può consentire nel concetto dell'on. Ferri espresso a chiarissime note: che nei dibattiti giudiziari debba essere eliminata ogni discussione « sulla responsabilità ed irresponsabilità morale, e tutto debba ridursi, da una parte, ad un esame tecnico degli « elementi di prova, per dimostrare o negare « che l'imputato sia l'autore del delitto, e dall'altra parte, alla ricerca delle condizioni individuali e sociali dell'imputato stesso, in ordine alle sanzioni meglio adatte alla sua personalità, e ciò anche di fronte ai delinquenti, « che, per essere pazzi, o nevropatici, o comunque anormali, non sono meno pericolosi.

Molta parte della Commissione invece ritiene che quegli sventurati, poichè, a causa della degenerazione della psiche, non sono liberi nel volere non possano nè debbano considerarsi come delinquenti, e che la società non abbia il diritto di punirli, ma il dovere di curarli, eliminandoli, ben s'intende, dal consorzio civile, ma per sottoporli a rigida vigilanza, e custodirli fino a che non siano guariti; e che perciò, nei loro riguardi, sia soltanto necessario di adottare misure che valgano a curarli efficacemente, nello

scopo precipuo di restituirli, se è possibile, alla collettività — e valgano altresì a dar seria garanzia che saranno liberati, sol quando vi sia la certezza che non abbiano a commettere altri malefici.

Ritiene quindi, e non sarà superfluo ripeterlo, che sol dalla maggiore, o minore intensità del dolo, si può logicamente desumere la maggiore o minore malvagità del delinquente, e da essa soltanto la sua maggiore, o minore pericolosità, per potere adeguatamente determinare la pena da applicarsi.

Che, ciò nondimeno, perchè le indagini sulla libertà del volere riescano complete, sia giusto di non trascurare (ciò che si è fatto anche pel passato) quelle altre ricerche sulle cause esterne che possano aver determinato, o siano concorse a facilitare il malefico, e neppure di omettere le investigazioni sulle tendenze congenite, per deficienza del senso morale dell'autore, o dipendenti da condizioni psico-patologiche, che traggono la loro origine dalle influenze dell'ambiente familiare, e neanche tralasciare le ricerche sui precedenti degli imputati, attingendoli, oltre che dal casellario giudiziario, da quello altresì della polizia scientifica.

E nessuna difficoltà trova la Commissione che in considerazione della infinita varietà dei motivi, che possono costituire la spinta a delinquere, sia lasciata al giudice la discrezione e la maggior latitudine nell'applicazione della pena, ma sempre nei limiti di un minimo e di un massimo.

Osserva però, che questa maggiore discrezione data al giudice, e la più ampia facoltà che gli si accorda di applicare le pene repressive e le misure di prevenzione, quando esse siano alternative non significa nè deve significare che il sistema di penalità sia mutato, o propenda a mutare. Si largheggi finchè si vuole su tal punto; si diano al magistrato le più ampie facoltà (mentre a tutto però deve porsi un limite) gli si dia la potestà di scegliere, fra le pene di diversa indole, quella che gli sembra più appropriata alla prevenzione che alla repressione, ciò non implica che la scuola classica debba orientarsi verso un nuovo sistema di responsabilità penale.

Anche il catalogare (nelle modificazioni al codice) nuove sanzioni, che abbiano più spic-

catamente il carattere di prevenzione che di repressione, si adatta al sistema penale della morale responsabilità, il quale riconosce nella pena, tra gli altri caratteri e scopi, la doppia funzione della repressione e della prevenzione, come dottamente ha detto, nella sua relazione, l'on. ministro. Dalle maggiori facoltà che si vorrebbero dare al giudice, non deve punto dedursi, come affermava qualche oratore alla Camera, che la scuola positiva si sia *inserita* in quelle norme *fondamentali* della scuola classica, che rimangono tutrici superiori della norma giuridica penale; lo che non sembra punto esatto.

Che se poi il giudice ed il perito, nel far queste ricerche (che pur in passato si son sempre fatte) non riuscisse ad accertare le suindicate condizioni di eredità, di vita familiare, di ambiente ecc., ciò non vorrà dire che, per non essere raggiungibile l'esattezza matematica di dosare la responsabilità morale delle azioni umane, occorra rinunciare al criterio della proporzione tra castigo e colpa.

Sono indagini difficili, è vero, ma non meno difficili sono quelle altre che si vorrebbero ad esse sostituire sulla pericolosità del delinquente, desumendola da una infinita quantità di fattori, molti dei quali di una essenza non meno imponderabile, che si dovrebbero anch'essi determinare con matematica esattezza, per non assoggettare il condannato alla segregazione pel tempo che occorre a renderlo adatto alla vita sociale.

Insomma, se è vero che il fenomeno criminoso presenti una molteplicità paurosa di motivi, che risiedono essenzialmente nella particolare natura dell'uomo, guardato nei suoi caratteri antropologici fisici e sociali (come con molta perspicuità osservava un valoroso oratore alla Camera) ciò non vuol dire che il delitto non debba essere punito, come tale e perchè tale, e che la pena non debba proporzionarsi alla gravità ed alla malvagità del colpevole, ed abbandonarsi il sistema di repressione, per sostituire alle pene le misure di sicurezza, o di applicar queste nella pluralità dei casi.

S'imporrà sempre l'indagine (chechè si escogiti in senso opposto) se quei paurosi motivi abbiano lasciato nell'autore tanta libertà di volere, da fargli comprendere il male che faceva, e bisogna, in tal caso, adeguatamente



punirlo, pel male che ha fatto, o non gli abbiano lasciato quella libertà (e poichè è un pazzo, un deficienté, un anormale) sarà doveroso per ragioni di umanità, sottoporlo ad un regime di carattere sanitario, per curarne la psiche e riadattarlo, se è possibile, alla vita sociale.

Tutto sta ad adottare in quei casi speciali (non già in tutti, o quasi tutti come si vorrebbe) quelle sanzioni che siano ad un tempo curative e di sicurezza sociale, e soprattutto siano efficaci, onde non avvenga, nè possa avvenire (ad esempio) che l'imputato, prosciolto per vizio di mente, o altra causa patologica, e mandato al manicomio, per esservi custodito e curato, ne esca il giorno dopo, e sia restituito alla libertà di mal fare.

Vero è bensì che il più delle volte questi scandali (ora di molto diminuiti per effetto degli art. 593 e seguenti della proc. pen.) avvengono meno per colpa dei sanitari, che han fatto il loro dovere a liberare dalla casa di salute, perchè sano di mente, chi tale era infatti, ed, invece, dai giudici popolari fu riconosciuto pazzo e venne assoluto, mentre giustizia esigeva che fosse condannato.

Ma non dalla poca perspicuità dei giudici deve il legislatore trarre consiglio, per trasformare un sistema penale repressivo e mutarlo in un sistema di prevenzione, che abbia solo di mira la pericolosità del delinquente e la tutela della sicurezza sociale, e faccia astrazione dai criteri di imputabilità finora seguiti.

Si potrà, dalla deficienza di coltura del giudicante d'assise, trarre argomento per abolire il giuri (lo che non è sperabile) o almeno di modificarne la composizione, onde la sua buona fede non sia sorpresa dalle reboanti interminabili concioni; potrà lasciarsi alla facoltà del presidente dell'assise di fissare, tenuto conto delle perizie e delle circostanze del dibattimento, un minimo di tempo di ricovero, in un manicomio comune, o giudiziale, e chi sia stato prosciolto per infermità di mente, si potranno adottare altre prudenziali misure; onde questi scandali non si rinnovino, ma non da essi si dovrà trarre motivo per seguir nuovi concetti giuridici, così per accertare la responsabilità che per punirla.

La Commissione, d'accordo con l'on. Guardasigilli, è di avviso che la pena debba sempre

costituire il mezzo fondamentale della lotta contro il delitto, operando come intimidazione e come repressione, e che, conseguentemente, nelle modificazioni da apportarsi al codice, le sanzioni penali siano dirette contro il delitto, tenuto conto del dolo, non contro la pericolosità del delinquente, tenuto calcolo delle cause esterne soltanto.

Esprime questo avviso, anche perchè non vorrebbe che, a causa delle molteplicità dei casi in cui si pretende di adottare misure di sicurezza e non pene repressive, i classici principi che la pena, come sanzione, e la capacità di volere, come base d'imputabilità, restino sterili affermazioni di postulati scientifici, senza che poi abbiano, in pratica, applicazione alcuna, come sembra che si accenni a fare e non è giusto che si faccia.

La Commissione è poi del parere che di dette misure, sia che si faccia uso nei giudizi penali (come sanzione diretta contro il delinquente) sia che si usino, come provvedimento amministrativo di prevenzione, contro determinate categorie di persone pericolose, debbano sempre applicarsi dall'autorità giudiziaria, e con quelle forme e norme che si crederanno più convenienti a tutelare la libertà degl'inquisiti. Nei giudizi, dovrebbero applicarsi, o congiuntamente alla pena repressiva, o disgiuntamente da essa, tenuto calcolo, come ben s'intende, dello stato di mente, o della età della persona che a quei mezzi preventivi deve essere sottoposta.

Non si dovrebbero però mai disgiungere da quelle di repressione, contro coloro, la cui spiccata inclinazione al mal fare trova radice nella loro innata cattiveria, e non già in una malattia mentale, nella malvagità dell'anima, non nella deficienza della psiche, nella turpitudine della loro vita di ozio e di abbiezione, i quali, per soddisfare alle loro malnate passioni ed ai loro vizi, trascorrono la lurida esistenza, tra compagni della stessa risma, e per mancanza assoluta d'ogni senso di onestà, son sempre pronti alle imprese ladresche, alla corruzione delle minorenni, al bene organizzato sfruttamento del meretricio, alla rapina, ed ai ricatti, ed a far uso del grimaldello e del

pugnale, per compiere i più audaci delitti contro la proprietà e le persone.

Contro questa genia di delinquenti abituali, i quali hanno piena ed intera nozione di tutto il male che fanno, e ne godono e se ne vantano, per acquistare sempre maggiore preponderanza fra i malviventi, bisogna ben adottare anche misure preventive, per tutelare la pace sociale, ma principalmente occorre aggravare le pene repressive, allo scopo immediato di stroncare, per quanto è sperabile, colla intimidazione, la loro inesauribile attività criminosa, ed applicare queste pene con precedenza delle altre, poichè se è giusto che siano sottoposti ad un regime di vigilanza e di coercizione, che loro impedisca di commettere altri delitti, è più giusto ancora che prima espiino la pena per quelli commessi. Se nei loro riguardi non procedesse l'espiazione della pena affittiva, e tutto si riducesse alla sola segregazione, essi sarebbero sottoposti ad un regime più benevolo di quello a cui sono soggetti gli altri delinquenti in espiazione di pene.

Ma la Commissione, meno taluno dei suoi membri, mentre avvisa alla necessità di esser rigorosi contro siffatti delinquenti, riconosce del pari, che nulla vi sia di più difficile che di stabilir criteri esatti e norme precise, per individualizzare l'abitudine a delinquere.

Quando si sarà detto che la prova della delinquenza di tale natura bisogna desumerla dalla molteplicità delle imputazioni e delle condanne, non si sarà detto niente di sicuro, se pur non si sarà affermata cosa inesatta.

Molte volte, delinquenti d'occasione ricadono nella reiterazione e nella recidiva, senza che però essi mostrino quella speciale, spiccata, irresistibile inclinazione al delitto, che è un costante ed immanente pericolo sociale.

Nessun dubbio che il fondamento dell'abitudine debba, principalmente, ricercarsi nella reiterazione e nella recidiva, ma questo non deve essere il solo elemento per un giudizio sicuro.

In ciascun caso speciale, è il giudice, colla sua perspicuità, la sua esperienza, il suo retto criterio, che deve individualizzare l'abitudine, indagando in quale ambiente viva l'imputato, quale sia il suo stato di animo, quale la fama che lo circonda di maggiore o minore temibilità, ed in quale concetto sia tenuto dalla pub-

blica opinione, dalla autorità politica e di pubblica sicurezza.

Le quali indagini non debbono scompagnarsi dalla maggiore scrupolosità, poichè l'impronta di abitudine non si cancellerà mai più, e può dar luogo a misure così gravi di sicurezza, che spesso sono peggiori d'ogni pena restrittiva a termine fisso.

Che, a tale riguardo, siano necessarie indagini assai caute e prudenti, lo rileva il fatto che, non di rado, si ha la sorpresa di trovare negli stabilimenti penali, dei condannati a gravi pene e più volte recidivi, che per la semplicità del loro animo, alieno da doppiezza ed infingimenti, e per l'innato sentimento di altruismo, son ben voluti dal personale di custodia e dai loro stessi compagni di sventura.

Ciò dimostra che, se in teoria è assai facile elencare e catalogare, con criteri scientifici, la delinquenza, e di classificare i vari tipi di criminali fra i delinquenti nati, o di professione, e sottodistinguerli in quelli affetti da immoralità costituzionale, ed in altri ancora, in cui la tendenza al delitto non debba considerarsi irreparabile, sia poi assai difficile di collocare ciascun delinquente nella sua vera categoria, per determinare l'adeguato trattamento che convenga adottare nel sottoporlo a misure di sicurezza.

I non buoni precedenti penali dell'imputato, che dimostrano come le precedenti condanne non siano valse a migliorarne l'indole, possono talvolta essere elementi fallaci ad individualizzare l'abito malefico, tanto più che, tenuto conto di ciò che si è detto nell'altro ramo del Parlamento, quei precedenti dovrebbero attingersi, non soltanto dalle condanne per gravi delitti, che sono indice sicuro di morale pervertimento, ma pure dalle minime condanne per piccoli furti, dalle assoluzioni, per difetto d'indizi, dalle stesse sentenze di perdono, e perfino dalle pene espiate, per alcune contravvenzioni, poichè anche i minori reati possono formare la prova dell'abitudine a delinquere, e del pericolo di un futuro ritorno al delitto.

Molto si è discusso nell'altro ramo del Parlamento sulla revocabilità delle sanzioni di sicurezza sociale e circa l'autorità competente ad emetterle e revocarle, quando ne sia cessato



il bisogno. Sembra alla Commissione che nessun dubbio possa esservi intorno alla loro revocabilità, quando siano state emanate, come profilassi politica, per impedire cioè che i cattivi germi dessero ulteriori pessimi frutti.

Ma che non siano revocabili (per il rispetto che si deve al giudicato) quando siano state emesse con sentenza, e come sanzione di un reato avvenuto.

Ad emanar le prime, a rigor di logica, dovrebbe essere chiamata l'autorità amministrativa (cui incombe la tutela della tranquillità pubblica) e solo sarà il caso di vedere, se per maggior garanzia di libertà, debba invece emetterle l'autorità giudiziaria. Alla detta autorità giudiziaria poi, senza dubbio alcuno, dovrebbe attribuirsi assoluta competenza, in riguardo all'applicazione delle seconde.

Il discutere se queste misure siano anch'esse delle pene o non lo siano, sarà sottile e trascendentale, ma, in definitiva, esse costituiranno sempre una limitazione della libertà individuale, e se un contenuto pratico possono avere quelle discettazioni, sarà soltanto di venire alla conclusione, pratica anch'essa, che applicandole, non come penalità corrispondente al delitto, ma come misure preventive e di tutela sociale, ne debbano cessare gli effetti, col cessar del pericolo, quando l'autorità politica (o per maggior garanzia il giudice) le abbia emanate, come provvedimento amministrativo, e non con sentenza, ed in seguito a giudizio, in pubblica udienza.

E resterà quindi sempre accademico l'altra discettazione: se convenga considerare quelle sanzioni (se pronunziate con sentenza) come retribuzione del delitto commesso (e pertanto come giusta equazione fra la gravità del delitto stesso, il danno da esso cagionato e la pena) o considerarle, invece, come ostacoli da opporsi alla personalità del colpevole, affinché essa non sia ulteriormente nociva. Sia quale si voglia la loro intrinseca natura, tanto le misure di sicurezza, che le pene, hanno il medesimo scopo, quello della intimidazione, da una parte, e della sicurezza sociale dall'altra, e sotto l'un riflesso e l'altro, limitano sempre la libertà individuale, e sommettono chi ne è colpito da un regime di sofferenze che è anch'esso repressivo.

E poichè quelle sanzioni dovranno usarsi su

larga misura, nei riguardi dei minorenni delinquenti, per educarli ed emendarli ad un tempo, o, come si dice, riabilitarli, educandoli, sarà bene intendersi sul significato della parola minorenni, di fronte al codice penale, e fissare dei giusti limiti, per non eccedere nella mitezza e non applicare, come da alcuni si vorrebbe, al di là dei 14 anni dei provvedimenti di esclusivo carattere educativo. Se così si facesse, si finirebbe per fare tutto l'opposto di quello che sociologi e penalisti, ad una voce, reclamano, e cioè che sia curata radicalmente la piaga della delinquenza precoce.

Quando si tenga presente che la donna a 15 anni e l'uomo a 18 possono costituire una famiglia, ed assumere il grave compito di allevare ed educare la prole; che a 18 anni si può coprire il grado di ufficiale dell'esercito nazionale, e dare l'esempio della disciplina, del sacrificio e del dovere; si può aver conseguito una licenza, che abilita a pubblici uffici, non si comprende come a quei minorenni non si debbano applicare altre sanzioni che non siano preventive.

A quindici anni (ed, in certe regioni, assai prima) quando si è già formato il carattere, è vano sperare che esso muti in un riformatorio, o in una casa di custodia, di educazione o correzione.

Questa lusinga non corrisponde alla realtà delle cose, ma a quel sentimentalismo che va invadendo il diritto penale, pel quale (sia che tenga il campo la scuola classica, sia che abbia il grido la positiva) le pene, o dovrebbero mutarsi in misure preventive di sicurezza, o non dovrebbero più esporsi, o andar, mano mano, svanendo, per effetto dei nuovi istituti della riprensione, del perdono giudiziale, della condanna condizionale, della liberazione condizionale, della maggiore estensione delle attenuanti generiche e, quando non basti ancora, in conseguenza degli indulti, delle amnistie e delle grazie.

Buona parte della Commissione ha creduto necessari questi rilievi, perchè le pare assai blando il trattamento che da alcuni valorosi oratori alla Camera si è proposto, in riguardo ai minorenni, fino all'età di 17 anni.

Per loro, fino all'età di 10 anni non si dovrebbe far luogo a processo penale, protra-

endo, per tal modo, l'attuale periodo di piena inimputabilità di un altro anno, lo che non pare corrispondente allo sviluppo precoce della nostra stirpe, così dal punto di vista fisico che intellettuale. Dai 10 ai 14 anni il trattamento dovrebbe essere educativo e curativo, aggiungendo misure di sicurezza diverse, secondo che il colpevole sia incorso in un primo reato, o sia recidivo, o perversito moralmente. Dai 14 ai 17 anni non si dovrebbero adottare che le stesse misure di sicurezza (salvo nel caso di recidiva), ed applicare alternativamente, o soltanto misure di sicurezza, o le pene comuni, debitamente ridotte, come ben s'intende, e con diversa modalità di esecuzione.

E poichè la riforma deve abbracciare tanto il codice penale che la legge di pubblica sicurezza, la Commissione richiama l'illuminata attenzione degli onorevoli ministri della giustizia e dell'interno, oltre che sulla delinquenza abituale e dei minori, di cui or ora si è fatto cenno, anche su tutte quelle altre forme di delinquenza che da tanti anni sono obbietto di studio di giuristi o sociologi, senza che mai si sia venuto ad alcun risultato. S'intende parlare di tutti coloro che sono spinti al male dall'ozio, dall'avversione al lavoro, dal vagabondaggio, da malattie congenite od acquisite, dal tardo sviluppo fisico e morale, dall'alcoolismo, dal cocainismo e da tante altre anomalie ed anormalità. È ormai tempo che dal campo astratto delle teorie e de' principj, si scenda all'attuazione di quelle riforme, che si stimano opportune alla cura di un malanno sociale, il quale, di giorno in giorno, va divenendo sempre più grave ed allarmante. Il momento attuale, per venire ai rimedi, è tanto più propizio, in quanto dovendo modificarsi, come si è detto dianzi, la legge punitiva e quella di sicurezza, si può adottare un piano d'intesa completo ed armonico di prevenzione e di repressione, da applicarsi in corrispondenza dei bisogni sociali.

Oramai non sono necessari più studi. Si è già molto studiato. Vi è una letteratura completa di monografie, di progetti, di interi codici (come quello pei minorenni) tutti aventi lo scopo di avvisare ai mezzi per la rieducazione sociale, per l'adattamento di questi delinquenti alla vita civile, onesta e laboriosa.

Non vi è che l'imbarazzo della scelta per venire ad una conclusione.

Ma occorre, prima di ogni altro, che si stabilisca la portata della riforma, per precisare, in cifre, i mezzi finanziari che occorrono, averli pronti e disponibili, e destinarli ad uno scopo così altamente benefico. Se no, si farà lo stesso lavoro di Sisifo, che sempre si è fatto, e quindi, altrettanto ammirevole e faticoso, quanto vano.

E la Commissione è persuasa che i due onorevoli ministri, che meritamente godono della più alta autorità nel Parlamento, sapranno risolvere l'antico ed arduo problema.

Per ciò che riguarda le pene, la Commissione crede opportuno che siano mantenute tutte quelle che figurano nel codice vigente, salvo ad aggiungere ad esse tutte le altre sanzioni di carattere preventivo, che potrebbero essere opportunamente adottate, in riguardo a quelle categorie di persone, le quali (come or ora si è detto) o per degenerazione, amoralità, deficienza dello spirito, alcoolismo, depressione della psiche, o per incorreggibilità, formano più particolarmente obbietto di studio.

Riconosce la Commissione la necessità di mantenere la pena dell'ergastolo, sulla considerazione, specialmente, che essa si applica a quei massimi delitti, pei quali il codice sardo e tutti gli altri delle varie contrade del nostro paese (escluso solo il toscano) comminavano la pena di morte.

Ed inclina, solo per ragioni di umanità, alla soppressione della segregazione cellulare continua, la cui eccessiva, esasperante durezza, mette in serio pericolo le facoltà mentali del condannato.

Pur ammettendo che all'ergastolano non si debba lasciare alcuna speranza di salvezza, ogni sentimento di pietà e di rispetto alla natura umana, vieta che a lui s'impedisca di ripiegarsi su di sè e sul suo passato, e di redimersi al cospetto della sua coscienza.

La quale consolazione dello spirito, unica che gli resta nella perpetuità della pena, gli verrebbe anch'essa a mancare, quando gli vacillasse la mente, nel silenzio di tomba, che lo circonda entro la sua cella.

E non sarà vano ricordare, che vi sono casi, siano pur rari, gli errori giudiziari. In quei



casi, ove il condannato fosse già privo della luce del pensiero, la società non potrebbe utilmente venire in suo aiuto, poichè non avrebbe più modo di procurargli la ineffabile, infinita compiacenza di vedersi restituito alla libertà, e reintegrato nella pubblica estimazione. La quale considerazione, circa la impossibilità di riparare all'errore, nei casi di ingiuste condanne, fu, fra le tante, una delle più gravi, per le quali venne abolita la pena di morte.

Non crede la Commissione che convenga elevare la misura minima e massima delle pene della multa e dell'ammenda, per adeguarla alla svalutazione della moneta.

Per l'aumento di queste pene, nel maggio del 1925, venne presentato un apposito progetto di legge, ma fu ritirato, in seguito a contrario avviso dell'Ufficio centrale del Senato.

Successivamente si presentò di nuovo, e nuovamente fu ritirato, avendo lo stesso Ufficio confermato, ancora una volta, ad unanimità, il parere già dato.

L'Ufficio centrale osservò: che il ministro (come risultava dalla sua relazione) intanto non aveva maggiormente elevata la misura del massimo e del minimo della multa e della ammenda, in quanto aveva fiducia nella ripresa economica del paese, nella transitorietà della crisi e nella rivalutazione della moneta; che pertanto, non si comprendeva la necessità di mutare le disposizioni del codice penale, quando, col risolversi, o lo scemare della crisi, esse erano destinate ad altri prossimi e successivi mutamenti.

Ed aggiunse che quel disegno di legge non alimentava la fede di una vicina benefica risoluzione della crisi, ma la distruggeva, tanto all'interno quanto all'estero, poichè stava a dimostrare, in contraddizione delle premesse, la poca o nessuna speranza dello Stato nelle fortune dell'erario.

Ma indipendentemente da queste considerazioni d'indole politica, l'Ufficio centrale pose anche in rilievo, ed assai giustamente, che la elevazione delle pene pecuniarie produceva una sperequazione a danno di coloro che dal deprezzamento della moneta hanno risentito tutto il danno e nessun beneficio.

Non si comprenderebbe infatti per quale

motivo l'impiegato, il pensionato, l'operaio, il bracciante, e tutti quei cittadini che vivono d'un reddito fisso e mobiliare, dovessero risentire dell'aumento della multa e dell'ammenda, e non dovesse risentirne chi, provveduto di beni stabili, possa rivalersi agevolmente del deprezzamento della moneta, col maggior prezzo dei prodotti della terra, coi più alti affitti e col più elevato valore acquistato dagli immobili.

Ciò, senza contare che aumentando le pene pecuniarie comminate dal codice penale, si dovrebbero ugualmente accrescere quelle applicate da leggi speciali, essendo anche ad esse comune il principio che ne consiglia l'elevazione, poichè, tanto quelle del codice, che le altre furono quasi tutte stabilite in epoca assai anteriore alla svalutazione del denaro.

I quali principî furono riconosciuti così importanti dall'on. Oviglio, che, come di sopra si è detto, ritirò il progetto.

Non sarebbe quindi saggio consiglio adottare, nelle modifiche del codice penale, provvedimenti che, per due volte di seguito, non furono riconosciuti opportuni, nè dal lato politico, nè da quello giuridico, dall'Ufficio Centrale di questo Alto consesso.

Una parte della Commissione non trova neppure giusto che nella legge si stabilisca una disparità di trattamento, col proporzionare le pene pecuniarie al patrimonio del condannato.

Lo stesso, se mai, dovrebbe pur farsi delle pene afflittive, le quali, secondo la educazione, la intellettualità, lo stato sociale, importano una maggiore o minore sofferenza nella espiazione. Di queste condizioni economiche e spirituali, che costituiscono il patrimonio materiale e morale del cittadino, non può tener conto che il giudice soltanto, nella latitudine di applicazione delle pene.

Ma pur se si volesse prescindere dal principio fondamentale della obiettività della pena, sarebbe così difficile accertare la consistenza patrimoniale, specialmente se in beni mobili, e determinare la giusta proporzione, anche in relazione ai diversi imputati, che la novità non troverebbe alcuna pratica applicazione, o l'avrebbe rare volte soltanto, e l'avrebbe fra gli inevitabili lamenti di non essere stata os-

servata la esatta proporzione fra i condannati di ieri e di oggi, o peggio ancora fra quelli dello stesso giudizio.

Sulla proposta di accogliere negli istituti penali il perdono giudiziario, l'illustre on. Guardasigilli non ha espresso la sua autorevole opinione, riservandosi di studiare la questione, e solo si è limitato ad accennare che in virtù dello statuto, il dritto di grazia sia una prerogativa sovrana.

Coloro, invece, che vorrebbero introdurre il perdono nella nostra legislazione, lo considerano, non sotto il punto di vista di un surrogato alla grazia, ma come una remissione della pena, quando essa non apparisca conforme ai criteri di equità.

Ed osservano che mentre alla giustizia popolare è dato il sovrano potere di assolvere, usando ibridi espedienti, ed attraverso a scriminanti insussistenti, quando concorrano motivi di equità, questa stessa facoltà non è data al giudice togato, e sia quindi giusto concederlo anche negli altri giudizi.

Su tal punto, la Commissione stima opportuno rilevare preliminarmente: non corrispondere alla realtà che alla giustizia popolare sia dato il, così detto, sovrano potere, (quando concorrono motivi di equità), di assolvere, e concedere scusanti inammissibili, potere che poi non è concesso al giudice togato.

La verità è che quel potere il giuri se lo arroga, violando flagrantemente la legge, la quale lo ammonisce, anzi, che il verdetto dovrà essere affermazione sincera di verità e di giustizia.

Ma, pur troppo, avviene che il giudice popolare, assai spesso obliando il compito che gli è assegnato, o non ricordandosene bene, o non essendo alla altezza del suo ufficio, si permetta di largheggiare con verdetti che non dicono il vero.

E talvolta avviene altresì, che arbitrariamente ammetta la infermità di mente, non ostante che a questa (come ben si osservava nell'altro ramo del Parlamento) non corrisponda una reale entità patologica, ed accordi scuse ed attenuanti, che nessun magistrato togato accorderebbe, e si permetta di negare quasi sempre il tentativo di omicidio, quando

la vittima non sia stata gravemente offesa, e ciò, pur quando la volontà di uccidere sia evidente, e per la concorrente premeditazione si tratti di vero e proprio mancato assassinio.

Sono mezzi cotesti certamente deplorabili, e che ogni giudice coscienzioso dovrebbe ripudiare.

Non li ripudia il giuri, che fa da sé, senza dar conto a chicchessia della sua decisione.

Or, piuttosto che estendere questi inconvenienti, sarebbe il caso di apportarvi rimedio (duole di entrare nel campo procedurale) abolendo il giuri che fa spesso così mal governo della legge. Ma esso purtroppo, per universale convenzione, per quanto questa contraddica la convinzione universale, deve considerarsi come il palladio della giustizia.

Avverrà, quindi, in avvenire quel che è sempre avvenuto in passato (pur modificando le liste con appositi provvedimenti di legge) che il magistrato competente, togato, istruisca i processi, ed il giuri, con il suo verdetto, li demolisca, sostituendosi alla legge e disapplicandola.

Forse potrebbe esaminarsi se non sia il caso di far luogo al perdono, come remissione della pena, quando il reato sia perseguibile ad istanza di parte, e questa vi acconsenta.

Non vi sarebbero infatti ragioni apprezzabili, perchè la parte, cui è data facoltà di promuovere l'azione penale e di desistere da essa, non debba avere pure la facoltà di chiedere, dopo la condanna, la remissione della pena, sia per addivenire ad una conciliazione, sia per conseguire più facilmente il risarcimento dei danni.

Non si comprende, d'altra parte, perchè la sentenza debba in tali casi chiuder l'adito ad un amichevole componimento.

Trattandosi di reati, che non offendono la tranquillità sociale e l'ordine pubblico, ma l'interesse particolare, nulla dovrebbe opporsi a quei mezzi di pacificazione, che estinguono risentimenti e rancori, e sopprimono ogni causa di rappresaglie e di vendette.

Non sembra a molta parte della Commissione che si debba togliere il carattere di scusante alla ubbriachezza volontaria.



A parte la considerazione che sia ben difficile, se non addirittura straordinario, il caso di persona che prenda la determinazione di ubbriacarsi, certa cosa è che si vuole comunemente considerare volontaria, l'ubbriachezza derivata dall'imprudenza di chi si sia abbandonato a copiose libazioni.

Ma, pur volendo accettare che vi possa essere il caso, ben singolare, di una precedente determinazione a tal fine, la condizione di ubbriachezza, in cui è venuto a cadere chi volle ubbriacarsi, toglie al fatto criminoso una gran parte della sua gravità.

Che importa infatti che uno sregolato decida di avvinazzarsi, se, in concreto, essendosi realmente ubbriacato, non è *compos sui* e non comprende più il male che fa.

La logica giuridica, a stretto rigore, non altro consiglierebbe che di punire il reato come colposo, considerandolo, come la conseguenza della imprudenza commessa di bere in modo smodato, ma non suggerirebbe di punirlo, come doloso e, per giunta, di non iscusarlo neppure.

È già molto che il delitto commesso in stato di piena ubbriachezza, si consideri dal codice vigente, come liberamente voluto, e sia perciò lievemente scusato.

La verità è che quando l'ubbriaco delinque, si corre, pur senza volerlo, al pensiero che tra la determinazione ad ubbriacarsi ed il fatto criminoso vi sia tale inscindibile legame, da non potersi affermare che la mente dell'ubbriaco sia realmente rimasta offuscata.

Ed il falso supposto che permanga il libero volere, anche in seguito all'ubbriachezza, fa punire l'ubbriaco, per la sua intemperanza, non pel delitto che ha commesso.

Se si volesse esser rigorosi in tema di ubbriachezza volontaria, più rigorose ancora dovrebbero essere le sanzioni verso l'ubbriachezza abituale, che è reiteratamente e costantemente volontaria.

Invece l'on. Guardasigilli, vorrebbe, e su questo punto la Commissione è di accordo con lui, considerarla come una minorante, od escludente la responsabilità.

Per gli attentati alla sicurezza dello Stato, la Commissione è di avviso che si debbano

distinguere quelli che mirano a mutarne gli ordinamenti, a cambiarne o sconvolgerne la costituzione organica, dagli altri che offendono la tranquillità e la integrità della patria, e che, pertanto, i primi soltanto conservino un carattere politico, mentre i secondi dovrebbero annoverarsi fra i peggiori delitti comuni.

Non crede esatto, come si è affermato, che il delitto politico, debba aver, come limite, la sicurezza dello Stato.

Se così fosse, non vi sarebbe più alcun delitto di carattere politico, non essendovi, infatti, attentato allo Stato, che non prenda origine dalla varietà delle opinioni, dalla diversità di fede e di tendenze politiche, e dal contrasto dei partiti.

Qualunque rivolta contro il Governo, che impersona lo Stato; qualunque insurrezione per rovesciarlo; ogni e qualsiasi ribellione contro l'autorità e l'organismo statale, ha sempre in sé il germe dell'opinione che si vuol far trionfare, e quindi la relativa impronta politica.

Non è così per gli attentati contro la patria.

Non v'è fede, non opinione politica che valga ad attenuare l'enorme gravità di delitti così abominevoli, che hanno per obbietto la disgregazione del proprio paese e il fine di menomare o distruggerne l'indipendenza (sottoponendolo al dominio, o all'egemonia dello straniero) o promuovere ostilità contro di esso, o di assoggettarlo, dal punto di vista economico e sociale, ad un altro popolo.

È vero che anche siffatti reati minacciano la sicurezza dello Stato, ma hanno una portata assai più ampia di quelli che ne offendono soltanto i poteri, la costituzione e la forma di Governo.

Essi offendono la collettività in generale, avvelenano il paese e minacciano, colla pace pubblica, la compagine della nazione.

Questi gravissimi delitti traggono la loro origine o dalla cupidigia, o dal lucro, o da altri perversi sentimenti, o da tale degenerazione ed aberrazione dello spirito, che hanno spento quell'innato sentimento, pel quale ogni cuore palpita di amore pel suolo natio.

E pertanto, nella punizione di questi delitti, di così estrema gravità, bisogna fare astrazione da qualsiasi indagine intorno alla fede politica del delinquente, all'associazione, o setta,

nazionale, o internazionale, più o meno turpe, alla quale appartenga.

In ogni tempo e luogo, fra qualunque popolo, il traditore del proprio paese è sempre stato e sarà sempre un rinnegato verso il quale ogni senso di mitezza sarebbe una colpa.

Nè dovranno trascurarsi sanzioni penali contro quella novella forma di delinquenza, che va esplicandosi, all'interno ed all'estero, con una assidua propaganda di diffamazione a danno del nostro paese. Questa odiosa opera di diffamazione e di calunnie, quando pur non traesse origine da itterico aberrante livore antinazionale, sarebbe sempre dannosa e condannevole, per gli ostacoli che essa frappone alla progressiva ascensione dell'Italia a migliori fortune.

Ciò è così vero, che lo stesso straniero, cui la propaganda riesce fruttuosa, ne sente viva ripugnanza, e la condanna in cuor suo.

E, talvolta, la esprime anche manifestamente sui giornali, col suo dispregio verso coloro che non disdegnano di offendere gl'interessi d'Italia; gittare il discredito sul paese e svalutarlo al cospetto dello straniero.

Tutto ciò non può non turbare la coscienza della nazione, e quell'armonia di tranquillità e di fiducia, per cui si consolida la grandezza della patria.

E nuove e più efficaci sanzioni bisogna pur adottare, per impedire quelle insidiose manovre di cupidi, sfrenati speculatori, che dissestano l'economia nazionale e la dissanguano.

Essi restano, purtroppo, sempre impuniti, per l'enorme difficoltà di ottenere, nelle istruttorie penali, la prova completa che proprio per quelle manovre, e non per altra causa, si siano verificati notevoli, e talvolta disastrosi sbalzi sul corso dell'aggio, nelle quotazioni di borsa, dei titoli di Stato ed industriali, nei salari pubblici e nel costo delle merci e delle derrate.

La Commissione non crede di associarsi alla opinione di chi vorrebbe una pena più mite pel tentativo in genere, e per quello di omicidio in ispecial modo.

Coloro che trovano nel fenomeno criminoso più apprezzabile il danno che l'intenzione (non

ostante che questa più spiccatamente gli dia la sua impronta morale) appoggiano la loro opinione al fatto che il conato criminoso non è mai punito dalla corte d'assise.

La cosa è vera, ma costituisce uno dei tanti lamentevoli inconvenienti a cui, come è detto dianzi, dà luogo il giurì, e che non dovrebbero segnalarsi come norme di diritto.

Se è vero che, in certi procedimenti, i violenti contro le persone trovano scampo, in mille ripieghi, che la retorica sa sempre coprire col manto dell'equità e accarezzare e blandire, non per questo si dovrebbe seguir la corrente e transigere sul rigore dei principî.

La Commissione perciò crede doveroso suggerire, che nello stabilire la sanzione penale del tentativo (più che del danno materiale, che potrà eventualmente da esso derivare) si tenga conto del proposito criminoso, manifestato in modo non dubbio, e del gravissimo danno morale derivato dall'attentato alla vita.

E, per quanto ha tratto ai reati di sangue, osserva che in un momento in cui le statistiche son piene di avvenimenti sanguinosi, la massima parte dei quali non si scompagna mai dai più biechi propositi e dalla criminosa abitudine di aver sempre le armi a portata di mano, non sia prudente, nè opportuno, di ridurre la pena, in materia di reato tentato, e ridurla, quando da tutte le parti, s'invocano pene più gravi pei delitti contro le persone.

E tanto più la Commissione insiste in questo concetto, in quanto che vi sono giuristi di molto valore, tra cui uno che, per l'alto intelletto (il D'Amelio), onora la Commissione stessa, i quali ritengono che il reato mancato debba punirsi colla stessa pena del reato consumato.

Nella relazione dell'on. ministro è detto che le brevi pene carcerarie si siano rivelate del tutto inefficaci.

Sembra alla Commissione che, su tal punto, si debbano distinguere le contravvenzioni ed i lievi delitti da quelli più gravi, pei quali il codice vigente commina la pena della reclusione.

Pei primi, non potrebbe non riconoscersi la efficacia delle pene lievi, anche se in certi casi siano restrittive della libertà individuale, come gli arresti e la detenzione, poichè si riferiscono



a lievi, o non gravi mancamenti, che è facile correggere colle pene attuali, aumentandone però il minimo.

Per gli altri delitti, punibili colla reclusione (poichè rivelano pravità di animo) la breve durata della pena, riducibile ad un minimo di tre giorni, non può evidentemente spiegare alcuna influenza, nè per intimidire il colpevole, nè per migliorarne l'animo già guasto.

E perciò la Commissione è di parere che la pena della reclusione (assai grave per la sua indole, e, quindi, corrispondente ai reati di non lieve entità) non si dovrebbe mai applicare per pochi giorni, o per pochi mesi, se si vuole che produca i suoi effetti, sotto il riflesso di una prevenzione efficace e di un adeguata repressione.

La Commissione crede che l'istituto delle aggravanti generiche possa dar luogo ad inconvenienti.

In apparenza, nulla vi ha di più logico, che di dare allo stesso giudice, che può concedere le attenuanti, anche la facoltà di aumentare la pena, per circostanze aggravanti.

Ma, in sostanza, non è così, e tutti coloro, che hanno esperienza di cose giudiziarie, sanno quali lamenti vi sian sempre stati, per l'abuso che delle attenuanti si fa, specialmente in corte d'assise, ove spesso s'apprende al giuri che di esse può usare a suo talento, come di un vero e proprio diritto di grazia.

Ed il giuri ne fa l'uso che tutti sanno.

Ciò dovrebbe consigliare ad essere assai cauti nell'adottare istituti, i quali non diminuiscono, ma aggravano la responsabilità penale, ed il cui unico fondamento riposa sulla discrezione del giudice, che può essere anche il giuri, il quale è sempre mite, nei reati contro le persone, e severissimo sempre per quelli contro la proprietà. Sembra quindi alla Commissione assai pericoloso dare al magistrato questo nuovo potere di aumentare la pena d'un sesto, oltre quella già fissata dalla legge, ed in base ad un ragionamento, più o meno trascendentale, su circostanze, sempre poco ponderabili, che nessun elenco, per quanto analitico, potrebbe comprendere tutte, per dare al giudice una guida sicura di esemplificazione.

Pur essendo essa disposta a concedere le

maggiori facoltà al giudicante di applicare la pena, con adeguata misura all'attività criminosa del colpevole, non può non far voti però che questa potestà *abbia un limite*, ond'essa non degeneri in arbitrio.

In ogni periodo storico, il diritto di punire ha sempre considerato il reato come suscettibile, *a priori*, di valutazione penale, ed ha quindi stabilito, per esso, una pena determinata, lasciando al giudice il compito di proporla al fatto, *nella latitudine però di un minimo ed un massimo*.

Il quale lavoro, di misura e di adattamento, si è sempre esplicato in un esame psicologico del reato, considerato dal lato subiettivo ed obbiettivo, e cioè tenendo presenti, da un lato, le circostanze dell'avvenimento criminoso e la quantità di danno materiale e morale cagionato, e, dall'altro, le qualità personali dell'imputato, e quindi il suo carattere, le sue inclinazioni e tendenze, l'ambiente che lo circonda, le sue condizioni di animo, la spinta, o movente al delitto, e tanti altri fattori.

Ora è appunto in virtù di questo stesso lavoro d'indagine, su questo stesso metodo di ricerche (al quale attualmente si dà il nome di individualizzazione della pena) che il giudice, secondo alcuni, dovrebbe fondarsi, non per applicarla nei limiti fissati dalla legge, ma per andare al di là della penalità da essa stabilita, come giusta sanzione.

Evidentemente si sostituisce così, l'autorità del giudice a quella della legge. A favore di questa tesi dovrebbe, secondo alcuni, valer l'argomento che, dopo tutto, così come colle attenuanti, anche colle aggravanti, ad altro non si mira che a sempre meglio proporzionare la pena al delitto.

Il quale argomento potrebbe adattarsi anche ad una tesi più ampia, a quella cioè di dare al giudice (sempre nell'intento di maggiormente individualizzare la pena), addirittura la facoltà di scegliere il genere di pena che gli sembrasse più adatto alla persona del giudicabile, e stabilirne la durata, a sua discrezione, senza che a lui fossero prefiniti limiti di minimo e di massimo.

Più di così non si potrebbe individualizzare la pena, ma, per tal guisa, la legge la farebbe ed applicherebbe il giudice, e si tornerebbe ai

tempi, non certo aurei del diritto, in cui il governante emanava le gride e le applicava a suo arbitrio.

E, richiamando alla mente il principio che la pena, per essere efficace, nella sua doppia funzione di intimidazione e di prevenzione, debba stabilirsi dalla legge, e che al giudice non sia data altra facoltà che di spaziare, entro confini ben determinati, per proporzionarla, caso per caso, alla persona dell'imputato, non può la Commissione accettare l'avviso che si dia maggiore estensione alla condanna condizionale.

In tutte quelle categorie di persone, che hanno propensione al delitto, la speranza che il magistrato, nella sua alta benevolenza, condannerà forse, sotto condizione, che è quanto dire assolverà condizionalmente (specialmente se si tratta di un primo reato) toglie alla pena ogni influenza intimidatrice.

E così avviene, che mentre si vuole esser blandi, nella lusinga che la prevenzione basti e sia mezzo di emenda, si va a rischio di fomentare le cattive inclinazioni in coloro che hanno l'arte di mascherarle cogl'ingegni, e riescono, con astuzia, a raggirar la vittima prima e poi la giustizia.

S'aggiunga che quando è maggiore l'arbitrio che si lascia al giudice, tanti più numerosi sono i casi di sperequazione nell'applicazione delle pene, poichè sulla mitezza e sul rigore molto influisce la varietà di temperamenti nei

giudici, ed è prudente che la mitezza ed il rigore trovino un freno nella serenità obbiettiva della legge.

Questi maggiori poteri al giudice, sia colla più ampia estensione delle attenuanti generiche, sia colla maggiore larghezza della condanna condizionale e del perdono, si fondano sempre sul concetto che l'opera intimidatrice della pena non abbia alcuna influenza sulla prevenzione del reato, e che, pertanto, non vi sia altro mezzo, per evitarlo, che quello delle misure di prevenzione.

La fallacia di questa opinione si appalesa manifestamente, ove si rifletta che se il delitto si è sempre commesso e si seguita a commettere, finchè dura il mondo, non ostante che vi siano sempre state e vi saranno leggi punitive, ciò non implica che esse non abbiano forza intimidatrice e non impediscano chissà quanti altri delitti che si commetterebbero, se la legge non minacciasse la pena ed i giudici non la applicassero.

Esaurito il suo compito, la vostra Commissione esprime il voto che la riforma legislativa, alla quale l'Italia si è accinta, corrisponda alle gloriose nostre tradizioni, e sia degna della sagacia del Governo del Re e dell'opera illuminata e sapiente del Parlamento.

Addì 5 dicembre 1925.

DE BLASIO, *relatore*.



# RELAZIONE

## SULLA RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

(Art. 1, n. 2 del disegno di legge).

Relatore On. ALESSANDRO STOPPATO

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il codice di procedura penale entrato in vigore nel 1914 deve essere riveduto e in qualche parte riformato? Se ne afferma la necessità, o per lo meno la opportunità, cogliendo l'occasione della riforma di altri codici. Le leggi di procedura penale, di cui si fa esperienza quotidiana sensibile e viva, sono perciò più che ogni altra soggette alla critica, spesso anche troppo superficiale e facile, di chi ne esageri qualche più o meno inevitabile difetto. Certo è che il codice ora vigente, che si riconosce avere pregi notevoli, si è rivelato, per la regola di taluni istituti, più o meno profondamente discutibile, e che in ogni modo potrebbe venire migliorato in alcuni suoi articoli con la revisione per il perfezionamento di qualche norma o formula. Il ministro della giustizia nel suo disegno propone di autorizzare il Governo a modificare le disposizioni del codice di procedura penale tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione ed a emendare gli articoli che hanno fornito occasione a controversie o che comunque sieno riconosciuti letterariamente imperfetti. Mancando un progetto o schema concreto di riforma, lo studio dell'Ufficio centrale era necessariamente limitato a esprimere il suo avviso intorno ai punti del codice sui quali convergono le osservazioni della relazione ministeriale e dichiarare se e in quali limiti esso aderirebbe al concetto di una riforma, e naturalmente limitando la sua considerazione alle controversie che riflettono norme sostanziali, non essendo in altre

di secondaria importanza difficile l'accordo. La presente relazione un po' slegata sarà perciò, come deve essere, riassuntiva e sommaria, e considererà gli istituti che vengono indicati come più bisognevoli di riforma seguendo nell'indicazione l'ordine del codice in vigore.

Anzitutto la Commissione si è proposta la indagine se debbasi ammettere la necessità di modificazioni dei principii che governano l'esercizio dell'azione penale, particolarmente rivolgendo l'attenzione sulla ammissibilità di un intervento del privato cittadino nell'esercizio dell'azione medesima più effettivo e concreto e più largo di quello che oggidì è ammesso. Nessuna controversia sulla distinzione indubitabilmente da conservarsi fra reati perseguibili d'ufficio e reati perseguibili solamente a istanza di parte; distinzione che ragioni di giustizia e di opportunità politico-sociale convalidate dalla esperienza, difendono e giustificano. Ma quando si parla invece di intervento della attività privata nell'esercizio dell'azione penale si tratta di decidere se si possa, e debba, consentire che il privato si sostituisca, se esso non intenda di secondare l'istanza, o di integrare, se la secondi, l'attività del pubblico ministero al quale il codice vigente affida in modo esclusivo l'esercizio dell'azione penale. Non in questa relazione vuolsi trattare teoricamente la tesi che divide in opposte opinioni giuristi e legislatori. Qui invece notiamo che più che mai, in tale materia torna vera l'affermazione che vi sono temi o questioni i quali sono più

di esperienza che di filosofia, e che l'ammettere il privato a esercitare l'azione penale quando il ministero pubblico voglia rimanere inattivo suppone una educazione politica e vorremmo dire giuridica singolare come fonte e ragione di temperanza e di moderazione. La Commissione non solamente vede che una riforma nel senso in discussione non risponderebbe alla tradizione ma è convinta che nemmeno si attaglierebbe al costume presente del nostro popolo e non conferirebbe alla maestà dello scopo e degli organi della giustizia. Invece ha considerato che l'art. 354 del vigente codice di procedura penale stabilisce (riducendo le facoltà che negli articoli 371, 372 erano consentite dal codice precedente del 1865) che nei delitti di diffamazione o di ingiuria la persona offesa può presentare istanza al presidente del tribunale o al pretore per la citazione dell'imputato; che questa istanza vale anche come querela e che la citazione è ordinata con decreto. La Commissione ritiene che questa norma, per cui si consente al privato offeso una tal quale attività diretta dell'esperimento della azione penale (la quale pur tuttavia rimane poi sempre egualmente in esercizio effettivo del pubblico ministero) sia eccessivamente restrittiva e che come si concede la facoltà per i titoli di diffamazione o di ingiuria potrebbe consentirsi, ritornando al sistema del codice del 1865, per ogni altro titolo per il quale non si possa procedere se non che a querela di parte. Gli stessi motivi che giustificano l'attuale disposizione dell'art. 354 nell'aprire il varco a una diretta attività del privato offeso, ne giustificerebbero anche la estensione senza timore che, come l'esperienza ha insegnato pur nel passato, vi possa essere facilità di abuso. È poi bene, in fondo, che in un paese di spirito democratico sia conferita al cittadino una partecipazione più intensa, se egli la preferisca, nell'esercizio dell'azione penale nei casi nei quali egli vi abbia un particolare interesse individuale e quando senza la espressione della sua volontà il pubblico ministero non possa agire. Dal punto di vista giuridico-politico, il sistema di concedere che possa il cittadino offeso da un delitto perseguibile solamente a sua istanza direttamente chiedere la citazione in giudizio dell'imputato, non ferisce il prin-

cipio processuale che l'azione penale ha carattere pubblico, più di quanto lo ferisca il principio incontrovertito di diritto materiale che alcuni delitti (per ragioni che non è qui da ripetere) si perseguino a sola domanda di parte; anzi i due principii, esprimendosi il materiale nel formale, si integrano. Rimettendo in applicazione in questa parte il principio degli articoli 331, 371 e 372 del codice del 1865 non si fa che sancire una forma di esplicazione del criterio che la parte lesa ha in determinati casi la disponibilità dell'azione penale. Così si consente al cittadino un mezzo pronto di salvaguardia del proprio diritto.

La Commissione è stata concorde nel ritenere che debba essere mantenuto, in relazione all'attività iniziale del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale, il principio di legalità e che una riforma in senso contrario dando prevalenza al principio di opportunità non costituirebbe un progresso legislativo né migliorerebbe il sistema processuale. L'art. 179 del codice vigente, regolando in maniera precisa l'attività del pubblico ministero che reputi non si deva promuovere l'azione penale senza distinguere se si tratti di reato perseguibile d'ufficio o solamente a istanza di parte, stabilisce che egli debba richiedere il giudice istruttore di pronunciare decreto. Tale disposizione è corrispondente alle rispettive due funzioni di requisizione e di accertamento giuridico, che spettano in massima e per la stessa garanzia dei diritti cittadini a due diversi ordini di magistrati. L'azione è potere di promuovere l'esercizio della potestà giurisdizionale per l'applicazione della legge penale; e agli effetti dell'esercizio della funzione giurisdizionale l'accertamento, se un'azione sia giuridicamente promovibile allo stato nel quale il fatto si presenta equivale dal punto di vista funzionale all'accertare più tardi se il fatto sia stato dimostrato e se obiettivamente e soggettivamente costituisca un reato. Il pubblico ministero, quando ritenga che l'azione non si deva promuovere, lo deve ritenere o perchè sia estinta per una qualsiasi delle cause legali di estinzione o perchè manchino gli estremi di fatto e di diritto necessari e validi ad eccitare la ricerca processuale. Egli ha da avere ed ha facoltà di esercizio dell'azione; non gli si deve consentire facoltà



di decisione risolutiva definitiva sulla sua esistenza o fondatezza. Perciò, non bisogna dimenticare che se si volesse riformare l'art. 179 sarebbe necessario corrispondentemente riformare gli articoli 281 e 284 i quali, poichè si è attribuito potere istruttorio al pubblico ministero, l'obbligano di richiedere al giudice una eventuale declaratoria, di non doversi procedere mentre di una simile riforma neppure è cenno nella relazione ministeriale nè in quella della Commissione della Camera dei deputati.

Abbiamo già avvertito come la norma, che riteniamo debba essere mantenuta, costituisca una garanzia. Essa concorre a favorire un giusto uso della legge penale, ed evita, particolarmente poi se si tratti di reati perseguibili a sola istanza di parte, che possa essere inizialmente soppressa, per mera volontà insindacabile arbitraria del ministero pubblico, senza diritto a reclamo, una attività di parte, eventualmente legittima.

È poi un fatto storicamente certo, per quanto possa sembrare strano, che mentre in passato si elevarono lagnanze perchè non si garantiva il diritto individuale contro possibili arbitrii nell'iniziativa dell'azione penale da parte del pubblico ministero, si lamenta oggi che il codice vigente abbia concesso tale garanzia. Questo ultimo lamento dipende forse da una considerazione eccessivamente unilaterale dell'istituto del pubblico ministero.

Ma si accenna anche per lo contrario (e a dir vero non con logico coordinamento) all'opportunità di modificare il criterio legislativo per il quale il pubblico ministero non è considerato oggi come parte nel procedimento penale. La Commissione è concorde nel ritenere che tale criterio, fonte di conseguenze importanti e utili, debba mantenersi. Non bisogna lasciarsi vincere dall'abitudine comune di confondere la manifestazione esterna di forma col valore del contenuto sostanziale della funzione; tale abitudine finirebbe a far considerare il pubblico ministero da un lato e l'imputato dall'altro, nel procedimento penale, come due parti, ciascuna con una visione e un indirizzo unilaterale conflittanti nel procedimento medesimo. Non è esatto invece l'attribuire al pubblico ministero qualità di parte, in quanto dessa qualità implica inflessibilmente il criterio

della percezione e alterazione di un interesse proprio personale egoistico, estraneo magari alla esigenza di giustizia, contraddittorio, senza altra norma, ma solamente perchè diverso, a un altro interesse. Il pubblico ministero rappresenta l'interesse del diritto, della sicurezza sociale, della giustizia, cioè un eminente interesse dello Stato del quale egli è procuratore. Egli deve regolare la sua conclusione esclusivamente sulla base della sua coscienza che gli denunci e riveli la verità accertata. Sia pure che quando il pubblico ministero eleva la accusa, la verità alla quale si appoggia possa essere solamente probabile; ma quando sulla accusa conclude la verità che egli afferma, deve essere verità che egli reputa accertata. Il pubblico ministero impersona l'interesse e il diritto dello Stato; tale interesse e diritto non è a una sentenza di condanna, bensì a una sentenza giusta, e perciò non è di sua natura opposto all'interesse o, meglio ancora, al diritto dell'imputato. Il pubblico ministero può essere, ed è, talvolta chiamato ad agire a tutela dell'innocenza negli identici sensi e con gli stessi fini del medesimo imputato. Lo Stato ha identico interesse alla assoluzione dell'innocente come alla condanna del colpevole. Onde il codice afferma ciò in varie sue disposizioni, che evidentemente non sarebbe consigliabile di modificare, come, per esempio, quando fa obbligo al pubblico ministero di portare in giudizio gli elementi di prova, così a carico come a discarico, o lo autorizza a impugnare sentenze anche nell'interesse dell'imputato. È vero che il pubblico ministero propugna normalmente affermazioni opposte a quelle dell'imputato; è pur vero, che sotto il nome di *parti* si comprendono tutti coloro i quali partecipano al procedimento propugnando affermazioni opposte; ma ciò per sè non basta a fare attribuire al pubblico ministero la qualità di parte perchè la posizione di lui, guardata in rapporto a quella di altri partecipanti nel procedimento, manca del carattere di personalità, in quanto egli fa valere la pretesa punitiva dello Stato, la quale non è un interesse di parte con un altro in conflitto. La funzione del pubblico ministero, che eccita il potere punitivo, è una funzione singolare impersonale, di carattere obiettivo. Onde egli non può abbandonare la causa, non può rendersi contu-

mace; è organo, insomma, di giustizia per quanto per necessità pratiche abbia attribuzioni simili e correlative a quelle delle parti perchè le sue attribuzioni assumono un fine di giustizia obiettiva. Se le *parti* hanno diritto o facoltà di far valere i proprii interessi, il pubblico ministero ha da far valere il diritto di cui egli è organo. Il pubblico ministero (e perciò troviamo ragionevole e giusto che non lo si consideri come *parte* e corrispondentemente a ciò si ordini e governi la sua attività) si deve muovere nel procedimento verso il fine agognato e necessario, che è puramente quello della realizzazione del diritto, e agisce come organo dello Stato, il quale fa valere bensì una pretesa di esso, ma per un interesse giuridico superiore, e non di parte. Per queste ragioni la Commissione ritiene che debbesi mantenere il criterio del codice vigente che non considera parte nel procedimento il pubblico ministero e conseguentemente si debbano pure mantenere le norme che a tale criterio si ispirano come a quello che, a creder suo, purifica ed eleva l'istituto anche nella considerazione sociale.

Concorde fu pure la Commissione nel ritenere che il codice vigente convenientemente regoli la soluzione delle questioni pregiudiziali considerate come presupposti civili all'azione penale; e che non sia perciò il caso di modificare gli articoli da 2 a 6 del codice stesso il quale ha consacrato il principio dell'unità sostanziale del potere sovrano di giurisdizione respingendo da una parte l'indipendenza assoluta fra loro a ogni effetto delle due giurisdizioni, penale e civile, che trovava base solamente in un concetto antiquato del potere di punire quale esplicazione della volontà del principe, non soggetto a efficace controllo giurisdizionale, concetto non accettabile nelle moderne norme politiche nelle quali lo Stato sottopone alla legge la sua potestà di punire, e con sostituzione e distinzione di organi accusatori e giurisdizionali assicura l'attuazione della volontà legislativa; e dall'altra parte egualmente respingendo le formule scolastiche per le quali, ponendo a base la ipotesi di una rappresentanza nel pubblico ministero di tutti i cittadini e di una dogmatica distinzione fra

la verità materiale stabilita dal giudizio penale e la verità solamente formale posta a base del giudizio civile davano alla decisione penale piena efficacia di autorità di giudicato in sede civile; e negando l'ammissibilità del viceversa. Il codice vigente riconosce ed esprime, per ciò, che se deve esistere una autorità di giudicato, una volta che sia stata dichiarata la volontà della legge in seguito al giudizio del magistrato, in qualunque sede di giurisdizione, quella dichiarazione e quel giudizio non si debbono ripetere, nè nella stessa nè in altra sede non solamente per lo stesso fine, ma neppure per fine diverso.

Ma si è fermata l'attenzione sull'art. 2 del vigente codice per proporre che la sua norma, in forza della quale per i delitti di supposizione e soppressione di stato, l'esercizio dell'azione penale è sospeso fino alla decisione del giudice civile sulla questione di stato divenuta definitiva a norma del successivo art. 4, si estenda a tutti i giudizi penali nei quali la risoluzione di una controversia di stato si presenti, come una premessa necessaria o come un elemento della decisione del giudice sull'addebito penale. La Commissione non ritiene che debba appoggiarsi questa proposta. L'art. 2 disciplina la risoluzione di una questione pregiudiziale obbligatoria, la quale soluzione esige di essere fatta solamente dal giudice civile e così che lo stesso pubblico ministero, non il solo giudice penale, deve attenderne la decisione per potere continuare nell'esercizio dell'azione penale. Invece le pregiudiziali facoltative, la cui disciplina è governata nell'art. 3 attuale, possono essere risolte anche dal giudice penale, salvo che non reputi opportuno rimetterne la decisione al civile. L'art. 2 parla di *questione di stato* mentre l'art. 3 parla di *controversia civile* perchè la prima non può mai in giudizio penale diventare una controversia dacchè è per il giudice penale obbligatorio ritenere sospesa la azione penale e rimandare la pregiudiziale al giudice civile non appena essa si presenti, mentre le altre pregiudiziali, potendo essere discusse anche nella sede penale, possono pure qui assumere carattere di controversia ossia di dibattito fra le parti sulla rispettiva affermazione o negazione del rapporto civile. Ora, la *questione di stato* è elemento costitutivo dei



delitti di soppressione e supposizione di Stato (articoli 361, 362 codice penale); e tale questione è riservata al giudice civile. Il codice opportunamente esclude da tale rigore le questioni di stato personale o familiare, che possono riflettere, per esempio, la cittadinanza, l'età, il matrimonio, l'adozione e via dicendo in quanto costituiscono elementi o circostanze, che possono accompagnare determinati delitti. Ma esse sono considerate pregiudiziali non obbligatorie e perciò è fatto loro il trattamento che a ogni altra controversia civile quando la decisione sul reato dipenda dalla risoluzione di tale controversia. Insomma il legislatore ha ritenuto che si possa subordinare a ragioni di ordine pubblico e privato la repressione dei delitti di soppressione e supposizione di stato e che non si debba estendere tale subordinazione a casi nei quali una questione di stato sorga incidentalmente nel giudizio penale come sarebbe in quelli in cui, per esempio, il rapporto di filiazione costituisce elemento o circostanza modificatrice del reato.

Su tale oggetto non parrebbe dunque giustificabile una riforma. Ma poichè l'attuale articolo 2 autorizza il pubblico ministero, a promuovere il giudizio civile si vorrebbe che tale facoltà fosse tramutata in obbligo. Anche su questo punto la Commissione dissente. In vecchio tempo su tale argomento si sosteneva che non si dovesse concedere al ministero pubblico la facoltà di sollevare scandali familiari, turbando magari la pace e l'ordine delle famiglie col sostituirsi agli immediati o diretti interessati e si riteneva a ciò preferibile il sacrificare lo stato civile di un singolo individuo. Ma si andava troppo oltre esagerando le buone ragioni che per convenienza di forma e di sostanza giustificano soltanto la pregiudizialità obbligatoria della questione civile di stato. Tali ragioni non potevano essere spinte sino al punto da rendere una irrisione la legge per aspettare che si muovesse... chi aveva tutto l'interesse di stare fermo e di prestarsi nel seppellire ogni cosa nel silenzio! Ritenuto che sospendendosi il giudizio penale, anzi sospendendosi l'esercizio dell'azione penale, il delitto di soppressione o supposizione di stato poteva rimanere pressochè sempre, certamente spesso impunito, si pensò (e fu bene) di attribuire al pub-

blico ministero, al quale del resto pure in altri casi è concessuta una operosità diretta in via civile (per esempio articoli 87, 233, 326, 392 codice civile) la facoltà di promuovere il giudizio civile sulla questione di stato. Tale concessione ha il vantaggio di facilitare la repressione dei due delitti, per quanto possano essere rari, di soppressione e di supposizione di stato; e perciò non pare meritevole di critica e pare bene che sia conservata, mentre d'altronde è fuori di dubbio che al pubblico ministero che si appresta ad agire per la persecuzione del delitto è inutile ed eccessivo il volere imporre il preventivo obbligo di esercizio della azione civile di stato, senza della quale la persecuzione non si potrebbe attuare.

Particolarmente nella Camera dei deputati, e anzi nella relazione sul disegno di legge in discorso, si è accennato alla opportunità di estendere la sfera di applicazione della « riparazione pecuniaria » modificando perciò l'articolo 7 del codice vigente. Come la si vorrebbe estendere non è ben precisato. Ad ogni modo l'Ufficio centrale è unanime nel ritenere che quell'articolo, che già sensibilmente ha esteso l'art. 38 del codice penale, possa rimanere quale esso è. Esso dispone che i delitti contro la persona e quelli che offendono la libertà individuale, l'onore della persona o della famiglia, la inviolabilità del domicilio o dei segreti anche se non abbiano cagionato danno, possono produrre azione civile per riparazione pecuniaria. Sull'indole di tale istituto si è discusso subito che apparve l'art. 38 del codice penale e tuttora si discute. Ma qui non è il luogo per riassumere tali discussioni particolarmente versanti principalmente sull'indole penale o civile della riparazione e poi sulle ragioni della sua applicazione.

Varie, e differenti nelle conseguenze, possono essere le lesioni al diritto. Secondo tali varietà si possono avere categorie diverse di danno tutte comprese nella virtualità dell'azione civile che nel reato ha causa. L'uomo non ha solamente fini e godimenti materiali o economici; ne ha anche di intellettuali, morali e sociali; e questi ultimi vanno considerati non solamente in riguardo o rapporto agli altri uomini che vivono in società, ma anche con esclusivo ri-

guardo all'individuo. È ovvio il conoscere e dichiarare in che consista il danno materiale in seguito al fatto che l'attività delittuosa si diriga alle cose materiali, che ne soffrano distruzione, alterazione o diminuzione di pregio e godimento. Ma se l'attività stessa si dirige a quei beni da cui viene soddisfazione di indole superiore, non materiale ma morale allora si parla di *danno morale*. L'uomo ha diritto di pretendere conservata e difesa l'integrità anche delle soddisfazioni morali e il mantenimento dei vantaggi che gli derivano dal buon nome, dalla stima altrui, dalla conservazione del suo onore, della sua reputazione o del suo decoro. Nè basta. Egli può anche pretendere giuridicamente, sempre in un ordine superiore al materiale esteriormente sensibile, di essere mantenuto in altra specie di godimenti senza dei quali l'assistenza sarebbe meno gradita, e che pure rappresentano una sensibile parte del suo vivere giuridico, come la libera espressione delle sue attività, la quiete dell'animo, la tranquillità sacra della sua famiglia, la sicurezza e stabilità degli atti o convenzioni da lui liberamente creati e la sicurezza di godere il frutto della sua operosità e via discorrendo. Tutto ciò è nei congrui casi protetto dall'azione penale, ma potrà essere anche garantito e soccorso da una vera e propria azione civile di danno? Bisogna bene intendersi; ed è questo un punto sul quale fra giuristi sorgono non lievi controversie. Noi crediamo che non bisogna idealizzare il concetto di danno che è di sua stessa natura positivo e concreto come non bisogna confondere il danno politico col danno privato. Un danno privato peraltro sussiste ogni volta che da un reato, anche se direttamente esso non ferisca un bene materiale, derivi una privata lesione che possa venire concretata e determinata in danaro come mezzo principale e pressochè unico per fungere da corrispettivo del quale ci si può valere per riparare il pregiudizio sofferto. Ma nei reati che non feriscono un bene materiale, l'azione di danno vera e propria avrà ragione di esercitarsi allora quando vi sia un pregiudizio che possa nei suoi effetti e nella sua valutazione considerarsi come danno materiale. In questo caso non è la idealità astratta che prende il posto di un danno effettivo, non si tratta di quel pregiudizio giuridico-

politico al quale si propone di porre riparo il codice penale, ma si tratta di qualche cosa che reclama una particolare separata civile ristorazione o un corrispettivo economico. Ma è pur certo che dall'orbita del corrispettivo civile-economico escono il dolore dell'animo, o patema spirituale, o il turbamento dei sentimenti, quali entità che assumono un valore giuridico considerevole piuttosto come oggetto dell'offesa ai fini penali. Si rientra nella sfera della ragione economica ogni volta invece che si verifichino delitti i quali offendano la personalità morale umana in uno o altro dei suoi diritti e portino disistima o diminuzione di credito, e dai quali possa derivare, se pure spesso non deriva, un pregiudizio avente carattere patrimoniale in quanto riduca l'attività utile di chi ne sia colpito. Di tali esigenze concrete della vita sociale per le quali si vive in società anche di onore di reputazione, di dignità, di pace, di tranquillità e serenità, tenne conto il legislatore e ne riconobbe materiale giuridico perchè su di esso si costruisse una azione per civile riparazione. Tale materiale non è una ipotesi, ma è una realtà vivente. Si considera un danno, sia pur detto morale per distinguerlo dal meramente materiale o tangibile, che si ripercuote sopra utilità economiche, la offesa a un diritto alla personalità morale la quale pur non essendo, quando venga ferita, suscettiva di una cura materiale, ha bisogno pur tuttavia di ristabilirsi nella interezza della sua potenzialità economica. La difficoltà relativa e contingente di numerizzare in danaro un simile pregiudizio non sopprime il fondamento della azione di riparazione. La legge, con l'art. 7 del codice in discussione, allargando il contenuto dell'art. 38 del codice penale, ha tenuto conto dei casi nei quali possa essere disagevole *il monetizzare* un danno, e al luogo del vero e proprio risarcimento ha posta la riparazione pecuniaria. Il detto articolo 7 è ampio comprendendo tutti quei reati i quali, pur anche senza avere cagionato danno effettivo producono una azione di riparazione rivolta a sanare o almeno attutire un nocumento sebbene soltanto rappresentato da una probabilità o possibilità di pregiudizio effettivo. Pare dunque che la riforma di ampliamento dell'art. 38 del codice penale apportata



nel 1913 con l'art. 7 di quello di procedura penale abbia risolto il problema in maniera così efficace da non potersene invocare una riforma.

Passando a discorrere sulle norme della competenza si appalesa una discussione subito in relazione alla competenza della giuria popolare. Qualche membro della Commissione esprime la sua opinione contraria all'istituto della giuria e la sua inclinazione a ritenere opportuna la completa soppressione; ma tale non è il pensiero della maggioranza della Commissione. Questa ritiene invece che sia opportuna una trasformazione dell'odierna organizzazione della corte d'assise, nel senso che essa debba costituirsi con prevalenti elementi popolari o laici, ma col concorso e la guida di giudici togati. Esempi stranieri e quello dei nostri ordinamenti giudiziari coloniali dimostrano che i migliori risultati nei giudizi di corte d'assise si conseguono quando i giudici popolari e quelli professionali non hanno una posizione quasi antitetica, come è oggi, ma compongono un unico ed armonico collegio, al quale spetta di pronunciare la sentenza integrale, senza frazionarsene fra loro il compito, assumendo gli uni l'onere dell'accertamento del fatto, gli altri quello dell'applicazione della pena. Praticamente un collegio composto di quattro egregi cittadini (assessori o scabini) e di tre o anche di un solo magistrato presidente offre le maggiori garanzie di indipendenza e di capacità tecnica, che si possano desiderare. I quattro cittadini, (che si possono scegliere con rigido ed elevato criterio e bene retribuire a cagione del loro minor numero di fronte a quello dei giurati), hanno sempre la maggioranza nel collegio, e sostituiscono vantaggiosamente la giuria, in quanto esprime la coscienza popolare; mentre i magistrati o il magistrato l'integrano e l'avvalorano con gli elementi giuridici, che sono indispensabili per un giudizio, che dev'essere tecnicamente corretto. Magistrature così costituite hanno dato sempre verdetti esemplari. Dal punto di vista politico-sociale come da quello giuridico danno pieno affidamento.

Qualora però una tal riforma della corte d'assise, cui non aderisce il sottoscritto, apparisse troppo radicale, la maggioranza della Commis-

sione stima utile mantenere e far bene operare la distinzione fra la competenza quantitativa e la qualitativa conservando alla competenza esclusiva dei tribunali costituiti da giudici professionisti la decisione su delitti i quali hanno assunto oramai una figurazione tecnica costante, o nei quali la ricerca degli estremi di loro essenza ed esistenza esige o suppone cognizioni scientifico-tecniche particolari, come per esempio sono, come oggi fissati, i delitti contro la fede pubblica e i delitti colposi. Ma appunto perchè la giuria popolare ha una funzione sociale specifica sua propria, la dichiarazione pratica del diritto penale avvisato come supremo strumento della difesa giuridica della collettività non ha da essere necessariamente considerata come funzione ineccezionabilmente riservata a organi statuali. Il diritto stesso è una entità che per sua natura accompagna lo svolgimento morale della collettività che esso governa. I codici penali nelle loro disposizioni, in molti casi fermano il mutabile pensiero giuridico sociale di cui vive la sua vita la collettività in un determinato momento storico; consacrano una esigenza che se può non essere trascurata per la necessità fondamentale delle repressione, lo può essere, e lo deve essere, come assai spesso è, per quanto riguarda il modo e il limite della medesima. La sostanzialità del diritto può dirsi immutabile, ma tuttavia è anche vero che esso è forma del mutamento del mondo e può variare nella sua esplicazione col succedersi del tempo. Il diritto è, infatti, creazione del popolo prima che dello Stato e dell'uno e dell'altro prima che di ogni giurisprudenza. Esistendo esso per legge vitale dell'umanità e rappresentando una attività dello spirito umano operante, di continuo si muove e va assumendo novità di aspetti e trasfigurazione di esigenze. Vi sono verità della vita reale che si sostituiscono e si impongono a verità da lungo conosciute e affermate e persistenti come verità giuridiche, e la coscienza sociale non raramente eleva la sua ribellione a concezioni o applicazioni permanenti di diritto stretto che più non corrispondono alla sua applicazione. Talvolta, come ne ammaestra la esperienza, la coscienza sociale ha preparato con affermazioni che ai conservatori del principio giuridico comunemente accettato parvero violenti o ribelli, mo-

dificazioni legislative profonde; e a tale coscienza, quando la sua espressione venga razionalmente regolata, conviene aprire la via per manifestarsi. La realtà della vita talvolta finalmente prende il posto della sillaba della legge, e il consenso comune, che si appaga e acquieta sul giudizio ispirato alla detta realtà affretta la trasformazione della legge. Un esempio italiano, fra altri, può indicarsi, a conferma di dette verità, nel fatto che il codice penale sardo, vigente fino al 1889, puniva l'infanticida per causa d'onore con molti anni di lavori forzati; ma la giuria popolare considerando della imputata le condizioni di spirito e di vita, giudicando che essa fosse una disgraziata, spesso senza risorse e sempre senza protezione sociale bastevole, assai spesso la assolveva; e venne il nuovo codice che contemplò la figura dell'infanticidio per causa d'onore come un delitto speciale distinguendolo dall'omicidio comune, e lo punì assai più mitemente di questo. E ora i giurati condannano. È certo che questa giusta trasformazione di legge penale è in molta parte dovuta al verdetto popolare, che ha rivelato la sua funzione sociale ribellandosi a una norma strettamente giuridica quanto dispotica, che più non rispondeva alla coscienza sociale. Questa è una delle ragioni principali per le quali chi ha l'onore di presentarvi questa relazione ed è convinto che la giuria si debba conservare e la maggioranza della Commissione, nel caso che la si voglia conservare, credono anche ulteriormente possibile di escludere se si voglia dalla sua competenza qualitativa, la decisione su di altre figure delittuose, oltre a quelle attualmente escluse di fatti d'imprudenza, negligenza, imperizia nella propria arte o professione o inosservanza di regolamenti, ordini o discipline, cioè di delitti colposi, e dei delitti contro la fede pubblica, come per esempio la calunnia e la falsità in giudizio che sono figure che hanno esigenze singolari tecniche di prova e sono costruite o giudicabili con la scorta sopra singolari e anche sottili criteri di diritto.

Il procedimento penale, come ben si sa, deve offrire i mezzi per risolvere il problema della imputabilità i cui termini sono posti dal codice penale. La via da seguire per decidere se colui

che viene imputato debba essere assoluto o condannato, questo pure è ben noto e chiaro, è costituita da un sistema di mezzi processuali che devono essere a un tempo strumenti di ricerca e guarentigie per i soggetti che esercitano la loro attività nel procedimento; fra tali soggetti è principale l'imputato, al quale il codice di procedura vigente consente, dentro limiti determinati, di assistere anche nella fase di istruzione. Da ciò deriva la necessità di precisare che cosa si deve intendere per imputato. Si tratta di stabilire infatti quando diventi taluno un soggetto al quale attribuire in concreto diritti e attività processuali. La definizione di imputato è altrettanto difficile a dare quanto, come di metodo, ne è facile la critica. Infatti, se si volesse seguire un criterio rigoroso si dovrebbe dire che imputato è colui contro il quale si esercita l'azione penale; ma si dovrebbe poi anche ritenere che l'azione penale non è in realtà esercitata se non che nel giudizio, mentre la istruzione non è che uno stadio preparatorio nel procedimento. Nella istruzione l'azione penale è *in fatto*; solamente nel giudizio è veramente *in persona*. L'art. 65 del vigente codice dichiara che è imputato colui contro il quale nel giudizio si esercita l'azione penale; e che durante l'istruzione si considera imputato colui contro il quale si ordina, per tale qualità, perquisizione o sequestro, si spedisce un mandato o si procede ad arresto o alla notificazione menzionata negli articoli 282 e 287, che è quella notificazione con la quale nella istruzione sommaria il pubblico ministero, compiuta la istruzione stessa, avverte l'imputato che non sia stato interrogato e contro cui non sia stato spedito un mandato rimasto senza effetto, del titolo di imputazione che intende muovergli citandolo in giudizio e della facoltà che egli ha di presentarsi al giudice istruttore o al pretore per dare schiarimenti. Ma si è anche troppo spesso, e talvolta per una malcelata resistenza ad ammettere la difesa nell'istruzione, verificato che siansi compiuti atti ai quali i difensori hanno diritto di assistere, giusta l'articolo 198, senza preavvertirli; e sopra tutto ciò si è lamentato in rapporto alla formazione di uno di quegli atti, importante e più solito: vale a dire la perizia.

Vi sono stati anche casi gravi nei quali si



sono proposte e sviluppate perizie senza l'intervento della difesa dell'imputato perchè potevasi dire che non si presentava alcuna delle condizioni all'uopo richieste dall'articolo 65 mentre in realtà di fatto ben si sapeva quale potesse essere l'unica persona che avrebbe potuto, se mai, venire imputata. La vostra Commissione ha ponderatamente e a lungo discusso questo argomento; ma ha concordemente riconosciuto che in realtà il legislatore non poteva facilmente usare formula più comprensiva e diversa da quella dell'attuale articolo 65. Ha osservato che la formula sarebbe peggiorata, dal punto di vista razionale e anche da quello pratico, dicendo che devesi considerare imputato colui contro il quale siasi presentata denuncia o querela. Il denunciato o il querelato non ha stato processuale di imputato. L'imputato apparisce quando il sospetto contro la persona sia o sembri per tal modo fondato da potersi contro di essa concretare atti determinati quali la perquisizione o il sequestro o un mandato o quando siasi nella condizione di procedere durante la istruzione all'arresto, o si possa procedere a una notificazione per l'interrogatorio a schiarimenti nell'istruzione sommaria, che equivale a un mandato. Questi sono veramente atti o condizioni che hanno valore di accertamento specifico e una efficacia, a così dire, personale. Essi rivelano un effettivo movimento della azione che dal se si possa o si debba imputare passa alla effettiva concreta imputazione sia pure allo stato degli atti; e con ciò ben si può provocare la stessa attività difensiva della persona contro la quale si dirige. A coloro che proporrebbero di parlare di persona sospetta di avere commesso il reato per il quale si indaga, si può rispondere che non sovra una espressione così generica ed eventualmente anche estensibile a persone diverse e distinte si può fondare una definizione, che darebbe luogo a non lievi inconvenienti e difficoltà nella pratica. A coloro che insistono a proporre di sostituire alla formula del vigente articolo 65 l'altra di denunciato o querelato per il fatto per il quale si procede, si può rispondere che ne deriverebbero anche in tal caso conseguenze pratiche intollerabili. Se, per modo di esempio, dieci persone fossero sospettate come autrici di un

omicidio, solamente da una di esse non ancora con certezza identificata consumato, ne verrebbe che sino a tanto che questa unica persona fosse accertata, tutte le dieci persone dovrebbero considerarsi imputate con ogni processuale conseguenza, quella compresa che altrettanti difensori ed esse medesime anche avessero diritto di assistere, puta caso a una perizia sul cadavere oltre che ad altri eventuali sperimenti o mezzi istruttori. È perciò che se la legge ha indicato determinati atti e ne ha taciuti altri non lo fece perchè in quelli taciuti non abbia ravvisata tale importanza *in persona* da potere costituire la personalità dello imputato, ma perchè essi già normalmente suppongono taluno di quelli che sono indicati. Così l'interrogatorio suppone o l'arresto o un mandato o la notificazione della volontà di far citare in giudizio; e le ricognizioni suppongono un mandato come lo suppongono le ispezioni personali. In altri casi invece il codice ha espressamente parlato di denunciato o querelato segnando la possibile doverosa distinzione tra queste figure e quella dell'imputato, come nell'art. 192. È poi quasi superfluo, l'aggiungere che il codice definendo la persona dell'imputato per attribuirgli diritti processuali ha dovuto anche, e deve, fare calcolo sull'attitudine della autorità giudiziaria e sovra tutto sulla leale perfetta disposizione sua di applicare la norma secondo il suo spirito anche in quanto si propone di provvedere perchè, sia, per atti determinati, nella istruzione esercitato il diritto della difesa.

Concludendo dunque a nome dell'Ufficio centrale esso ritiene che alla facilità della critica, che può avere origine anche da abusi o disobbedienze alla legge, non corrisponda la facilità della ricostruzione di altra formula diversa da quella dell'art. 65 del vigente codice e che perciò sia opportuno non riformarlo. Che se una formula di riforma riuscisse di escogitare, essa dovrebbe ispirarsi al concetto che quei determinati atti ai quali la difesa ha diritto di assistere, avuto particolarmente riguardo a quella dell'imputato, perchè la difesa delle altre parti si precisa con atti di loro costituzione (per la parte civile) o chiamata o volontario intervento (per la persona civilmente responsabile), non si possano compiere senza considerare im-

putato colui che, per la verità e l'esigenza di giustizia, solo poteva essere imputabile.

Un istituto sul quale si è maggiormente svolto un rinnovamento nel sistema processuale penale nostro nel codice attualmente vigente è quello della perizia. La maggior parte dei giuristi italiani, pur non secondando rumorose e non sempre equanime proteste del pubblico costituito da non giuristi ma retti cittadini, lamentava abusi e deviazioni nel sistema di perizia accolto dal codice dal 1865. L'omaggio il più assoluto e irriducibile al principio della oralità aveva trionfato in quel codice così che la perizia, come strumento di accertamento si considerava come un esperimento che poteva o doveva verificarsi principalmente nello stadio pubblico e orale del procedimento, e i rilievi peritali compiuti durante la istruzione secreta e scritta senza alcun intervento di attività defensionale non rappresentavano che elementi sui quali svolgere poi, con la più ampia libertà, discussioni e risoluzioni. Non essendo riconosciuto allora alcun intervento della difesa nell'istruzione, ciò accentuava il conflitto ben potendo l'imputato, inviato al giudizio, contestare fin nelle sue stesse basi qualunque lavoro o deduzione peritali. Succedeva quindi che alla pubblica udienza si sviluppasse, si accendesse spesso, un fiero e clamoroso conflitto fra esperti invocati dall'accusa e altri invocati dalla difesa, e che si sentissero talvolta esprimere opinioni così in contrasto fra loro da giustificare il dubbio che coloro che in tanto conflitto le esprimevano, più intendessero corrispondere all'interesse polemico di colui che li chiamava ad esporle che non obbedire alla verità della scienza nel cui nome dicevano di parlare. E i lunghi e ardenti dibattiti si risolvevano spesso o in condanne non persuadenti o in assolutorie che sollevansi chiamare scandalose. A questi, che in realtà non di rado furono inconvenienti i quali stridevano con le comunemente apprese esigenze della giustizia, si volle porre un riparo con riforme radicali. E perciò il nuovo codice fece della perizia un mezzo di accertamento essenzialmente scritto relegandone in via pressoché esclusiva la formazione nella istruzione a tal segno da ordinare (articolo 368) che il pubblico ministero o alcuna delle parti può nello stadio degli atti preliminari al giudizio

domandare al presidente del tribunale o al pretore che si proceda a un determinato accertamento il quale non abbia antecedentemente (cioè nello stadio di istruzione formale o sommaria) formato oggetto di perizia, ma che se la domanda sia accolta possa essere rimandato il dibattimento e si osservino le regole della istruzione formale richiedendo il giudice istruttore per gli atti e provvedimenti relativi alla esecuzione della perizia.

Il Codice stabilì che soltanto quando si tratti di indagine facile e breve, il presidente o il pretore nomini un solo perito affinché proceda alla operazione richiesta e ne riferisca al dibattimento. Stabili (art. 367) che nel detto periodo di atti preliminari possano il pubblico ministero e le parti chiedere che siano citati a dare schiarimenti i periti sentiti nell'istruzione, se il loro parere non è stato unanime; ma soggiunse che riguardo agli accertamenti che formarono oggetto di perizia nell'istruzione non è ammesso intervento di altre periti. Permise al giudice (art. 399), se al dibattimento apparisca la necessità di una indagine sullo stato di mente dell'imputato o su altro oggetto per cui non vi sia stata precedente perizia, di ordinare che si provveda a una perizia rimandando gli atti al giudice istruttore, e disse che se risultino circostanze presumibilmente atte a modificare le conclusioni di una precedente perizia (compiuta cioè nello stadio di istruzione) o se esso giudice reputi necessario chiedere schiarimenti sulla perizia stessa possa ordinare che compariscano i periti già sentiti. Come poi sia disciplinata la perizia è fissato negli articoli 208 al 232 del codice che appunto governano l'attività del giudice e delle parti e difensori nell'esperimento peritale. Insomma, ripetiamolo, oggidì può dirsi soppressa la perizia orale. Il sistema così attuato fu causa di inconvenienti o di errori? Sinceramente rispondendo, bisogna riconoscere che la quasi relegazione della perizia (alla quale è ammesso l'intervento dei difensori delle parti) allo stadio scritto e segreto della istruzione, e la quasi assoluta soppressione del contraddittorio pubblico non hanno ciecamente ferito i diritti della scienza né hanno violentemente offese le esigenze di una ragionevole libertà della prova. Tuttavia non si può disco-



noscere che non nuocerebbe certamente ai fini di giustizia una vera discussione orale della perizia specialmente poi se i periti fossero stati dissenzienti. È certo, in fatti, che col sistema attuale, essendo ammessa la difesa dell'imputato alla formazione della perizia, sono tolti motivi, e non lievi, di possibile conflitto specialmente su constatazioni di fatto poste a base del voto peritale. È certo che si sono sopprese le lotte o diatribe peritali create dalla ammessa possibilità di costruire una perizia in modo improvviso e spesso con rilievi arbitrari; ma altrettanto è certo che, di necessità, si è sostituito, come critico della perizia già assunta, al posto di un tecnico un difensore meno del tecnico competente e meno imparziale, e certamente non più di costui insospetto o attendibile. È anche certo che l'intelletto umano, colto nei vari rami del sapere, può e deve essere chiamato a concorrere ad attuare i fini del diritto proclamando la giustizia.

È altrettanto indubitabile che non sempre basta l'attività del solo giudice istruttore esercitata prima del pieno e aperto svolgimento delle prove e quindi fuori di esso, a perfezionare un accertamento e assicurare la manifestazione integrale della verità scientifica che può essere se non sempre risolutrice assai spesso potente ausiliatrice nella risoluzione della contesa processuale. Certo è pur anche che il giudice, che dirige il dibattimento e che deve avere con la coscienza dei suoi alti doveri la forza capace di eseguirli, può frenare gli abusi e gli eccessi di dispute estranee alle pretese del procedimento e può guidare l'accertamento peritale per le vie della temperanza e del rispetto alla legge. Perciò la Commissione ritiene che sia da studiare una opportuna norma che consenta specialmente, lo si ripete, in casi di discrepanza di opinioni nell'apprezzare tecnicamente fatti determinati, una pubblica orale discussione fra periti da scegliersi liberamente dalle parti che sono nella causa interessate.

Non crediamo che si possa invece accettare il concetto di provvedere (colla speranza di migliorare il sistema) a formare un *albo* o *lista di periti*. Non lo crediamo perchè a noi pare che per la espressione di opposte opinioni, la scelta dei discettatori debba essere libera. D'altronde poi riteniamo che l'albo dei periti abbia

più l'apparenza che la sostanza di un metodo che valga ad assicurare un buon risultato. Gli uomini dell'arte o della scienza e più hanno valore e meno sono da reggimentare in liste ufficiali. Essi si rivelano nella libera manifestazione della loro attività; e la espressione più tranquillante della loro capacità tecnica e della loro retta coscienza non deriva certamente da una specie di funzione o attribuzione ufficiale, ma bensì dalla opinione della generalità che non si lascia a lungo ingannare o sedurre da false parvenze. D'altra parte ancora è innegabile (e in fatto di amministrazione di giustizia i sospetti sono facili a sorgere e difficile a snidare) che la lista dei periti a torto o a ragione può fare sorgere quasi il sospetto di una tal quale soggezione verso l'autorità che li iscriverrebbe. Infatti: o la iscrizione è libera e ognuno che presenti determinate comuni condizioni vi dovrebbe essere ammesso; o non la si vuole libera, ma soggetta a un controllo, a una disamina delle qualità e dei titoli. Se è libera, è inutile la lista. Se no, si deve ritenere certo che i migliori, le più elette e autorevoli personalità scientifiche, saranno i più renitenti a chiedere l'iscrizione; e allora si finirebbe a dovere uscire dalla lista o albo quando veramente fosse reclamata la cooperazione di tecnici eminenti, o specialisti che presentassero le più sicure garanzie di un parere illuminato. Dunque noi siamo fautori della libertà in fatto di designazione di periti in ogni stadio del procedimento, ma ne pare che convenga piuttosto garantire la giustizia che i periti siano veramente competenti. L'attuale articolo 209 del codice dispone che le perizie medico-chirurgiche, le chimiche e tutte le altre di carattere tecnico-scientifico sono affidate a persone rispettivamente abilitate all'esercizio della medicina e chirurgia, della chimica o della speciale disciplina di cui è richiesta cognizione professionale; e che è data preferenza quando sia possibile, ai direttori di istituti di medicina legale, ai loro assistenti o a medici particolarmente esperti in questa disciplina. Noi crediamo che questa norma dovrebbe essere migliorata riformandola nel senso espresso e preciso che le « perizie medicolegali sono affidate a professori titolari o loro assistenti o a liberi docenti di medicina legale

o a quei medici che abbiano conseguito diploma di specializzazione in questa disciplina »; e che « solamente in caso di riconosciuta urgenza di operazioni peritali non dilazionabili potranno essere adibiti medici-chirurghi non specializzati ».

L'affidare a mani inesperte le prime ricerche peritali porta spesso gravissimo danno. Infatti vi sono talvolta, per esempio, da compiere autopsie di individui morti improvvisamente al di fuori di ogni cura medica e assistenza familiare: il giudice chiede quale sia stata la causa della morte: nessun medico al mondo, trattandosi di individui dei quali non si conoscono gli antecedenti, può naturalmente individuarla dal semplice esame esterno che non dà indizio alcuno. Si formulano allora quelle diagnosi di comodo: o, per esempio, di paralisi cardiaca, congestione polmonare o cerebrale o simili, che non hanno il minimo fondamento tecnico e di cui tuttavia il giudice si accontenta quando non siavi alcuna grossolana circostanza esteriore che possa fare sospettare una morte violenta e criminosa. E in tali casi non si ordina mai l'autopsia sia anche per evitare lungaggini o spese. È manifesto come un simile modo di procedere sia, anche non volendo considerare la deficienza che provoca nella statistica sanitaria, nocivo alla amministrazione della giustizia. Alla insufficiente ispezione esterna, specialmente poi se è fatta dai meno competenti, possono sfuggire inavvertite morti criminosi specialmente per avvelenamento. Si dovrebbe provvedere, poichè vuolsi riformare la procedura penale nostra, con una norma (che pur vige in Germania e Austria) per cui in simili casi di morte avvenuta per causa non dichiarabile si faccia luogo all'autopsia, sia pure intanto come semplice operazione di polizia, come prezioso elemento di prova perchè sovr'essa l'autorità giudiziaria si regoli e stabilisca se si deva iniziare un procedimento. Ma queste osservazioni soprattutto si coordinano all'altra da noi fatta che le prime operazioni peritali sono le più importanti e delicate. Lo sono sia perchè non si possono facilmente « rifare » e la loro trascurata o male curata esecuzione può avere gravi conseguenze giudiziarie. Ora è male che siano troppo di frequente scelti a compiere l'ufficio di periti dei medici che non hanno alcuna preparazione spe-

cifica medico-legale. Chi è chiamato a tale ufficio dovrebbe possedere la necessaria preparazione tecnica e culturale. E allora i procedimenti giudiziari potrebbero disporre di responsi peritali più corretti e più consoni allo stato della scienza, e il giudice potrebbe riposarvi sopra con maggiore fiducia, e gli interessati trovare in essi una garanzia maggiore. Auguriamo che di queste considerazioni si tenga conto nel redigere la riforma delle norme che riflettono la perizia con la convinzione che ne verrà miglioramento a questo importantissimo istituto.

Crede poi la Commissione che, sempre in materia di perizia, sarebbe opportuna una norma legislativa che permettesse di distinguere la perizia scientifica vera e propria da ogni anche semplice accertamento di carattere tecnico, per non estendere a quest'ultimo tutte le garanzie di forma e di assistenza che alla perizia. Vi sono infatti delle constatazioni per le quali non occorre che l'ausiliatore del giudizio conosca una scienza: gli basta la conoscenza o esperienza che può derivare anche solamente dall'esercizio empirico di un'arte o di una professione. Allora si tratta di mere constatazioni tecniche più che di veri giudizi tecnici. In dette constatazioni non si possono sollevare dispute vive, non vi sono dottrine opposte o dissensi teoretici che possano dividere gli animi; non si sviluppano contrasti. Si tratta di utilizzare speciali conoscenze o abilità. Ci pare cosa certa che accettando legislativamente questo principio si apporterebbe una modificazione interessante per la semplificazione del sistema della perizia.

\* \* \*

Un altro argomento che apre il varco a discussioni critiche e a dissensi dottrinali e legislativi è quello sui metodi di istruzione. Il codice vigente conosce e disciplina la istruzione formale e la sommaria, e questa seconda nella doppia forma di citazione diretta e di citazione direttissima. Quest'ultima riflette i soli casi nei quali taluno sia colto nell'atto di commettere un reato, ovvero immediatamente dopo di averlo commesso, mentre era inseguito dalla forza pubblica o dalla parte lesa o dal pubblico clamore, ed è governata dagli articoli 290 al 294 del codice. Ma il problema più grave, il ve-

ramente grave, consiste nel fissare quale delle due forme di istruzione, formale o sommaria, sia preferibile e se e come devasi regolare la riforma del codice su tale proposito. In particolare si sono mosse critiche alla disciplina della istruzione sommaria, sostenendosi che essa lo è così, per modo di dire, perchè tante e talmente gravi sono le interferenze, e tanti e così spessi sono gli incroci nell'esercizio del potere del pubblico ministero e del giudice, da creare un continuo defatigante giro e rigiro di carte non senza difficoltà di applicazione.

L'articolo 278 del vigente codice nei procedimenti per citazione diretta (che per l'articolo precedente devono essere la regola per i reati di competenza del tribunale e del pretore) dichiara che il procuratore del Re può ricercare direttamente le prove e che si deve attenere alle norme stabilite per l'istruzione formale per ciò che riguarda le ispezioni, le perquisizioni personali e i sequestri; e che può richiedere il pretore nei singoli atti anche quello della sua residenza, e che occorrendo può altresì valersi dell'opera degli ufficiali di polizia giudiziaria. Saggiunge però l'articolo 279 che per gli esperimenti giudiziari, le perizie, le perquisizioni domiciliari, le ricognizioni e l'esame dei testimoni a futura memoria, la spedizione di un mandato e il successivo interrogatorio dell'imputato il procuratore del Re richiede il giudice istruttore, e se in detta sua residenza o fuori di essa non vi sia il giudice istruttore può richiedere il pretore; e che agli atti suddetti si procede con le norme stabilite per la istruzione formale, osservata la disposizione dell'art. 196, il quale a sua volta ordina che il giudice nel primo interrogatorio, o anche prima di questo, qualora si debbano compiere atti ai quali il difensore abbia diritto di assistere, invita l'imputato a scegliere un difensore, e lo nomina d'ufficio, a pena di nullità, se l'imputato non lo scelga o quello scelto non accetti l'incarico. L'articolo 279 surriportato va coordinato inoltre con l'articolo 198, che stabilisce che i difensori delle parti (tutte dunque le parti) hanno diritto di assistere agli esperimenti giudiziari, alle perizie, alle perquisizioni domiciliari e alle ricognizioni, e che il giudice può anche autorizzare l'assistenza dell'imputato o della parte lesa agli atti suddetti, se il pubblico ministero

o i difensori ne facciano richiesta, o la qualità dell'atto lo renda necessario. E l'articolo 200 ordina al giudice che prima di procedere ad alcuno degli atti ai quali i difensori hanno diritto di assistere avverta gli stessi di presentarsi nel luogo designato, salvi i casi di assoluta urgenza, nei quali può procedere anche senza dare l'avvertimento e anche prima del termine fissato. Le norme poi che si applicano al procuratore del Re per la istruzione sommaria di reati di competenza del tribunale si estendono, salve le modificazioni rese necessarie dal diverso grado dell'ufficio, al procuratore generale nei reati (e sono pochi) di competenza della corte d'assise, per i quali è ammessa la citazione diretta.

È certo, e apparisce dalla semplice lettura degli articoli, che l'articolo 279 importa una forte scossa al criterio fondamentale, al quale, particolarmente per la sollecitudine vigorosa, si ispira il metodo della istruzione sommaria; ma altrettanto appare certo che quell'articolo è stato reso necessario dal fatto che il legislatore ha concesso, in rispondenza ai più moderni criteri di diritto processuale penale, un intervento, per quanto limitato da ragioni processuali e di convenienza politica, alla difesa dell'imputato e quindi anche di altre parti, limitandolo ad alcuni atti. E poichè, in buona sostanza, fu concesso al pubblico ministero un potere istruttorio si dovette pensare come sarebbesi dovuto conciliare l'esercizio di tale funzione istruttoria con l'intervento eventuale della difesa nella ricerca. Se il difensore dell'imputato interviene nella formazione di taluni atti, e così fu ordinato o perchè non si possono ripetere o ripetere non si devono, o perchè si raccolgono con essi elementi non mutabili di certezza, non interviene certamente (per quanto vogliasi supporre che consideri l'ufficio suo come una missione di giustizia) quale un alleato del pubblico ministero. Onde potendo sorgere nella erezione degli atti fra questi e il difensore dell'imputato o fra lui o il difensore dell'imputato e altri difensori di altre parti dei conflitti o sorgendo fra loro delle questioni bisogna pur riconoscere che debbono venire tolti quelli e queste risolte. Di qua, non potendosi evidentemente concepire che il pubblico ministero accusatore e istruttore sia



anche designato come giudice che risolva le contese fra sè e i difensori o magari le parti, che pur possono essere presenti come si è veduto, è sorta la necessità di porre a loro in mezzo la potestà del giudice disinteressato e imparziale per una retta decisione. Ed ecco il perchè si è ricorsi alla richiesta del giudice per compiere quegli atti ai quali il difensore ha diritto di assistere. Conseguentemente chi ha criticata la norma potè avere ragione se unilateralmente la ha considerata in rapporto allo scopo o all'indole della istruzione sommaria; ma ebbe il torto di dimenticare che la norma stessa era scritta per una necessaria garanzia dei diritti delle parti in confronto e eventuale opposizione col pubblico ministero.

Se quella norma si sopprimesse e si autorizzasse puramente e semplicemente il pubblico ministero a compiere anche gli atti ai quali il difensore dell'imputato, e quello pure di altre parti, han diritto di assistere si eleverebbe fondata protesta per oppressione possibile dei diritti delle parti medesime. Nella Commissione si è lungamente discusso sulla possibilità di una riforma, riconoscendosi il pratico inconveniente; ma si ritenne unanimemente che un miglioramento nel sistema non possa conseguirsi che con un coordinamento di provvedimenti riflettenti il complesso muoversi della istruzione. Si ritenne, perciò, che debbasi consacrare nel codice il principio che l'istruzione debba essere di regola sommaria per le cause che non siano di competenza della corte d'assise tranne i casi nei quali anche ora per l'assise è ammessa la istruzione sommaria; ma ritenne che debbasi ammettere che la istruzione sommaria si tramuti in formale o su proposta e richiesta del pubblico ministero o su richiesta dell'imputato e che su ciò decida il giudice istruttore o nei congrui casi la sezione di accusa e che la decisione non sia impugnabile. Vuol dire che il pubblico ministero invocherà la formalizzazione della istruzione o quando gli si presenti la necessità di compiere atti ai quali la difesa abbia il diritto di assistere o comunque quando lo reputi opportuno; e l'imputato a sua volta lo chiederà quando lo creda per sè conveniente o quando avvisi il sorgere di contrasti col pubblico ministero i

quali esigano una risoluzione da parte del giudice.

Si è parlato della possibilità di attribuire all'imputato la facoltà di opporsi alla richiesta di citazione per il giudizio, quando sia fatta dal pubblico ministero dopo compiuta la istruzione sommaria; ma tale facoltà non avrebbe in sostanza che l'apparenza di una garanzia concessa all'imputato mentre in sostanza è ragionevolmente a temere (atteso anche lo spirito che anima il carattere nostro) che si convertirebbe in uno stromento metodico di opposizione e di perturbazione, che provocherebbe una revisione della raccolta del materiale istruttorio e quindi una decisione giudiziale e pur sempre un ritardo al giudizio.

Dunque la istruzione sommaria (come regola generale) dovrebbe essere sempre preferita e affidata al pubblico ministero. Questi deve provvedere a ogni necessaria costatazione; provvedere anche da solo ad assicurare al procedimento la presenza dell'imputato e a interrogarlo, e facoltizzato a chiedere, al giudice, ove lo creda o nella ipotesi di conflitti col difensore, la remissione all'istruzione formale; e tale facoltà sia pur largita all'imputato, dichiarando non impugnabile mai la decisione in proposito del giudice.

Altro tema sul quale la perspicua relazione ministeriale richiama l'attenzione, per la possibilità di riforme, è quello delle nullità. Quando però si afferma che il codice vigente è insidiato nella sua operosità da un giuoco di numerose nullità ascose in ogni istituto come perenne spada di Damocle sul capo di magistrati e di parti, a dire il vero si esagera, riconoscendo anzi il criterio fondamentale che ispirò la legge nel governare opportunamente in un capo di norme generali le nullità, criterio nuovo nelle legislazioni processuali penali, e crediamo anche efficace. Il codice vigente ha infatti accolto il principio che il procedimento è una via segnata per raggiungere un fine di giustizia e che le forme sono le garanzie dei mezzi disposti per conseguire tale fine, offrendo una regola predeterminata e certa. Le forme sogliono avere un valore effettivo regolatore di garanzia processuale; ma è anche certo che talvolta in qualche codice la ecces-

sività delle forme esteriori potè più velare l'arbitrio che oppugnarlo e tale altra potè più ritardare che non assicurare l'accertamento della verità. Che le forme siano destinate a essere garanzia della sostanza è concetto che contiene molta verità, ed è utile purchè lo si accolga e applichi con razionale visione finale perchè, se no, non impedirebbe che quanto più si mostrasse e disponesse di volerlo mantenere rispettato tanto meno rispettata ne riuscisse la sostanza e di questa le forme nascondessero la povertà; e così molte, troppe forme, potrebbero arrivare a ferire la giustizia essenziale. Il codice vigente ha perciò disciplinato il sistema delle forme nel suo rapporto con la validità del procedimento per modo che da esse debba trovare impulso e non arresto od ostacolo. Esso ha considerato che le forme siano come presunzioni create della bontà della ricerca e della corrispondenza di questa con le legittime pretese della coscienza pubblica e del legittimo interesse dei partecipanti al procedimento. Ha ritenuto che le forme debbono essere ravvisate come eccitamenti talvolta, e come freni. Esse segnano una via; tale via può essere o l'unica e necessaria che altre ne esclude per il pensiero legislativo, o può essere la via più preferita o consigliata che non ne esclude necessariamente altre. Di qua derivano forme o mezzi assoluti, imprescindibili, obbligatori, e forme o mezzi relativi, di elezione, omissibili.

Il legislatore fissa gli uni e gli altri: tutti si impongono al giudice che non li deve trascurare. Ma se trascura i primi viola un presupposto, se trascura i secondi viola un coefficiente secondario di ricerca processuale. Nessuno dei partecipanti al procedimento può essere mai disinteressabile dalla osservanza dei primi, ma lo può essere riguardo ai secondi. Vi sono, nei tempi nostri, ordinamenti fissi di istituzione e funzione degli organi giudiziari, ma vi sono indipendenti da essi anche larghi controlli della stessa opinione pubblica. Le forme di carattere secondario si intendono per ciò suggerite, consigliate, proposte come le preferibili garanzie di ricerca e di attività e perciò, ancora, sebbene abbandonate alla attività delle parti non sono abbandonate all'arbitrio del giudice; e di qua scaturisce la necessità di una sanzione in caso di protestata inosservanza, ed è la sanzione

di nullità dell'atto al quale esse forme si riferiscono. Queste premesse lasciano di per sé sole intendere la distinzione fondamentale che è il pernio di tutto il sistema legislativo, tra le forme essenziali o sostanziali, che sono *assolute*, e le forme accidentali o secondarie, che sono *relative*, e a queste dalla legge stessa si aggiungono anche forme regolamentari di carattere ordinativo. Per le forme della prima specie non si possono mai sanare le inosservanze e la relativa nullità per inosservanza può essere dedotta in ogni stato e grado del procedimento e devono anche essere pronunciate d'ufficio; la inosservanza delle forme relative invece si sana, per dire poche parole, colla acquiescenza o il silenzio, e ciò perchè le prime forme rappresentano la vita del procedimento e sono garanzia di una costante e perpetua necessità e le altre trovano ragione in una utilità, in un eventuale interesse, che può anche variare, e per questo vengono subordinate, quanto alla loro efficienza processuale, a un giudizio che, secondo le contingenze, appartiene all'interessato. Sono dal codice vigente dichiarate assolute le sole nullità che riflettono la inosservanza delle disposizioni che concernono la costituzione del giudice, l'intervento e la rappresentanza del pubblico ministero, l'intervento, l'assistenza e la rappresentanza dell'imputato nei casi e nelle forme legalmente stabiliti. Ognuno comprende la essenziale costituzionale importanza di questi istituti: giudice, ministero pubblico, difesa dell'imputato; e comprende come e perchè in tali argomenti, per ciò che riflette le norme che essenzialmente li informano non si ammetta nella loro esecuzione un giudizio di convenienza o opportunità. La esecuzione, in altri termini, non è subordinata a volontà dispositrice degli interessati, ma è indeclinabile, non rinunciabile, perchè la legge ritiene che senza la loro attuazione il procedimento e il giudizio non possono conseguire il loro scopo e avere il loro sostanziale valore sociale e giuridico. Non attuandole si ritiene inattuabile il fine del procedimento; esse costituiscono il presupposto irreducibile della ricerca e del procedimento. Le altre forme, sia pure previste a pena di nullità, si intendono invece costituite non tanto per il fine essenziale del procedere,

ma come cautele, più o meno solenni, che il giudice è tenuto a fare rispettare; ma come tali però si intendono dettate nell'interesse dei partecipanti al procedimento per modo che ad essi ne viene affidata la custodia e, in difetto di operosità del giudice, la pretesa di esecuzione perchè con esse solamente vuolsi attribuire una maggiore sicurezza e fiducia ai soggetti del procedimento nel governo della loro attività. Insomma, la inosservanza delle norme assolute induce nullità irreparabile perchè tali norme sono esclusive e costituzionali; quella invece delle relative la induce reparable perchè sono norme meramente direttive o ausiliari. E così essendo non toccano un interesse permanente e essenziale, ma un interesse che può variare secondo le circostanze.

Da questo riassunto del sistema legislativo appare, per dire il vero, come esso sia semplice e limpido e come non faciliti insidie o defatigazioni, e tanto meno se si aggiunga che esiste disposizione per la quale la parte non può opporre una nullità alla quale abbia dato causa (ciò che moralizza la procedura) nè quella che sia relativa a disposizioni alla cui osservanza non abbia interesse; ciò che riduce le possibilità di deduzioni di nullità e quindi riduce il numero di atti invalidi e il bisogno di rinnovarli.

Ma, purtroppo, è anche vero che la dottrina del procedimento penale (e quindi anche e soprattutto la relativa legislazione) ha avversari più o meno attesi e pericoli più o meno costanti. Anche coloro che, giustamente dal punto di vista morale, temono annullamenti, produttivi di ritardi, provocati da sorprese disoneste, da insidie fra parti e di parti sul giudice, invocano che si proclami una limitazione alla opponibilità di una nullità anche se assoluta (quale attualmente è indicata nell'articolo 136 del codice) nel caso in cui essa derivi da dolo o colpa della parte. Si è per esempio talvolta verificato l'allontanamento volontario del difensore dall'udienza o durante la votazione del verdetto dei giurati all'evidente insidioso fine di opporre la inosservanza di una norma riflettente l'assistenza dell'imputato. Tale inosservanza importerebbe nullità assoluta e quindi opponibile anche se vi ha dato volontariamente causa lo stesso difensore. La Commissione

osserva che se si dovesse risolvere la richiesta con esclusivo rigido criterio di diritto si verrebbe a una conclusione negativa perchè se risulta in realtà violata una disposizione che è di essenziale necessità e importanza e senza la cui esecuzione non esiste un legale procedimento, non si potrebbe consentire che non fosse opponibile la inosservanza. Ma d'altra parte ha considerato quanto segue: la nullità è, per sé, vizio o difetto di atto compiuto con trasgressione di legge; ma essa rappresenta poi un rimedio di diritto; è una eccezione che viene attribuita all'interessato per dedurre e opporre che l'atto non ha legale valore; per fare dichiarare la inefficacia di un atto; nasce dunque da una inosservanza di legge da cui appunto proviene quello che si chiama il vizio o difetto di nullità. Essa è un effetto e ad un tempo una sanzione. Effetto, in quanto la legge vuole che si intenda come solamente la esecuzione rigorosa della norma formale rende l'atto perfetto. Sanzione, in quanto appunto per questo l'atto si dichiara inefficace; perchè la norma fu violata. Secondo la legge, date determinate condizioni: che essa fissa, un atto deve o può dichiararsi inefficace perchè la forma dell'atto non è una mera vernice ornamentale, ma è considerata come guarentigia della sua legale efficacia. Ora va bene e si intende che la nullità assoluta è quella che invalida l'atto per ministero di legge e che non si può sanare altro che con l'abbandono o la rinnovazione dell'atto nullo, mentre la relativa non invalida l'atto se non fu opposta dal pubblico ministero o dalla parte nel cui interesse la forma fu introdotta; ma è pure vero che anche in un sistema processuale penale bene ordinato può trovare applicazione il duplice criterio *fraus omnia corrumpit* e che *malitiis non est indulgendum*, e che non possa opporsi la nullità, anche se assoluta, quando effettivamente risulti che essa derivi dal dolo di colui che la oppone o per favore del quale la si oppone o più semplicemente, evitando controversie per stabilire se esista dolo, quando alla nullità sia data causa da colui che la oppone o per favore del quale la si oppone. In altri termini La Commissione esprime il voto che l'attuale disposizione dell'articolo 140 si modifichi sopprimendo il primo suo inciso nelle parole « fuori dei casi preve-



duti nell'articolo 136 » (il quale articolo prevede appunto i casi di nullità assoluta) e dica che le parti non possono opporre la nullità alla quale abbiano dato causa, o relativa a disposizioni alla cui osservanza non abbiano interesse. Tale modificazione assumerà una importanza certamente considerevole. Nel resto la Commissione trova che nulla sia da modificare nel sistema delle nullità e suo funzionamento, tanto più che risulta che esso si attua opportunamente nella pratica giudiziaria.

Circa alle norme attuali che riflettono i modi di presentazione dell'imputato è notevole la imperfezione, che deve correggersi, dell'articolo 303 del codice di procedura penale. Esso dice che gli ufficiali e agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica devono arrestare chi è colto in flagranza di un delitto per il quale la legge stabilisca la pena della detenzione per durata superiore nel massimo a tre mesi o una pena più grave; e a tale arresto, dal capoverso secondo del citato articolo è autorizzato anche ogni cittadino. L'articolo 25 del regio decreto 5 ottobre 1913 n. 1176 contenente le norme di attuazione e di coordinamento e le disposizioni transitorie per il codice di procedura penale, parlando della libertà personale dell'imputato ha corretta la formula dell'articolo 303 del codice disponendo che nei casi di arresto in flagranza di delitto per il quale la legge stabilisca la pena della detenzione o della *reclusione superiore nel massimo a tre mesi*, o altre pene maggiori, e negli altri preveduti nell'articolo 303 del codice l'ufficiale o agente della polizia giudiziaria o della forza pubblica che riceve in consegna l'arrestato ne redige processo verbale e ne dà copia, se richiesta, a chi ha eseguito l'arresto. Ciò nonostante, in sede di riforma, sarà bene apportare nell'art. 303 del codice la correzione aggiungendo alla detenzione la *reclusione superiore nel massimo a tre mesi*.

L'articolo 313 del codice vigente stabilisce che può essere spedito il mandato di cattura fra altri contro gli imputati (n. 6) di furto, truffa, di altre frodi, o di appropriazioni indebite, quando la legge stabilisca per tali reati la pena della reclusione nel massimo non inferiore a tre anni. Non è compreso nell'articolo 313 il delitto di ricettazione, delitto troppo spesso

consumato e estremamente pericoloso come quello che vale a mantenere e far prosperare specialmente ogni altro delitto contro la proprietà e singolarmente il furto. La Commissione ritiene che debbasi modificare l'articolo 303 nel n. 6 dichiarando in fine di tal numero la facoltà di spedire il mandato di cattura anche nei delitti di *ricettazione*. La Commissione concorde esprime anche il voto perchè sia riformato l'articolo 314 del codice vigente. Esso dispone che contro gli imputati che siano sottoposti all'ammonizione e alla vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza, o che non abbiano domicilio o residenza fissa nel regno, o che siano *stati più di due volte condannati per delitti*, ovvero siano stati altra volta condannati per delitto della stessa indole di quello per cui si procede si spedisca sempre mandato di cattura per i reati che sono menzionati nell'articolo precedente. Ma tale disposizione, pure ispirata a un senso di cautela nell'interesse pubblico, conduce talvolta a conseguenze eccessive. Pongasi, per modo di esempio, il caso che un tale sia stato condannato due volte per delitto d'ingiuria o una volta per tale delitto e una per minaccia lieve o esercizio arbitrario delle proprie ragioni e che venga imputato di furto per cui la legge stabilisca la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni o per lesione personale preveduta nella prima parte dell'articolo 372 del codice penale, qualora concorrano le circostanze indicate nel successivo 373. Si dovrebbe spedire contro di lui mandato di cattura con questo di più che a sensi dell'articolo successivo 332 non gli potrebbe venire concessa la libertà provvisoria. Evidentemente nella disposizione dell'art. 314 vi è eccesso, o vi può essere, nella pratica applicazione dell'articolo stesso da riformarsi quindi o aumentando il numero di altre precedenti condanne, o, meglio, precisando che le precedenti condanne siano state per delitti puniti almeno con una determinata pena, che ne riveli la relativa gravità.

E circa alla libertà provvisoria la Commissione, pur trovando che in massima essa è nel vigente codice opportunamente regolata, esprime concorde il voto che si riformi l'articolo 332 stabilendo che la libertà provvisoria possa concedersi anche in casi più gravi di

quelli ivi indicati, e cioè che si restringano le eccezioni ma però che anche si fissino condizioni relativamente severe e ineluttabili, cioè fuori dell'arbitrio e volontà del giudice, il quale per oramai comprovato spirito di mitezza, se no, tende a non applicarle, e fra queste condizioni si ponga la obbligatorietà di una cauzione dichiarando che questa si deve adeguare nella sua misura alla condizione economica del richiedente. Nel rimanente, ripetesi, il regolamento della libertà provvisoria dovrebbe rimanere intatto anche nelle sue disposizioni più gravi come quella stabilita dall'attuale articolo 333. Vero è che la detenzione preventiva è un istituto penoso del quale non si deve abusare in quanto priva della libertà chi ancora non fu irrevocabilmente giudicato colpevole e lo costringe ad attendere l'esaurimento dell'istruzione nella carcere al contatto opprimente spesso e spesso anche demoralizzante di delinquenti; ma è anche vero che tale atto, che per sé non è di giustizia, è necessario assai di sovente per non poche né lievi ragioni; ma è anche vero inoltre che il provvedimento assume spesso un carattere di tranquillizzazione sociale e valore di esemplarità e che il legislatore mentre dispone le regole per la ricerca della verità contro chi è fondatamente sospettato o indiziato di avere violata la legge penale non deve dare a motivi sentimentali una prevalenza su motivi di reale pubblico interesse né deve lasciarsi vincere da esuberante spirito di benignità.

La ricerca sulla opportunità di riforma si è rivolta anche alla procedura in contumacia. Su tale istituto, la Commissione, tenuto specialmente conto della esperienza, è venuta nella convinzione che una delle principali ragioni per le quali il giudizio in contumacia poco affida è la grave, la enorme negligenza e la peccaminosa indifferenza con le quali si procede nelle notificazioni anche all'imputato non ostante che il codice abbia dettate negli articoli da 109 al 120 norme nitide e vigorose. La pratica giurisprudenza sull'argomento, che pure è altrettanto nitida e precisa, ha ripetutamente condannato i sistemi incorreggibilmente seguiti da non pochi ufficiali giudiziari o ignari dei loro doveri o talvolta costretti da

esuberanza di lavoro a non compierli integralmente. Il codice vigente ha respinto il vieto criterio per cui *contra contumaces omnia jura clamant* e che quindi il giudizio contumaciale si debba considerare in modo totalmente diverso da quello in contraddittorio. Ma ha tuttavia ritenuto, e dicasi pure molto ragionevolmente, che nel processo penale non debbasi favorire anche se indirettamente il contumace il quale volontariamente restando assente non corrisponde alla pretesa di pubblico interesse e volontariamente disconosce la forza della legge e l'autorità del potere pubblico. Ha pure ritenuto, come è giusto, che il processo penale non ha il solo fine diretto repressivo di condurre a sentenza di condanna, ma anche il fine indiretto di non minore valore sociale della esemplarità e della prevenzione. Ha supposto che chi volontariamente si astiene dal comparire, se chiamato in giudizio, e non giustifichi fondatamente la sua assenza sprezzi o non curi l'ordine della giustizia e creda o si proponga di giocare con essa una partita quasi di mera sorte. Ha pensato insomma che il volontario contumace con la sua volontaria assenza dica che non intende di valersi dei mezzi diversi da quelli che la legge, in maniera assoluta e costituzionalmente pone come necessari in via assoluta. Perciò, pensando anche che il penale giudizio deve avere indiscutibilmente potenza di esemplarità, ha disposto da una parte (articolo 473) che il giudizio in contumacia in prima istanza come in appello, è trattato con le forme ordinarie; ma che in corte d'assise si proceda senza intervento di giurati; e dall'altra ha pure ordinato che la difesa in tale giudizio non possa presentare prove a discolpa, che il giudice possa valersi della facoltà di ordinare una perizia su oggetto per cui non siavi stata perizia precedente o un accesso sul luogo in cui fu commesso il delitto quando risulti necessario assolutamente per la dimostrazione della verità ma gli ha interdetto di integrare la prova testimoniale con nuovi testimoni. Insomma ha fissato un tale procedimento al quale è presupposto giustificativo la presunzione che l'imputato intenda di accettare la discussione allo stato delle prove. Impose perciò al difensore (che esso accorda) del contumace di difendere sulle prove precostituite. Ha poi con varie di-

sposizioni favorito l'imputato che si presenti nel corso del giudizio sebbene sia stato assente all'aprirsi di esso. Non ha dunque adottato misure di coazione per fare comparire il contumace, non gli ha minacciata la pena di privarlo del difensore; ha per lo contrario limitato la presentazione di prove a discolpa e così ha dimostrato di non volere comunque favorire la contumacia ritenendola in opposizione o contrasto con la dignità della giustizia sociale e coll'interesse della repressione tanto più che non di rado (e questo è pur certo) l'evitare il contraddittorio può costituire per il prevenuto un beneficio non indifferente magari a scapito dell'attuazione della vera giustizia. Lo Stato ha fatto quanto doveva quando ha suggerito nel codice ai suoi organi di raccogliere in massima le prove così a carico come anche a discarico: ma poi si è arrestato, e all'aprirsi della fase processuale pubblica accusatoria ha detto ad ognuna delle parti che essa per le prove può provvedere a sé stessa.

Nonostante però la benevolmente limitata azione di restrizione del diritto di non presentarsi ottenuta mediante una riduzione della facoltà di prova, sono sorti lamenti parendo quasi che il legislatore abbia scelto un sistema eclettico e empirico che da un lato consente al contumace l'assistenza di un difensore e dall'altro gli può in realtà ridurre i mezzi di prova a discolpa. D'altronde nel codice vi è la possibilità benefica della impugnazione per opposizione alle sentenze contumaciali inappellabili; vi è l'esclusione della presenza dei giurati nel giudizio contumaciale d'assise; e vi è l'istituto così detto di purgazione della contumacia per cui al verificarsi di certe condizioni nei casi più gravi di competenza di corte d'assise, distruggendosi in sostanza la sentenza contumaciale senza verdetto di giurati, proferta esclusivamente da magistrati togati, può e deve anzi rinnovarsi, e questa volta coll'intervento dei giurati, l'intero procedimento di giudizio. Onde la questione si aumenta e si complica e converrebbe risolverla tutta nel suo complesso con proposito sia pure più pratico che teoretico lasciando di guardare con singolare spirito di tenerezza esigenze, per quanto rispettabili e forti, di convenienza sociale. Il consentire la purgazione della contumacia in tutti i casi non

è consigliabile perchè sarebbe un sistema risolvendosi in una mascherata abolizione del giudizio contumaciale previo, quasi, un esperimento di giudizio a comodo e regola dell'imputato. Piuttosto, sempre volendosi e dovendosi coordinare le norme dei vari giudizi è da decidere (e questo è il parere della Commissione) di ammettere anche nei giudizi contumaciali d'assise l'intervento dei giurati e di abolire la così detta purgazione della contumacia anche in relazione a tali giudizi attribuendo al verdetto contumaciale valore irrevocabile. Si è voluto escludere dal codice vigente l'intervento dei giurati nel giudizio contumaciale per seguire più che altro, una tradizione avuto riguardo alla natura di tale giudice e specialmente al carattere eminentemente accusatorio che nella fase orale il procedimento in corte d'assise deve di necessità assumere. Ma tale ragione non appare nella realtà pratica sufficiente a giustificare senz'altro la esclusione dell'intervento dei giurati nel processo contumaciale. Essi possono ben giudicare anche se l'imputato sia assente e personalmente non risponda, per ammetterne la giustizia dell'accusa o per rigettarla, sulla fattagli imputazione purchè davanti ai giurati medesimi si svolgano tutte le prove a carico e a discarico e un difensore tecnico-giurista di fiducia o di ufficio eletto assista l'imputato assente. Così sarebbe, ripetesi, modificato il procedimento di assise ammettendosi che i giurati possano giudicare anche l'imputato contumace e sarebbe eliminato il procedimento di purgazione della contumacia, sopprimendo l'articolo 475 del vigente codice, il quale dispone che il condannato in contumacia dalla corte d'assise (costituita da tre magistrati togati - art. 103 del codice) alla pena dell'ergastolo o ad altra pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a cinque anni, ovvero alla interdizione perpetua dei pubblici uffici in qualunque tempo si presenti volontariamente o si costituisca in carcere o pervenga in potere della giustizia, prima che l'azione penale sia prescritta, è sottoposto a nuovo giudizio con le forme ordinarie e la sentenza si ha come non avvenuta; e dispone pure che se il condannato presentatosi volontariamente e non arrestato non comparisca nel dibattimento e non giusti-



fichi motivi di impedimento la corte senza intervento dei giurati ordina la esecuzione della condanna. Sopprimendo le suindicate norme bisognerà, com'è ovvio comprendere, modificare le altre norme che riflettono attualmente l'azione e relative istanze per restituzioni, risarcimenti di danni e riparazioni proposte a norma dell'articolo 7 e nel senso che su di esse si pronunci la sentenza di condanna nei sensi e modi attualmente fissati nell'art. 470.

Così opiniamo che dovrebbe riformarsi il procedimento contumaciale in concreto ammettendo cioè in ogni sede giurisdizionale, in prima istanza come in appello, il contumace non solamente a munirsi di un difensore, ma anche a presentare prove a discolpa, consentendo in procedimenti di competenza della corte d'assise l'intervento dei giurati anche in caso di contumacia dell'imputato abolendo quindi per tali procedimenti la purgazione della contumacia dando valore irrevocabile al verdetto contumaciale dei giurati così come a quello profferito in contraddittorio. Così, senza sacrificio di diritti e senza scrupoli o superstizioni di carattere dottrinario tutto intero il processo contumaciale sarebbe riformato; e mantenendosi l'opposizione come mezzo d'impugnazione limitatamente contro le sentenze contumaciali inappellabili di pretori e tribunali, abolendosi, in ogni caso, e disponendo l'assenza di impugnazione all'infuori del ricorso per cassazione per le sentenze di corte d'assise.

Si porta pure il nostro esame sull'istituto dell'appello. Anche talun membro della Commissione espresse l'opinione che tale mezzo di impugnazione si dovrebbe abolire esponendo le consuete ragioni (perchè la questione è vecchia), e cioè che i secondi giudici sono nella impossibilità di ricominciare il dibattimento con la audizione integrale dei testimoni tanto è vero che assai raramente si valgono della facoltà pur loro attribuita dal vigente codice, di riassumere anche se parzialmente la prova testimoniale; che agli stessi giudici arriva la causa sotto la fredda apparenza di atti scritti, che è in contrasto l'escludere l'appello per i più gravi delitti di competenza della corte di assise con lo ammetterlo per i meno gravi; che l'appello serve di mezzo o pretesto a dila-

zioni nella esecuzione delle sentenze e ne sminuisce il pregio repressivo. E a questi argomenti, poichè è certo che la tesi è discutibile, se ne possono aggiungere altri come quello che l'appello non si concilia con l'odierno meccanismo delle prove in cui il convincimento morale sostituisce quello artificiale e legale; che costringe il giudice a non aumentare la pena inflitta dal primo giudice anche se la ritenga sproporzionata al fatto delittuoso; che consacra largamente l'arbitrio nel giudice relatore. Ma si può rispondere che è troppo naturale che il verdetto dei giurati, per l'indole o natura del giudice che lo pronuncia, non possa essere appellabile; non si troverebbe un giudice d'appello; e conviene rassegnarsi a questa necessità d'altronde attutita se non affranta dalla solennità del voto dei rappresentanti della coscienza sociale. L'abolizione poi dell'istituto dell'appello supporrebbe la possibilità di poter creare un giudice singolo o un assai ristretto collegio giudicante infallibile o quasi; il duplice esame è indubitabilmente garanzia di migliore giustizia; e non è impossibile raccogliere anche le risultanze di fatto sia pure da verbali di udienza che gli stessi magistrati di primo grado debbono studiarsi di procurare che siano seriamente redatti, che d'altronde è sempre stato in generale ritenuto pericoloso o meno prudente l'abbandonare le cause a un solo giudice o a un collegio ristretto; che se con l'appello si correggono (assai spesso a dir vero) degli errori, non per questo viene meno la fede nei giudizi; che contro il temuto arbitrio di un relatore vi sono provvedimenti efficaci e vi sono specialmente le libere attività legali delle parti; che la fede nella giustizia si perderebbe ben di più togliendo via un istituto che è favorito dalla convinzione della popolare coscienza; che esso in realtà giova anche allo sviluppo della dottrina giuridica. Si osserva inoltre che non tutti gli errori di un primo giudice possono venire corretti a mezzo della corte di cassazione. Questa non può porre in questione le deduzioni del primo giudice in relazione alla veridicità dei testimoni, alla constatazione dei fatti, al grado della pena, alla applicazione della sospensione della condanna, all'applicazione di circostanze attenuanti. Gli errori in tali materie, se bene

formalmente si motivano, rimangono errori e la corte di cassazione non li può correggere. Il giudice d'appello invece, come notammo sopra, spesso corregge errori del primo giudice e ciò rende inutile il ricorso per cassazione perchè nulla più vi sarebbe da censurare. In fondo, la assoluta abolizione di un riesame non è ammessa dalla dottrina nè da quelle stesse legislazioni che considerarono l'appello con maggiore spirito di avversione in quanto che esse ripresentano il riesame sotto una o altra forma. L'appello non è totalmente abolito in Germania dove pure esiste una organizzazione sistematica e relativamente larga di giudizi misti. Ivi fu infatti mantenuto l'appello dal giudizio dei tribunali di scabini sebbene sia stato soppresso riguardo ai giudizi dei tribunali regionali. In Austria fu molto discusso, ma si finì con questo che il regolamento di procedura penale ammette il gravame di nullità se la sentenza della corte di giustizia è oscura (§ 281 n. 5) incompleta o contraddittoria in sè stessa sopra fatti di importanza decisiva, se vi sia contraddizione tra fatti risultanti e motivi di sentenza; e il § 362 autorizza la corte di cassazione a ordinare la riassunzione, in via straordinaria a favore di un condannato per crimine o delitto quando nella preventiva discussione di un gravame di nullità o dopo pubblica pertrattazione ad esso relativa, ovvero sopra una relazione prodotta a sensi del § 341 o in una disamina di atti impresa sopra speciale proposta del procuratore generale, sorgano dubbi rilevanti sulla esattezza dei fatti su cui è basata la sentenza che non sieno tolti dai singoli rilievi che la corte di cassazione potesse ordinare ecc. Nel codice di procedura penale ungherese, sia pure con certi limiti e forse con troppe complicazioni, è in sostanza riconosciuto l'istituto dell'appello (art. 381 e segg.). In Spagna la *Ley de enjuiciamiento criminal* se non ammette appello contro le sentenze delle camere penali o dei tribunali penali (art. 487) lo ammette contro le sentenze dei giudici municipali (art. 977 e segg.). Nè l'istituto dell'appello può, rispetto alle giurisdizioni non popolari, inferiori, dirsi inviso da legislazioni moderne anche costituite a larga base popolare e accusatoria (V. *Fournier* « De la procédure criminelle aux Etats-Unis et particulièrement

dans l'Etat de New-York. Introd. au code de proc. pen. de New-York, pag. LXII e segg. e CXLII e segg. ». In fine il pregevole codice di procedura penale norvegese, pur ammettendo lo scabinato consente vie di reclamo in appello e per nuova discussione e nuovo giudizio (§§ 393 e segg. 401 e segg.). Si può aggiungere che se ancora qualche cosa insegnano le statistiche, conviene ricordare come esse accertino che nel nostro paese il numero delle sentenze riformate in sede di appello è notevole, ed è sensibile quello delle assoluzioni anche complete e delle riduzioni di pena. Se, come di ogni istituto dal quale si spera di poter trarre beneficio, si abusa e se talvolta può sollevarsi lagnò sul suo funzionamento, è altrettanto certo che ne ritraggono anche vantaggi non solamente la libertà individuale, ma pure la giustizia sociale; e che vi sono questioni di diritto e non solamente questioni di fatto di non sempre pronta e agevole soluzione per modo che il provocarne una nuova conoscenza e nuovamente conoscerne può riuscire e riesce a vantaggio della ragione del diritto e della giustizia.

Migliorando i primi giudici si potrà, se pur lentamente, arrivare al giudizio unico o ci si approssimerà ad esso; ma ciò allora accadrà con la adesione della opinione comune per virtù di rin vigoriti ordinamenti e strumenti di giudizio senza ora compiere uno strappo che non soddisferebbe con la universale coscienza non preparata nè disposta ad acconciarsi.

Mantenendosi l'appello, come la Commissione opina che debba essere, bisognerà conservarne la estensione attuale consentendo tale mezzo di impugnazione, con rispetto alla eguaglianza di trattamento fra il pubblico ministero e le parti in causa riguardando ognuno in relazione al suo specifico interesse; o penale o esclusivamente e strettamente civile.

\*  
\* \*

Fu ammessa dal codice vigente anche la così detta procedura per decreto rivolta a scopo di semplificazione e soprattutto intesa a liberare i pretori urbani dalla opprimente necessità di far luogo, per giudicare ogni anche lievissimo reato contravvenzionale, in omaggio ai principi di

pubblicità e di oralità, a un formale dibattimento, e quindi risparmiare così la celebrazione di migliaia di dibattimenti con la osservanza in ciascheduno delle rispettive formalità. E perciò fu stabilito (nell'articolo 298) che nei procedimenti per le contravvenzioni di sua competenza il pretore che, in seguito all'esame degli atti e alle investigazioni compiute, ritenga di dovere infliggere l'ammenda non superiore a lire cento, pronuncia la condanna senza procedere al dibattimento mediante decreto ponendo altresì a carico del contravventore le spese del procedimento, e nei casi determinati dalla legge ordina la confisca o la restituzione delle cose sequestrate. Ordina la legge attuale che il pretore può anche disporre la sospensione della esecuzione della condanna con gli effetti degli articoli 423 e 424. Il codice poi disciplina il procedimento semplice di opposizione a tale decreto.

Con decreto-legge del 5 ottobre 1920, n. 1417, fu stabilito che nei procedimenti per reati soggetti alla giurisdizione militare e per i quali in applicazione di un provvedimento generale di indulto sia da infliggere una condanna commutabile di diritto in condizionale, il presidente del tribunale militare o un giudice relatore da lui delegato, su richiesta dell'avvocato militare, provvede mediante decreto secondo le norme stabilite nel titolo V, libro II, del codice di procedura penale comune e cioè dell'articolo 298 e seguenti. Stabilisce che l'interessato nel termine di trenta giorni dalla notificazione del decreto penale, può fare domanda per il dibattimento e che se il decreto non si impugna, è ordinata la esecuzione del decreto nel modo stabilito per la esecuzione delle condanne.

Si proporrebbe di riformare l'attuale articolo 298 nel senso di allargare i casi nei quali possa emettersi il decreto penale comprendendovi anche di quelli nei quali sia possibile una pena privativa della libertà personale fino a un certo limite.

È discutibile la opportunità della estensione fatta dal citato decreto-legge relativa a reati di indole militare; e la Commissione che pur sa come sia stata estesa la procedura per decreto a contravvenzioni municipali per decreto-legge 23 maggio 1924, n. 867, a reati di frode nei

vini per decreto 14 settembre 1924, n. 1371, a trasgressioni a leggi tributarie per decreto 26 marzo 1923, num. 596, e a trasgressioni a norme sulla circolazione su vie pubbliche per decreto 31 dicembre 1923, n. 3043, è unanime nella opinione contraria alla estensione a casi nei quali debbasi infliggere condanna a qualsiasi misura di pena privativa della libertà personale.

È invece concorde nel ritenere che potrebbe estendere a tutte le contravvenzioni punibili con sola pena pecuniaria con un massimo che non vada oltre le lire mille. Può parere soddisfacente un sistema processuale così spiccio perchè sprovvisto di ogni formalità; ma non conviene che si autorizzino allargamenti che potrebbero se non consentire abusi, per lo meno abituare a indifferenza nella protezione del diritto individuale di libertà, che è sacro e non può nè deve essere menomato se non in ipotesi di esistenza di colpe commesse irrevocabilmente riconosciuta con sentenza profferita con la garanzia delle necessarie forme consuete.

\* \* \*

È posta innanzi pure la questione se debbano essere riformate le norme contenute negli articoli 335 al 328 che disciplinano la cosiddetta liberazione automatica e la correlativa norma per eventuale proroga di custodia preventiva. Quantunque a lieve maggioranza di voti, la Commissione ritiene che queste disposizioni non meritino riforma considerando esso lo scopo principale della legge e non troppo allarmandosi per qualche difficoltà pratica a cui possono aver dato luogo.

Abbiamo detto anche sopra che la detenzione preventiva si deve ammettere come una necessaria ingiustizia perchè la libertà del cittadino è fondamentale diritto e del quale non dovrebbe consentirsi menomazione alcuna se non nella esecuzione di sentenza di condanna divenuta irrevocabile. In tempi anteriori specialmente alla applicazione del codice vigente, fu soventi volte elevato lamento e protesta per procedimenti che, rimanendo frattanto incarcerato l'imputato, durarono due tre anni e anche più; e il legislatore, nel codice del 1913, pensò se non fosse necessario di porre un ri-



paro a guaio così grave e scandaloso imitando legislazioni che fissarono limiti massimi al magistrato istruttore per finire il suo lavoro di ricerca. Il pensiero divenne realtà disponendo negli articoli 325, 326 e 327 quanto segue. Per i reati di competenza del Pretore, dopo venti giorni dall'arresto dell'imputato nei casi in cui è ammissibile la libertà provvisoria, e dopo trenta giorni nei casi in cui essa non è ammissibile, l'imputato, al quale non sia stato notificato il decreto di citazione deve essere scarcerato. Per i reati di competenza del tribunale e della corte di assise, nei casi in cui è ammissibile la libertà provvisoria, rispettivamente dopo cinquanta e novanta giorni dall'arresto, l'imputato, al quale non sia stato notificato il decreto di citazione o la sentenza di rinvio, deve essere scarcerato.

Questi termini possono essere prorogati rispettivamente fino al doppio nelle forme che la legge dispone, con lo stabilire una procedura per determinare, con intervento anche della difesa dell'imputato, se la istruzione presenti difficoltà di indagini. E dispone inoltre la legge che per i reati di competenza del tribunale o della corte di assise, nei casi nei quali non è ammissibile la libertà provvisoria qualora nel termine rispettivo di cento o centottanta giorni dall'arresto dell'imputato non sia stato a lui notificato il decreto di citazione o la sentenza di rinvio, può essere chiesta e concessa una proroga, la quale non deve avere durata maggiore di un anno dalla data del provvedimento che la concede, e non deve in alcun caso portare la durata complessiva della custodia oltre un periodo corrispondente al quarto del massimo della pena restrittiva della libertà che sia stabilita per il reato per cui si procede; e che trascorso il termine ordinario o prorogato senza che sia stato notificato all'imputato il decreto di citazione o la sentenza di rinvio, egli deve essere scarcerato. Il codice poi fissa delle cautele alle quali la libertà è condizionata. Ognun vede che questo istituto è governato con rigore perchè si rivolge solamente a eccitare il giudice a chiudere sollecitamente la istruzione e non si estende oltre i limiti di essa; e perciò non certamente si propone o riesce a fondare un provvedimento di mera benevolenza per l'imputato. I termini massimi fissati per l'istru-

zione appariscono più che convenienti e congrui; ma tuttavia sia per un certo spirito non sicuramente lodevole, ma spiegabile, di contrasto alla legge che volle resistere a un vero e conclamato abuso causato sia da deficienza di buona volontà o di solerzia o, più probabilmente, dalla esuberanza del lavoro dal quale sono sovente oppressi, i giudici di istruzione hanno mossi lamenti e molto spesso chiesero proroghe; e la critica perciò si sbizzarrisce a dire che l'istituto della liberazione automatica a nulla serve ed invece è molesto e perturbatore delle istruzioni. Quantunque a lieve maggioranza, la Commissione non espresse voto adesivo alla soppressione dell'istituto e crede che debba mantenersi, ritenendo che esso valga nel codice come una opportuna efficace spinta ad affrettare le istruzioni sulle quali è innegabile che i giudici spesso si attardano con ricerche e accertamenti eccessivi o lenti. Anche qui d'altra parte va osservato che se l'istituto ha potuto e può presentare nella pratica qualche inconveniente, quello non escluso che delle domande di proroga dei termini si abusi, è anche certo che esso portò dei vantaggi tali da vincerla sugli scomodi, ed è giusto ripetere ancora una volta che non si deve confondere con la eccessiva tenerezza verso la presunzione di innocenza militante a protezione della libertà per l'imputato, il maggior possibile rispetto a tale diritto, consistendo la bontà di un penale procedimento giuridicamente regolato precipuamente nel creare un equilibrio tra il potere e dovere di azione della sociale autorità e le esigenze del diritto di libertà individuale, ed è pur giusto l'affermare che è certamente il rispetto a questa un indice sicuro di civiltà giuridica, perchè se vero è che non pochi fra gli imputati sono colpevoli, è vero pure che il codice di procedura penale (questa è la sua metafisica) è fatto per proteggere specialmente i cittadini onesti o innocenti. La maggioranza della Commissione ritiene che la creazione legislativa dell'ordine di scarcerazione, quando è più che presumibile che l'istruzione dovrebbe essere esaurita, abbia costituito una nota importante della legislazione processuale penale italiana e che tale istituto abbia segnato un reale progresso nei sistemi processuali, e che perciò debbasi conservare, salvo che non ve-

nisse in definitivo proposto alle norme attuali un qualche emendamento valido a migliorarne il funzionamento. Osserva infine che è così difficile, da parere quasi impossibile, che un istituto processuale esca o presto si riveli a tutti perfetto o non suscettivo di critica; e che perciò vano, e vorrebbe dir fatuo, riuscirebbe ogni studio fatto con la speranza di conseguire un generale solidale consentimento; onde per un legislatore savio e prudente non rimane che l'acconciarsi a misurare con imparzialità di attenzione gli argomenti che stanno a favore e quelli che stanno contro di ogni istituto per accettarlo o respingerlo secondo la prevalenza degli uni o degli altri.

\*  
\*  
\*

Sono state mosse critiche ad alcune disposizioni che riguardano la produzione della prova testimoniale, che tanto è pur troppo necessaria quanto è di difficile apprezzamento. L'art. 246 del codice vigente, richiamato poi e confermato per la sede di giudizio dall'art. 398, dispone che i testimoni devono essere interrogati su fatti determinati e non possono essere interrogati sulle voci correnti nel pubblico intorno ai fatti nè sulla moralità in genere delle parti o di testimoni. Questa disposizione, guardata in sè, non appare meritevole di critica perchè utile alla scoperta della verità non può essere una diceria anonima vagante e casualmente raccolta come una bastarda che non conosce il padre, nè può interessare, nè deve interessare al giudice il conoscere ciò che al così detto pubblico, irresponsabile, piaccia di pensare intorno ai fatti sui quali egli è chiamato a esprimere la sua decisione. I testimoni devono deporre su di quanto essi conoscano perchè percepito dai loro sensi e devono perciò narrare dei fatti storici concreti, non devono fare nè ripetere apprezzamenti ai quali non può essere attribuito altro che un valore meramente soggettivo. Il codice ha poi voluto sopprimere recisamente la possibilità che si presentassero al procedimento di istruzione e poi ancora di giudizio (come talvolta si era in tempi passati usato e abusato) schiere di testimoni, specialmente laudatori, per dichiarare in genere che l'imputato è ritenuto un onest'uomo, un uomo

leale, mite, laborioso, rispettoso delle leggi, di costume corretto, incapace di delinquere o di ingannare altrui o di mentire. Così disponendo, noi crediamo che il legislatore abbia fatto bene. È un richiamo che nella norma si fa al giudice sul contenuto che deve avere la deposizione testimoniale. Ma anche di tale norma bisognava e bisogna afferrare i precisi limiti e l'esatto significato. Il conoscere, in fatti, la vita anteatta dell'imputato può, specialmente in taluni casi, nei quali il reato può supporre una espressione di carattere morale specifica, avere una importanza notevole in difetto attuale di prove di natura obbiettiva. Il giudice non di rado perciò prova il ragionevole bisogno di conoscere la vita dell'imputato per porre la medesima in rapporto al fatto imputato o ai motivi che lo abbiano determinato. Onde non sarebbe buona e accettabile norma probatoria quella di perentoriamente escludere le informazioni. Perciò, corrispondentemente agli articoli 246 e 398, l'art. 406 del codice vigente vieta la lettura di informazioni sulle varie correnti del pubblico (intendendo informazioni anche provenienti da pubbliche autorità) intorno ai fatti di cui si tratta nel procedimento, ovvero sulla moralità in genere delle parti o dei testimoni; fatta eccezione per i certificati del casellario giudiziale.

Ma dal complesso delle disposizioni surricordate, e per lo spirito e per la lettura di loro, non si può dedurre che sia interdetto di assumere testimonianze su fatti che valgano a certiorare sulle qualità, attitudini e abitudini morali dell'imputato. Il divieto riflette la interrogazione sulla moralità *in genere*, ed è lodevole in quanto la risposta si risolverebbe in qualche affermazione di valore soggettivo probatoriamente inconcludente o inutile. Può darsi che la formola dell'articolo 246 attuale non sia felice, non abbia reso esattamente il pensiero del legislatore e che perciò, errando, si sia talvolta esclusa l'ammissione di prove su fatti specifici esclusivamente riflettenti la dimostrazione della onestà e correttezza precedente dell'imputato e perciò la Commissione, mentre è concorde nel ritenere avveduta e lodevole la norma che non si ammettano domande ai testimoni sulle moralità in genere è pure concorde nel ritenere che si debba studiare una

formula la quale però consenta che si possano introdurre e assumere testimoni perchè depongono sui precedenti morali dell'imputato. Del resto poi su tale argomento, più che su ogni altro, il legislatore deve fare affidamento sulla intelligenza, capacità e avvedutezza del giudice perchè la prova non si estenda oltre i confini che le possono essere o le sono razionalmente fissati.

Ritorniamo a considerare ora l'istituto della giuria popolare, del quale parlammo in riguardo specialmente alla sua competenza qualitativa, e vi ritorniamo per occuparci di altre questioni che interessano il suo funzionamento, sempre quando l'istituto medesimo debba conservarsi.

Aderisce la Commissione, perchè può giovare allo scopo di migliorare la qualità dei giudici, che si rivedano le disposizioni sulla formazione della lista generale dei giurati dettate nella legge dell'8 giugno 1874, n. 1937. Concorde pure nel ritenere che si dovrebbero sopprimere le categorie indicate nei nn. 10, 14 e 21 dell'art. 2, n. III di tale decreto non potendosi ammettere fondata presunzione di capacità a fungere l'ufficio di giurato nel solo fatto di essere o essere stato consigliere provinciale o di essere e essere stato sindaco o consigliere di un comune avente sia pure una popolazione superiore a 3000 abitanti o di avere un determinato modesto censo; è concorde nel soggiungere pure che siano da rivedere le categorie 15 e 20 parendo che in esse possono vedersi compresi egualmente cittadini dei quali non è dato fondatamente presumere la capacità.

Ma bisogna poi abituarsi a guardare in faccia la verità come essa è e a dirla apertamente: una delle cause per le quali può lamentarsi talvolta che la giuria popolare sia meno capace a decidere, dipende dall'attitudine dei giurati migliori per intelligenza, e capacissimi, che influiscono e brigano per essere compresi fra quelli che possono venire ricusati; da quella degli avvocati che quando non abbiano o non sentono, per un falso concetto sul modo di esprimere il loro delicato e nobile ufficio difensivo, il dovere di mantenere nella giuria della causa i giurati di maggiore intelligenza e coltura e rispettabilità, ricusano appunto i migliori fra i cittadini giurati e un poco anche dal contegno di qualche presidente che eccessivamente,

per un non lodevole spirito di acquiescenza o benevolenza, giustifichi scuse o compatisca e perdoni assenze non sempre giustificate nè giustificabili concorrendo così a creare uno stato di cose per il quale della lunga lista dei giurati della sessione finiscano col rimanere in servizio per la causa i meno adatti per deciderla!

Ma due proposte invero vanno considerate in maniera particolare, che toccano il funzionamento della giuria; e riflettono la forma del questionario da proporsi ad essa e la forma e metodo di votazione del verdetto.

L'articolo 446 del vigente codice stabilisce che la questione sul fatto principale come fu indicato nella sentenza di rinvio o nell'atto di accusa, con la enunciazione degli elementi costitutivi del reato, senza dare loro alcuna denominazione giuridica e con riferimento alla colpevolezza dell'imputato deve essere divisa nelle seguenti domande: 1) se sussiste il fatto materiale; 2) se l'imputato l'abbia commesso o vi abbia concorso; 3) se l'imputato sia colpevole enunciando in questa domanda, quando sia enunciato dalla legge, anche il fine specifico. E nell'articolo 451, allo scopo di facilitarne la formazione si indica la formula della medesima per le tre questioni. È noto come invece il precedente codice processuale del 1865 ordinasse che venisse formulata un'unica questione sul fatto principale la quale doveva comprendere (articolo 495) il fatto o i fatti formanti il soggetto della accusa e costituenti gli elementi materiali e morali del reato imputato senza dare a loro alcuna denominazione giuridica. Allora riunendosi in una unica domanda la questione sul fatto e sulla colpevolezza il giurato che non fosse stato convinto che il fatto sussistesse o che l'accusato lo avesse compiuto o vi avesse preso parte rispondeva no e questo no si assommava con quello di altro o altri giurati che fossero stati convinti della sussistenza del fatto bensì, ma anche soltanto che l'accusato non ne fosse colpevole. A chi un istante si arresti a pensare su tale metodo di domanda apparisce prestamente come così per il sì come per il no, ma specialmente per il no, si potesse arrivare a costituire una risposta equivoca appunto per la complessità della domanda e a tale segno che un negativo verdetto di giurati (pure ri-



conosciuto egualmente come verità irrevocabile giudiziaria ad effetti penali) non potesse fornire base ad una azione civile nascente da un fatto per avventura escluso solamente perchè si era voluta escludere la penale colpevolezza la quale per la complessità della unica domanda non si poteva escludere senza contemporaneamente in realtà negare anche il fatto. Il codice vigente ha trovato più ragionevole e più giustificabile che la questione sul fatto principale si dividesse nelle tre domande: la prima sull'esistenza del fatto materiale; la seconda sull'essere stato commesso dall'imputato o sull'avervi egli avuto parte; la terza per dire se questo imputato era colpevole del fatto. Per esempio: fu ucciso un uomo; l'uccisione fu consumata dall'imputato; questi ha cagionata la morte agendo volontariamente col fine di uccidere. Questo sistema non è complesso o difficile; ma semplice e agevole: esso asseconda le semplici e normali operazioni che la mente deve compiere per decidere nel fatto una causa penale.

È ragionevole che a ciascheduna operazione mentale corrisponda una richiesta, la quale serva di guida al giudice popolare che già sente balzare dalla sua stessa coscienza le domande a se stesso con questo ordine: è risultato provato che il fatto esiste? Chi lo ha compiuto? Colui che l'ha compiuto è colpevole o ha da essere punito? Le tre domande perciò certamente sono fondamentali e necessarie e riassumono la storia e la psicologia della causa. E vengono poi le altre tutte le quali, nei congrui casi, valgono per la misurazione del fatto nella sua forza intenzionale, nella sua quantità o nel suo grado.

È tutto un sistema razionale nella formazione delle questioni le quali, del resto, debbono poi anche venire spiegate dal presidente. Bisogna ben ricordare come accettando l'istituto della giuria popolare è necessario escogitare un metodo per cui essa, giudicar dovendo solamente sul fatto affermi quanto basta o quanto basta neghi per riconoscere poi, per via di definizione giuridica che appartiene al giudice togato, se si debba fare applicazione della legge penale. Con la tripartizione della questione principale non è possibile la negazione esteriormente scandalosa (data l'unicità della questione) del fatto

la quale interiormente sia invece intesa a escludere la colpevolezza, amalgamata con gli elementi del fatto istesso, oppure improntata al convincimento che il fatto sussiste ma che l'imputato non ne sia stato l'autore o comunque non ne sia responsabile. Con la tripartizione è tolta quindi anche la possibilità che sull'equivoco, per provocare una artificiosa maggioranza favorevole con divisione sostanziale di voti giuochi un'abile e astuta difesa, togliendo la sincerità del voto. Infine, ammesso dal codice, come la Commissione trova giusto che si confermi e si estenda a tutte le sue naturali necessarie conseguenze, il principio dell'unità sovrana del potere giurisdizionale, si coordina con la tripartizione della questione principale (ciò che sarebbe impossibile ammettendo la questione unica) il verdetto di assoluzione con l'azione civile che può nascere dal fatto che per difetto ad esempio di elemento soggettivo non costituisca reato e si è potuto scrivere e si può confermare la norma scritta nell'articolo 12 del codice che, cioè, l'azione civile contro l'imputato o contro la persona civilmente responsabile non può essere promossa proseguita o riproposta avanti il giudice civile neppure per ragioni di colpa civile, quando in seguito a giudizio con sentenza o *verdetto irrevocabile*, sia dichiarato che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o non vi ha concorso, ovvero sia stato dichiarato (e ciò vale singolarmente per i giudicati di magistrati togati) che non sono sufficienti le prove che il fatto sussista, o che l'imputato lo abbia commesso o vi abbia concorso. Gli avversari della tripartizione della questione principale (che non porta nè eccesso nè ingombro di domande) hanno certamente dimenticato come appunto essa perentoriamente valga a dirimere i dubbi che esistevano di fronte alla questione unica disposta dal codice del 1865, e che risorgerebbero ritornando a quella formula. Si era allora ammesso da giuristi e da qualche sentenza che se i giurati avessero negato il fatto materiale, su del quale una questione autonoma il presidente aveva facoltà e non obbligo di porre prima di ogni altra, venisse meno l'azione civile; e si sosteneva da altri che anche in questo come in altri casi (e così si avvilita il voto dei giurati!) sull'azione civile nessuna

efficacia poteva esercitare il verdetto; ed era opinione comune che tale inefficacia si dovesse riconoscere in rapporto al verdetto negativo sull'unica questione principale comprendente in una unità elementi storici, giuridici e psicologici tutti insieme. Ma è evidente che il verdetto è e deve essere riconosciuto una sentenza (come un'altra di giudici togati) e che non si può giustificare l'affermazione che non vi sia buona ragione per rifiutare alla decisione di fatto dei giurati l'efficacia che si consente alla decisione medesima emessa da giudici togati; ed è pure evidente che giustamente ammettendosi la improponibilità della azione civile di danno anche in caso di dichiarata insufficienza di prove e rendendo obbligatoria, come si è detto, una domanda ai giurati sulla sussistenza dei fatti indipendente da quella sulla responsabilità, si deve parificare il verdetto dei giurati alla sentenza dei giudici togati. La declaratoria giudiziale sul duplice danno mediato e immediato, su cui si impenna la costruzione giuridica del reato, suppone ed esige unità sulla dichiarazione di fatto materiale. Diversamente accadrebbe che si potrebbe avere un giudizio di fatto intorno alla azione privata di danno immediato contradicente a quello intorno alla azione pubblica relativa al danno mediato. Una necessità logica si impone alle due giurisdizioni, ed è che si accerti il materiale di fatto, e che questo si riporti o si avvicini alla determinata persona dalla quale esso deve essere prodotto. Una diversità di giudicati condurrebbe a escludere quella necessità, che viene appresa dal codice come la base della ricerca processuale, e sulla quale è fondata così la dichiarazione di colpevolezza penale come quella di obbligazione per responsabilità nei riguardi civili. Se si riconosce che non esiste il fatto materiale generatore di un diritto subiettivo pubblico svolgentesi nella azione penale, non vi è neppure per generare un diritto subiettivo privato svolgentesi in una azione civile. La sentenza penale di assoluzione basta a negare i due debiti, pubblico e privato, e escluda il fatto materiale sul quale ambedue si dovrebbero fondare. La legge processuale penale deve per tutto ciò disporre che la esigenza penale e la civile per ciò che si riflette il danno che può avere causa in un reato, si immede-

simano nella sussistenza del fatto. Ed ecco nuovamente così giustificata la necessità voluta dall'unità dei principi, di tripartire ai giurati la questione sul fatto principale.

E veniamo a dire del metodo di votazione del verdetto. L'attuale articolo 455 del codice stabilisce che alla deliberazione del verdetto si procede nella sala di udienza presenti, insieme coi giurati (esclusi i due supplenti perchè evidentemente non si potrebbe ammettere una sostituzione di giudici in corso di votazione), il presidente, il pubblico ministero, il cancelliere e un difensore per ciascuno degli imputati. Il presidente spiega, pone in votazione e rileva e annunzia la votazione per ogni singola questione. Si vorrebbe riformare questo metodo istituito con l'intendimento di evitare errori nella votazione del verdetto, errori che talvolta conducevano a stravaganze e contraddizioni per inesperienza del capo dei giurati e di rendere il voto personalmente più rispondente alle impressioni e convinzioni di ciascun giurato togliendolo alle influenze che possono venire e che talvolta si seppe vennero esercitate al momento della votazione dai giurati più autorevoli o più abili sopra i più semplici e modesti mediante discussioni tumultuarie o fine insinuanti sollecitazioni. Il sistema attuato dal codice del 1913 ora vigente, fu una delle sue maggiori innovazioni processuali e, per dire tutta la imparziale verità, non risulta che abbia fatto cattiva prova ed evitò certamente errori tanto che godette e gode dell'approvazione di non pochi fra i migliori presidenti di corte d'assise. Tuttavia, la maggioranza della Commissione, non partecipando ad essa il relatore sottoscritto, espresse voto per il ritorno al sistema antico con la votazione, cioè, del verdetto, in camera di consiglio senza la presenza di alcuno parendo che così il voto dei giurati possa essere più libero e più indipendente. Essa osservò che a giudizio dei più provetti presidenti di corte d'assise i giurati all'udienza, in presenza della corte e degli avvocati delle parti, hanno ritegno di chiedere spiegazioni sui quesiti e votano con scheda bianca, determinando assoluzioni contrarie alla loro coscienza e alla giustizia.

Si pose in discussione se dovevasi proporre che alla votazione del verdetto intervenisse il

solo presidente e fosse egli pure votante, in quanto si troverebbe opportuno e garante di giustizia il conservare in ogni modo il sistema di affidare a lui la direzione della deliberazione, e vi fu nel deliberare su tale punto parità di voti. Sembra al relatore che con o senza suo voto personale non debba il presidente essere ammesso a intervenire a formare la deliberazione e se gli negasse il voto è certo tuttavia che, più o meno intensa secondo il suo maggiore o minore criterio di riserbo, egli potrebbe esercitare una influenza, non essendo controllato dalla presenza di parti oppostamente interessate e sicuramente vigili, sulle deliberazioni dei giurati, i quali sarebbero diminuiti nella loro libertà che deve essere piena e sempre non consigliabile né sindacabile. Peggio poi evidentemente sarebbe se si ammettesse l'intervento del presidente con voto. In ogni caso, se gli è lecito esprimere intera la sua modesta, ma sincera, personale opinione, il sottoscritto relatore dall'intervento del solo presidente nella deliberazione del verdetto vedrebbe designata una manifestazione di disistima o di sospetto di incapacità verso la giuria, istituto assai sensibile e delicato che ne potrebbe subire un turbamento non utile alla amministrazione della giustizia. La commistione di un alto magistrato professionista con giudici temporanei del popolo non farebbe che scuotere la fiducia in questi ultimi e talvolta, molto spesso, anzi che aggiungervi dignità, umilierebbe la funzione popolare. Se l'istituto popolare si accetta bisogna escludere riforme di funzionamento che ne snaturino la essenza e la operosità.

È poi degno di nota che la Commissione, propostosi il tema se si dovrebbe far rivivere l'abolito riassunto presidenziale, lo negò a maggioranza. Il riassunto presidenziale è istituto che si potrebbe ammettere più agevolmente in paesi nei quali la funzione del presidente fosse più che presso di noi limitata per ciò che riguarda la istruttoria. Il presidente ha una funzione altrettanto alta quanto è difficile; deve avere pronto ingegno coltura giuridica abilità direttiva, esperienza giudiziaria; gli si deve consentire l'esercizio di forti poteri perché nessuno nell'orale procedimento abusi o sorpassi comunque i limiti delle sue facoltà e

dei suoi diritti; ma l'affidargli il riassunto è offrirgli il grave pericolo di far elevare sospetto sulla sua imparzialità, virtù che sopra ogni altra egli ha il dovere di esercitare. La maggior parte dei giuristi italiani è contraria al riassunto presidenziale, che in Italia non fece buona prova e anche altrove parecchie legislazioni l'hanno abolito. D'altra parte se si mantenesse al presidente il compito di spiegare ai giurati le questioni partitamente e nelle rispettive colleganze fra esse, e di spiegare a loro eventualmente il significato di denominazioni giuridiche esposte nella discussione o di istituti di diritto pure discussi gli si confermerebbe una facoltà ben più alta e degna del riassunto.

Si è posta innanzi un'altra proposta: l'ammissione della revisione della sentenza assolutoria e a questa la Commissione a forte maggioranza rispose negativamente. È inutile dire le ragioni per le quali nei casi dal codice (articoli da 533 al 538) precisati si ammette la revisione di sentenze di condanna; ma da questo non deriva quasi per ragione di correlatività che si possa o debba ammettere la revisione, in alcun caso, di sentenza assolutoria. Considerando la questione, che è vecchia, dal punto di vista strettamente giuridico, si è insignato dai nostri più grandi giuristi che bisogna saper distinguere il fondamento del diritto di punire (la tutela giuridica) dal fine delle pene, che non è la riparazione del diritto perché ciò condurrebbe diritti alla espiatione. La pena è un fatto umano subordinato ai bisogni politici. Il fine della pena congiunge in sé il carattere giuridico e il politico e questo si esprime con la formula della tranquillità. Il fondamento del diritto di punire deve essere una verità giuridica e perciò assoluta indipendente da qualunque considerazione di utilità: non così è del fine della pena. Questo è differente dal suo fondamento, perché il fine della pena appunto è il ristabilimento della tranquillità. Se fosse fine delle pene la espiatione od anche solo la riaffermazione per parte del colpevole del diritto da lui negato col delinquere, la dottrina della cosa giudicata in criminale, come egualmente sarebbe di quella della prescrizione, sarebbero un non senso, una iniquità e un vero arbitrio. Non giova alla tranquillità



che si affermi che il cittadino che sia stato una volta sospettato debba essere in perpetuo condannato al sospetto; anzi così neppure la società sarebbe tranquilla. Nel caso di condanna, ingiusta, di un innocente si è dinanzi a un male certo e ad una iniquità che deve sparire; nel caso di assoluzione si è dinanzi a un mero pericolo, che non ha la forza bastevole a spogliare le forme del procedimento penale di quella efficacia e di quella venerazione che l'ordine sociale impone e che occorre per la quiete sociale. La non retrattabilità assoluta di sentenze di condanna demolirebbe, contraddicendo al suo fine, il principio fondamentale del diritto penale. Quella invece delle sentenze assolutorie è coordinata al fine delle pene e non contrasta al detto principio fondamentale. Il non punire il colpevole non si oppone alla tutela giuridica, ma la lascia inoperosa; è una deficienza, sì, nella amministrazione della giustizia, ma non è ingiustizia flagrante. Se si assolve un colpevole vi è il danno di un delinquente impunito; negli altri casi vi è il danno del delinquente impunito e dell'innocente colpito.

Non bastano, si può aggiungere, appariscenti, per quanto esteriormente impressionanti, considerazioni politiche per sostenere l'ammissibilità della revisione di sentenze assolutorie. La revisione è sempre una eccezione alla irrevocabilità del giudicato che sia stato legalmente emesso. La continuata perenne ricerca della verità può ammettersi quando vi sia la condanna di un innocente. Tutti i metodi processuali si rivolgono poi ad assicurare la giustizia che sia umanamente possibile. Quando risulta condannato un innocente, lo Stato, pur avendo operato per proteggere il diritto, ha leso un diritto; quando invece si ritiene socialmente raggiunta la verità in favore della libertà, cioè con assoluzione, non è utile creare impedimenti a che si mantenga una condizione giuridica che la sentenza liberatoria ha creata. Quando il potere sociale impone a sè medesimo la cessazione della persecuzione manca ogni giustificazione giuridica per la ripresa di essa. Il ripristino della condizione giuridica normale del cittadino, che si verifica con la assoluzione, deve avere carattere di permanenza; e il procedimento penale interessa non solamente gli

assoluti o i condannati; ma bensì tutti i cittadini. Del resto poi se una volta fu proclamata giusta una assoluzione, non si può nè si deve poi proclamarla ingiusta intiepidendo la fede nella giustizia sociale. Nè si potrebbe dire, che è immorale che rimanga intangibile la assoluzione di un reo perchè con argomenti puramente morali non può risolversi una questione strettamente giuridica. Nè sarebbe da proporre la revisione delle assolutorie nè anche quando l'imputato avesse pubblicamente e espressamente confessato il reato. La confessione, anche se giudiziale, come bene si sa, non è elemento di prova decisivo; e se poi è stragiudiziale non è che un semplice fatto, che avrebbe bisogno del soccorso di altri mezzi veri di prova. La confessione dunque non sarebbe che una occasione od un motivo giustificante la riapertura del procedimento già chiuso con sentenza liberatoria. Ed è facile di osservare che dovendo in qualunque caso la confessione venire confermata nel corso del nuovo giudizio, e, se confermata, dovendo essere assistita da altri coefficienti probatori o venire sostituita da nuovi elementi da essa ridestati in caso di ritrattazione, tutto ciò equivarrebbe logicamente a consentire che si riapra il procedimento, anche in ipotesi di proscioglimento, per ragione di nuovi fatti influenti sul merito del giudizio; e pare che a tale segno trascinati dalla logica vorrebbero giungere non pochi di coloro che propugnano la revisione anche delle sentenze assolutorie. Inoltre ancora, il fatto della pubblica e piena confessione dopo l'assoluzione sarebbe così raro da non valere la pena di compromettere interessi sociali e individuali assai alti, che si collegano al giudicato, per qualunque singolo caso se pur doloroso. Insomma bisogna persuadersi che la perfezione nella giustizia umana non è dato raggiungere perchè non corrisponde con la umana natura; e quando si va faticosamente in cerca della giustizia assoluta o perfetta, si cade facilmente nel pericolo non solamente di ledere con lo sforzo il diritto individuale, ma di dovere poi anche sostenere tali eccezioni a principi fondamentali che pur devono nella società umana, nella quale tutto è limitato e relativo, governare il magistero della pena.

Invece è opinione della Commissione che

si dovrebbe rivedere l'articolo 551 del codice vigente che in troppo arduo e magro modo tende ad assicurare un soccorso all'innocente che era stato ingiustamente condannato, in caso di revisione; e migliorarlo così che ogni cittadino che abbia avuta la immensa sventura di cader vittima di un errore giudiziario possa conseguire un compenso. Questo potrebbe essere coordinato con la istituzione di una cassa delle ammende concorrente all'uopo con parte del suo patrimonio. Lo stabilire su quali basi possa fondarsi un simile provvedimento può muovere discussioni importanti e eleganti; ma queste valgono limitatamente. È il sentimento comune che unanimemente trova giusto e doveroso il provvedimento.

Si vorrebbe modificare l'articolo 500 del codice di procedura penale vigente che indica i casi nei quali si può proporre ricorso per cassazione contro la sentenza pronunciata in giudizio inappellabilmente o in grado di appello e che sono la violazione o erronea applicazione della legge, l'eccesso di potere, la incompetenza per materia, ovvero le omissioni o violazioni di forme nella sentenza, nel verdetto o negli atti che hanno preceduto; quando producano nullità e questa non sia stata sanata nei modi stabiliti dalla legge. E pare che si intenderebbe di sostituire a tutte le suindicate indicazioni la sola formula « per violazione della legge ». Tale formula apparentemente può figurare come una semplificazione che però tutto comprenda. Ma la Commissione dubita che non migliorerebbe punto la formola dell'attuale articolo 500, che non è esuberante e ben designa i casi vari nei quali è concesso il ricorso. Dicendo invece solamente « per violazione di legge » dovrebbe, o potrebbe intendersi che ogni violazione di legge (anche se non preveduta la osservanza di essa a pena di nullità) di procedura, potrebbe bastare per l'annullamento di un procedimento? Questa semplicissima osservazione basterebbe a far temere sulla bontà della riforma, la quale aprirebbe il varco al più vasto arbitrio della corte di cassazione o in ogni modo aprirebbe adito a dubbi e incertezze. Perciò converrebbe almeno chiarire il concetto e precisare una dichiarazione che tenesse presente la necessaria distinzione fra violazione di diritto positivo sostanziale e quella di diritto

formale. La Commissione, del resto, alla proposta riforma attribuisce una importanza secondaria parendogli che l'attuale norma non abbia mai offerto campo a dispute o a difficoltà di applicazione in riguardo ai casi nei quali è ammesso il ricorso per cassazione.

Così è esaurita la esposizione e giustificazione dei voti della Commissione in ordine alle principali o più sensibili o interessanti riforme che si proporrebbero nel codice di procedura penale.

Si ripete spesso il lamento che le leggi processuali non consentono rapidità di repressione. Il lamento, a essere sinceri, andrebbe forse più che alle leggi rivolto agli uomini ai quali ne è affidata l'applicazione. Vi sono infatti paesi nei quali con codici a sistema misto, come il nostro attuale, si rende la giustizia solitamente in un tempo assai più breve che presso di noi. Ciò prova che in fatto di rapidità processuale ben più che la legge vale il costume. Senza dubbio d'altronde la repressione rapida e energica è base del governo buono dell'ordine giuridico e della sociale sicurezza; ma la repressione rapidamente energica va regolata con costante attenzione all'equilibrio fra la funzione del potere pubblico e le legittime esigenze delle prerogative dell'individuo. Non bisogna dimenticare mai che nella procedura penale deve essere riconosciuta e consacrata la difesa del possibile innocente contro sempre possibili errori, alla stessa guisa che nel diritto penale bisogna difendere il riconosciuto colpevole contro eccessi repressivi. Oramai è annichilita dalla civiltà giuridica, che abbiamo felicemente raggiunta, ogni iniquità di procedure antiche e sul modo onde si amministra la giustizia, si riconoscono le colpe e si applicano le pene vi sono formidabili pubblici controlli nella stessa pubblica opinione. L'amministrazione della giustizia non si deve percepire e attuare con soverchia riduzione delle inflessibili esigenze della difesa sociale in contemplazione di conclamati diritti individuali. La difesa sociale non deve nell'esercizio repressivo dimostrarsi paurosa perchè incerta o dubbiosa di troppo ferire la libertà individuale; ma la forza della autorità o del potere pubblico si deve manifestare nel sottomettersi essi stessi alla legge che ne assicura la vigoria proteggendo costantemente anche il

diritto individuale. Di viva energia debbono essere muniti i mezzi per raggiungere il fine di verità e di giustizia, se no si diffonde un senso di impunità che è spinta al malfare. Ma risultati utilmente risolutivi non può assicurare nè il solo codice penale nè quello solo di procedura penale, nè lo possono ambedue riuniti. Occorre la buona volontà dei cittadini, la loro educazione morale, politica e giuridica e soprattutto occorre che il legislatore sappia di potere affidare i suoi codici a una magistratura savia, armata di autorevolezza severa che non è ar-

bitrio e che abbia rispetto all'individuo senza debolezza, e a una curia onesta che si consideri esercitare con temperanza e misura una missione alta e nobile di collaborazione alla giustizia e non sia inclinata a perturbarla. Allora se le leggi abbiano dei difetti si possono correggere nell'attuarle; e se siano buone possono diventare o sembreranno ogni giorno migliori.

Addì 5 dicembre 1925.

STOPPATO, *relatore*.





# RELAZIONE

## SULLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

(Art. 1, n. 3 del disegno di legge)

Relatore On. MARIANO D'AMELIO

ONOREVOLI COLLEGHI. — Il n. 3 dell'art. 1 autorizza il Governo a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario e le altre leggi concernenti l'ordinamento del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e del personale giudiziario di ogni ordine, a coordinarle coi nuovi codici di procedura civile e procedura penale e a pubblicare un nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento giudiziario. Non può non destare meraviglia che a così breve distanza dal decreto legislativo del 23 dicembre 1923, emesso coi pieni poteri dal presente governo, si senta dal Governo medesimo il bisogno di chiedere nuova autorizzazione al Parlamento per modificare, ancora una volta, l'ordinamento giudiziario. Certo, la instabilità degli ordinamenti in materia così delicata, è cagione di grave danno. Molta parte del prestigio di una organizzazione giudiziaria dipende dalla sua lunga durata. Al proposito, può ammaestrare l'esempio dell'Inghilterra, i cui istituti giudiziari fondamentali vantano una data antichissima. La secolare durata di quegli ordinamenti, forse più che l'intrinseca loro bontà, conferisce ad essi un carattere venerando. Se gli istituti non diventano familiari per il loro perdurare, se si teme della loro vita effimera, o la si spera, è difficile ch'essi ispirino fiducia. Coloro, poi che sono disciplinati da tali mutevoli ordinamenti non possono non risentirne il disagio. Sovente accade che le innovazioni rechino vantaggio ad alcune categorie di magistrati e pregiudizio ad altre, sia pure nelle semplici speranze di carriera. Il continuo va-

riare dei gradi, dei sistemi di avanzamento, dei limiti di età, delle garanzie, ecc., disorienta il magistrato e lo rende sempre più preoccupato del suo avvenire, togliendogli quella serenità di spirito, che è da tutti riconosciuta indispensabile per l'esercizio delle sue funzioni. Tutto ciò deve consigliare il legislatore di non por mano a riforme se non quando se ne dimostri l'assoluta necessità.

Di tale verità si mostra convinto lo stesso ministro proponente del presente disegno di legge. Anch'egli ricorda che dalla legge fondamentale del 1865 ad oggi si sono succeduti ben ottanta progetti di ordinamento giudiziario, dei quali pochi hanno avuto l'onore di diventare legge dello Stato, ma tutti hanno destato speranze e timori nella famiglia giudiziaria. La quale potrebbe ben ripetere al legislatore il rimprovero dantesco:

.....fai tanto sottili  
Provvedimenti, che a mezzo novembre  
Non giunge quel che tu d'ottobre fili.

Ma se i difetti dell'ordinamento perdurano, malgrado così tenace e lungo lavoro di riforma, e se le conseguenze dannose si aggravano ogni giorno, il legislatore non può restare indifferente e non può non accogliere, nell'altissimo interesse della giustizia, le voci di lamento che giudici e giudicabili gli fanno pervenire quotidianamente per la cattiva organizzazione della giustizia ordinaria nel paese. Questo è così grave male che l'opera del governo, la quale miri ad eliminarlo, deve avere libero passo

su qualsiasi altra considerazione. Il Parlamento non può non incoraggiarla ed approvarla, se sia convinto che il nuovo progetto di riforma possa, infine, recare quella migliore sistemazione che è nel desiderio di tutti.

Per giudicare se sia ragionevole sperare ciò e se, quindi, debba consentirsi alla richiesta di autorizzazione fatta dal governo, bisogna aver presente quali finalità si proponga l'opera di lui e con quali mezzi egli intenda raggiungerle. Secondo la vostra Commissione, nessuna riforma giudiziaria potrà meritare la fortuna di dare un assetto definitivo ai nostri organi di giustizia se non sia ispirato ai seguenti criterii fondamentali:

1° riordinamento organico dell'intero edificio giudiziario e non semplici rabberci o modificazioni parziali, che non si innestano facilmente nelle grandi linee architettoniche, e che se mirano a eliminare qualche difetto, al quale si crede più facilmente di porre rimedio, ne lasciano sussistere i maggiori e forse ne creano dei nuovi;

2° riordinamento obbiettivo nel vero senso della parola, nel senso, cioè, che la riforma debba mirare alla più perfetta amministrazione della giustizia e non soltanto al miglioramento della carriera dei funzionari. La maggior parte delle leggi o dei disegni di legge, avutisi in questi ultimi tempi, hanno invece mirato quasi esclusivamente a questo scopo. Esso è senza dubbio lodevolissimo, ma deve raggiungersi parallelamente al primo e non deve mai, e in nessun modo, ostacolare l'altro, che è premiente.

Ora è facile riconoscere che nelle leggi di riforma giudiziaria finora avutesi, non sempre prevalse una visione integrale del problema e l'opera di rinnovamento non fu sorretta da un concetto centrale unitario. Già la legge del 1865 fu estesa a tutto il regno *provvisoriamente*. Il provvisorio minacciava di diventare definitivo, perchè sono note le difficoltà che incontrarono tutti i guardasigilli, che tentarono di modificare le linee generali di quella legge, fintanto che l'alta autorità del ministro Zanardelli non riuscì ad apportarvi modificazioni con la legge 8 giugno 1890, n. 6878. Ma la riforma zanardelliana neppure fu una riforma organica, giacchè essa, in fondo, non mirò che a

due intenti: ridurre il numero delle preture per rendere meno disagiata la carriera dei magistrati, (intento non conseguito per gli ostacoli incontrati nell'esecuzione), e unificare le due carriere, quella del pretorato e quella dell'aggiuntato, per rendere a tutti i magistrati comune l'inizio e comune la fortuna della vita professionale. Ma allo stesso on. Zanardelli non fu possibile conseguire la riforma delle circoscrizioni per i tribunali e le corti, nè l'unificazione delle cassazioni in materia civile, ecc. L'on. Fani, nella relazione al Senato, che accompagna il disegno di legge per la riforma giudiziaria (a. 1911), che anch'egli volle tentare, narra che, essendo egli stato collaboratore dell'on. Zanardelli al Ministero della giustizia, lo sentì sempre deplorare che la sua opera riformatrice non fosse stata attuata organicamente, perchè a rispondere alle sue intenzioni fu sorda la materia; che egli non avrebbe consentito da principio alla unificazione delle carriere e all'obbligatorietà del periodo del pretorato, se non avesse contemporaneamente diviso la soppressione della maggior parte delle preture nelle residenze disagiate, ed eliminato in tal modo il danno che ora dalla loro conservazione risente la formazione della cultura e del carattere del magistrato. Avendo poi le successive leggi abolito il concorso di merito distinto (istituito dalla legge Zanardelli) e permessa la ricostituzione delle 272 preture che si riuscì a sopprimere, (ne dovevano essere sopprese 620, secondo la legge), sotto forma di sezioni di pretura, per rispondere alle pressanti richieste dei comuni interessati, lo scopo della riforma del 1890 è restato in gran parte frustrato.

Dopo la legge Zanardelli bisogna salire a quelle recenti dell'on. Orlando in data 14 luglio 1907, n. 511 e 24 luglio 1908, n. 438, per trovare un nuovo tentativo di un largo riordinamento degli istituti giudiziari. Ma neppure le leggi Orlando possono dirsi veramente organiche. È noto che la prima di esse, contenente la riforma giudiziaria, fu presentata al Parlamento come un emendamento al disegno di legge Gallo, ed approvata come stralcio del medesimo disegno, riservandosi il Parlamento di studiare le restanti parti dopo più maturo esame, pel quale poi mancò il tempo. L'ono-



revole Orlando non considerò mai l'opera sua di ministro di giustizia come compiuta e abbandonò il Dicastero della giustizia mentre meditava nuovi provvedimenti, che avrebbero dovuto completare il disegno organico, ch'egli aveva concepito per la riforma giudiziaria.

Si possono trascurare le leggi successive, fino a quella recentissima, già ricordata, contenuta nel decreto legislativo del 23 dicembre 1923 perchè esse non recarono che ritocchi e modificazioni; e può trascurarsi anche la legge 19 dicembre 1912, n. 1311, la quale, sebbene ispirata ad una radicale riforma dei nostri istituti giudiziari, mediante la ricostituzione del grado di pretore e l'istituzione del giudice unico, non ebbe che brevissima vita e non lasciò quasi alcuna traccia di sè nel nostro ordinamento. Quello oggi vigente, riunito in testo unico col regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2786, è il frutto delle riforme del ministro Oviglio, le quali furono certo ispirate a larghe e generose idee. Merito grandissimo di quest'opera legislativa è l'unificazione delle corti di cassazione in materia civile e il riordinamento delle circoscrizioni giudiziarie. Il legislatore, però, non ritenne opportuno affrontare il problema che alcuni suoi predecessori si erano già proposto (onor. Pisanelli, Fani, Finocchiaro-Aprile e Mortara), circa il reclutamento dei magistrati in modo radicalmente diverso da quello odierno. Egli forse credette che l'elevazione economica dei funzionari giudiziari, conseguita con il decreto organico 11 novembre 1923, n. 2395 consentisse ai migliori giovani, che conseguono la laurea in legge nelle nostre università, di scegliere la nobilissima carriera della magistratura pur affrontando i disagi del pretorato. Forse egli si lusingò anche che la più rapida promozione, garentita ai migliori mediante il sistema di scrutini anticipati e di concorsi, dovesse persuadere i più valorosi giovani a non paventare il periodo del pretorato, che il loro ingegno e la loro operosità avrebbero accorciato notevolmente. Ma la parificazione dei gradi inferiori della magistratura a quelli di altre carriere dello Stato, che non chieggono pari sacrifici e pari requisiti, ha dissuaso gli ottimi dal preferire la carriera giudiziaria; e la possibilità di accorciare il periodo del pretorato non valse a compensare l'aggravamento delle

sue condizioni, cagionato, come meglio si dirà in seguito, della soppressione di un buon numero di ottime sedi di pretura, mentre le peggiori sono state fatalmente conservate. L'esito degli ultimi concorsi giudiziari, sui quali più tardi si dovrà ritornare, ammaestrano. L'esperienza ha mostrato che cotesta insigne opera di riforma non fu completa e, sotto questo punto di vista, neppure organica.

Quella che ora il ministro promette di compiere col disegno di legge in esame deve avere tale carattere essenziale. Senza di esso, la riforma non avrebbe miglior fortuna delle precedenti. Sarebbe, d'altra parte, un più grave errore oggi il non compierla in modo adeguato. Difficilmente si rinnoverà la specialissima condizione odierna della contemporanea riforma dei codici di rito civile e penale. L'intima connessione che è fra i detti codici e l'ordinamento giudiziario, può permettere al Governo di compiere un rinnovamento organico e completo degli istituti giudiziari e della loro funzione. Tale sembra il proposito del Governo; ed è per questo che la vostra Commissione nutre fiducia che la nuova riforma non mancherà di avere la più completa organicità.

La vostra Commissione esprime egualmente la fiducia che la progettata riforma miri principalmente a migliorare l'amministrazione della giustizia come principale suo obbietto. Cotesta finalità non si può riconoscere, come si è detto, a molte delle riforme giudiziarie, che si sono avute negli ultimi anni. Sovente non si è cercato altro che di conseguire delle economie coi nuovi ordinamenti per poterle distribuire fra i magistrati. La riduzione dei gradi, l'aumento dei posti nei gradi superiori, l'assegnazione a posti inferiori di magistrati di maggior grado, ecc. sono apparsi tutti espedienti diretti a procurare qualche immediato beneficio ai giudici, più che a migliorare il funzionamento della giustizia. Tale metodo costituisce un vero equivoco. Il malesere che vi è nell'ordine giudiziario, fortunatamente composto e celato per le austere virtù dei suoi componenti, non dipende tanto dalle inadeguate condizioni economiche della magistratura, quanto dalla coscienza dei difetti dell'ordinamento, che influiscono sull'esercizio delle funzioni. L'ordine giudiziario ha il convincimento che la perfezione degli istituti e

l'elevazione del suo prestigio gioverebbero a eliminare l'odierno disagio più che un aumento degli stipendi. Le domande, che più insistentemente la magistratura ha formulate in questi ultimi tempi, quali la riduzione delle giurisdizioni speciali, l'inamovibilità del pubblico ministero, alcune applicazioni del principio del *selfcontrol* e del *selfgovernment*, quale che sia il giudizio che si voglia portare sul merito delle domande medesime, stanno a dimostrare che la magistratura non fa del problema del suo ordinamento un problema principalmente economico. Essa aspira soprattutto a beni ideali. Ecco perchè la nuova riforma non dovrà mai subordinare l'interesse dell'amministrazione della giustizia a quello personale dei giudici. Il Governo sembra essere appunto in questo ordine di idee.

Tali considerazioni non escludono peraltro che, parallelamente alla riforma degli istituti, debba procedere quella dell'ordinamento economico dei magistrati, e ch'essi debbano conseguire tutti quei maggiori benefici (elevazione di alcune categorie di magistrati nella gerarchia dei funzionari, assegnazione della indennità di carica, ecc.) dovuti all'importanza e alla superiorità del loro ufficio, consentiti dalle possibilità del bilancio dello Stato, che, fortunatamente, sono sempre maggiori.

Il ministro proponente espone nella sua pregevolissima relazione, che accompagna il disegno di legge, i criteri ai quali egli intende ispirare la riforma.

Quello che importa esaminare con la maggiore attenzione è il concetto fondamentale della riforma, vale a dire il ritorno alla legge del 1865, per quanto concerne il ripristinamento del grado di pretore e lo sdoppiamento della carriera fra i giudici mandamentali e quelli collegiali, che il ministro dichiara di volere effettuare.

Il problema della magistratura è oggi il problema del reclutamento. Era stato da tempo notato che i concorsi per l'ammissione alla magistratura davano risultati scarsi e talvolta mortificanti. Le relazioni dei presidenti delle commissioni esaminatrici al ministro di giustizia contengono sempre l'esposizione di cose miserande, circa la scarsità del numero dei

concorrenti in rapporto con i posti messi a concorso, la poca o nessuna preparazione dei candidati, la insufficienza nella maggior parte di essi dei principi elementari del diritto, la miseria della forma dei componimenti scritti, offesa talvolta da errori di grammatica e di sintassi, l'incertezza e perplessità delle risposte date nelle prove orali, una serie di sintomi, che danno alle commissioni esaminatrici l'impressione che la scelta fatta non sia stata felice, tranne che per pochi, e che la maggior parte dei nuovi magistrati non sia destinata a immettere nuove energie spirituali e morali nel vecchio organismo giudiziario. Sarebbe fuor d'opera riferire qui taluni brani di coteste relazioni, dovute ad uomini eminenti; ma esse formano tale una documentazione, custodita negli archivi del Ministero di giustizia, che un giorno si domanderà come sia stato possibile non avere ascoltato quelle concordi ed autorevoli voci e non aver pensato subito a porvi rimedio. Le cose, invece, sono andate sempre peggiorando. Non soltanto la qualità, ma la quantità dei candidati è venuta scemando. L'ultimo decreto-legge, in data 30 agosto 1925 n. 1522 è il documento più rattristante, che si abbia al riguardo. Fino ad oggi, come è noto, non erano ammessi al concorso i giovani laureati che avevano superato i trent'anni, nè coloro che erano stati bocciati due volte al concorso. Col citato decreto, pur di avere candidati, si è elevato quel limite di età fino ai 35 anni e per gli ex combattenti a 40, e si sono ammessi a concorrere tutti i candidati, quale che sia il numero delle bocciature già conseguito nei precedenti concorsi. Non si può far torto al ministro di essere ricorso a tale espediente, che fu certamente penoso anche per il suo animo di giurista e di uomo di alta cultura. Egli vi è stato costretto dal bisogno di avere magistrati per far comunque funzionare gli uffici giudiziari e per non privare il popolo dell'amministrazione della giustizia. Ma, certo, tale provvedimento, come l'altro di avere ammessi dopo la guerra nella magistratura i laureati, iscritti negli albi professionali da cinque anni (D. L. 6 luglio 1919, n. 1147), che avevano compiuto il loro dovere al fronte, non sono destinati ad elevare nè il prestigio nè l'autorità dell'ordine. Il fenomeno della diserzione dei con-

corsi, d'altra parte, è maggiore per quelli giudiziari. Per le altre amministrazioni dello Stato non mancano né gli aspiranti, né quelli possedenti ottimi requisiti, sebbene oggi sieno meno numerosi di un tempo. Bisogna quindi ricercare le cause del fenomeno nell'ordinamento della carriera giudiziaria. L'espressione « ricercare », peraltro, non è esatta, perchè la causa è nota ed è da tutti oramai riconosciuto che è il periodo del pretorato quello che allontana i giovani valorosi dalla carriera della magistratura. Il fatto fu notato, oltre quaranta anni fa, dal senatore Mortara, il quale avvertiva che « le condizioni miserrime del pretorato non stanno soltanto nella scarsità degli stipendi; stanno assai più nelle condizioni create dalla sua organizzazione, che rendono impossibile lo studio e il tirocinio. Anche il più fino acciaio, lasciato lungamente ozioso, arrugginisce; così, la più acuta mente di giurista, cacciata in confino in un'umile borgata, dove, tra l'ambiente, le abitudini sociali, i contatti, non vi è prospettiva che di incretinire in sei mesi, non potrà mantenere di certo intatte per molti anni le sue facoltà ed averle pronte in tutta la sua pienezza e freschezza, allorchè sarà chiamato a farne uso in seggi meno indegni. Noi dimentichiamo sempre che, per fare i giudici, si adoperano degli uomini, e li vorremmo ora più che uomini, ora meno... molto meno davvero! » (*Lo Stato moderno e la giustizia*, Torino, Un. Tip. Ed., 1885, p. 145).

Da quell'epoca ad oggi la dolorosa diagnosi è stata ripetuta innumerevoli volte (v., fra gli altri, DANEI, *Magistratura e giustizia*, nella *Nuova Antologia*, 1897; *Sulla riforma giudiziaria* in Riv. di dir. pubbl. 1910, I, 459). La personale esperienza di ognuno che si sia occupato della carriera giudiziaria insegna che i giovani più promettenti, usciti dalle nostre università, hanno ripugnanza ad abbracciarla per l'intollerabile sacrificio che dovrebbero sopportare durante gli anni del pretorato. Questi coincidono con quelli più belli e più vigorosi della vita del funzionario. Confinato in un piccolo paese di campagna o di montagna, lontano dai progressi della vita civile moderna, lontano dai centri di cultura, privo di mezzi per procurarsela, talvolta condannato all'ozio, tal'altra oppresso da un difficile e increscioso lavoro, esposto alle insinua-

zioni dei partiti politici, che ne spiano la condotta, quel posto e quell'ufficio rappresentano un pericolo per la formazione della sua personalità e della sua mentalità. Un giovane, che ha fede nel suo avvenire, non trova ragioni che giustifichino il sacrificio e le rinunzie richieste dalla carriera giudiziaria; non trova, e a ragione, compensi adeguati, se non quelli che può dargli la sua coscienza per un alto dovere sociale compiuto. Ma tale coscienza ha più dell'eroico che dell'umano e non è possibile chiedere normalmente agli uomini una condotta eroica. Devesi aggiungere che negli ultimi anni, dopo la riforma delle circoscrizioni compiuta con giusto criterio dall'on. Oviglio, il pericolo delle residenze disagiate per i candidati alla magistratura si è fatto involontariamente maggiore. In effetti, quella riforma ha soppresso nella massima parte le preture che si trovavano in comode sedi e nelle regioni di maggiore civiltà. Naturalmente, in queste sedi, per notissime ragioni, la litigiosità era minore e per la facilità e la rapidità delle comunicazioni era ed è agevole ai cittadini recarsi nella prossima sede di pretura per la difesa dei propri diritti. Ora, il numero delle sentenze e dei lavori giudiziari e la facilità delle comunicazioni sono state i principali criteri con cui si è addivenuti alla riduzione delle preture. Si è avuto in tal modo una selezione a rovescio delle sedi giudiziarie pretoriali. Fra le sedi minori sono state conservate quasi tutte quelle di difficile accesso, lontane dai maggiori centri di civiltà e con condizioni sociali ed economiche tali da determinare la più proterva e meschina litigiosità. Non è quindi da meravigliare se negli ultimi concorsi l'astensionismo sia stato maggiore; se tra coloro che si sono presentati siano numerosi quelli che hanno già tentato di conquistare altri impieghi governativi senza fortuna, quelli che hanno già sopportato la disillusione dell'insuccesso nella libera carriera professionale; e soltanto in piccolo numero quelli che, per tradizioni di famiglia, e per una eccezionale fascinazione della funzione di giudice non hanno badato ai sacrifici, ai quali andranno incontro. Ma, ahimè, costoro non sempre rimangono poi nella carriera, che hanno così generosamente abbracciata. Compiuti i primi anni



di tirocinio, « all'apparir del vero », quando cioè essi dovrebbero andare a fare i pretori, o dopo averne per poco sopportato i disagi, sentono il dovere verso sè stessi e le loro famiglie di migliorare la propria esistenza sociale ed economica e, sorretti dalle loro energie intellettuali, abbandonano l'ordine per darsi all'insegnamento universitario o per entrare nell'avvocatura erariale, o negli uffici legali degli istituti bancari o delle grandi ditte industriali, che li allettano con immediati e magnifici compensi. Il piccolo gruppo che sa resistere (e, il più delle volte, è aiutato a resistere, con le applicazioni, autorizzate per legge, alle commissioni legislative, alla corte di cassazione, ai Ministeri, ecc.) costituisce la sola vera speranza dell'Ordine.

Giova ricercare come si sia giunti a questo stato di cose, perchè la ricerca può dare un utile insegnamento.

Il vecchio ordinamento giudiziario del 1859 reclutava i magistrati mediante concorso e ai vincitori, compiuto il tirocinio dell'uditorato, apriva due vie: quella del pretorato, la cui nomina si conseguiva prontamente e dava luogo a immediata retribuzione, e quella di aggiunto giudiziario, ch'era semigratuita e di lunga durata, ma apriva più tardi l'adito alla carica di giudice di tribunale. Praticamente, si può dire, esisteva uno sdoppiamento della carriera. I giovani meno inclini alle speculazioni intellettuali, più disposti alla vita dei piccoli centri e, bisogna confessarlo, spesso spinti dalle esigenze economiche, accettavano la carriera del pretorato e si rassegnavano a rimanere in quella carica tutta la loro vita, salvo rare eccezioni. Gli altri, desiderosi di ascendere agli alti posti, ai quali si sentivano preparati per la cultura e le attitudini intellettuali, preferendo il lungo tirocinio ai disagi e ai pericoli dell'ufficio del pretore, sceglievano l'altra via, che assicurava loro l'avvenire. Estesa la nuova legge a tutto il regno, non tardò a constatarsi una deficienza del personale necessario per coprire i posti di pretore, e la legge del 23 dicembre 1875, n. 2939 intervenne a migliorare lo stipendio dei pretori, ad aumentare la quota dei posti ad essi spettanti su quelli vacanti annualmente nei tribunali e concesse loro

un'indennità d'alloggio posta a carico dei comuni. Nello stesso tempo, però, autorizzò il Governo a nominare pretori i vice-pretori fondamentali dopo due anni di esercizio, gli avvocati, i procuratori ed i notai, rispettivamente dopo tre e sei anni di esercizio professionale, anche senza richiedere loro un esame di ammissione. Quello che avvenne è noto. I magistrati reclutati con regolare concorso continuarono a mostrare la loro preferenza per la carriera dell'aggiuntato, e il governo finì col reclutare gran numero di pretori nelle categorie sussidiarie, sopra accennate; e i nominati, per la loro origine e il loro valore, furono considerati un po' come i paria della magistratura.

Questo stato di cose parve giustamente intollerabile al ministro Zanardelli. Due vie gli si presentavano: o sanzionare legislativamente ciò che la pratica aveva creato, vale a dire la divisione delle due carriere, dando a ciascuna di esse un ordinamento indipendente ed adeguato; o fonderle e unificarle con rigido criterio, obbligando tutti i magistrati a fare gli aggiunti ed i pretori, e permettendo soltanto a pochissimi eletti, che avessero superato un concorso di merito distinto, di essere nominati giudici, abbreviando il periodo del pretorato. Il concetto democratico, così imperioso nell'animo dell'onorevole Zanardelli, gli fece prescegliere la seconda via. Si ebbe, così, la legge 3 giugno 1890. Questa legge fu mutilata, come è stato accennato innanzi. La soppressione di un terzo delle preture esistenti, che essa sanciva, non ebbe luogo, e le stesse 273 soppresse risorsero con le sezioni di pretura. Il problema del pretorato restò nella sua integrità. Se nei primi anni dell'applicazione della legge esso non atterri molti valorosi giovani, che si presentarono ai concorsi di ammissione alla magistratura, sperando in quello successivo di merito distinto, dopo che questo diede risultati negativi e dopo che venne addirittura soppresso con la legge Orlando, si cominciò a verificare il fenomeno della diserzione sopra accennato. Ond'è che tanto la diagnosi razionale del fenomeno quanto la indagine storica confermano che la causa è esattamente quella del periodo del pretorato, reso obbligatorio per tutti i magistrati.

Si sono escogitati molti rimedi al gravissimo male. Nessuno è parso efficace.

Si pensò prima alla riduzione delle preture, fatta su larga scala con rigorosi criteri. Di essa non è più oggi il caso di occuparsi, giacchè dopo la riforma delle circoscrizioni, fatta con la legge del 1923 dal ministro Oviglio, non sarebbe possibile pensare a nuove soppressioni di preture. D'altra parte, si è visto che nella riduzione delle preture, quelle che scompaiono non sono le peggiori; sopravvivono le pessime. Il problema del pretorato diminuisce nella sua estensione, ma si aggrava per contro in intensità. D'altra parte, non è neppure desiderabile che spariscano in gran numero le piccole preture rurali. Fu già osservato che nei piccolissimi centri le preture sono un focolare di luce. Il pretore vi porta il contributo della sua coltura e della sua rettitudine, e può essere socialmente utilissimo per il suo prestigio morale. Forse oggi, essendo preoccupato della carriera e della formazione di titoli per la promozione, e insofferente della sede assegnatagli, non è in grado di compiere questa opera di civiltà, oltre il lavoro giuridico. Ma se la riforma promessa ridarà al pretore il suo vero carattere di magistrato popolare, e lo affezionerà alla sede affidatagli, egli potrà spiegare quella ulteriore attività, che sarebbe così utile che esercitasse.

L'altro rimedio escogitato è stato l'abbinamento delle preture. Il pensiero ricorre alla legge Ronchetti del 18 luglio 1904, che ridusse il ruolo dei pretori da 1549 a 1400, sicchè 149 preture dovevano restare prive di titolare. L'onorevole Ronchetti si prometteva di rimediare a tale deficienza mediante l'abbinamento delle preture. Egli dedicò a tale fine i più diligenti sforzi, che furono continuati anche dai suoi successori; ma, per quante circolari i ministri inviassero ai capi di corte e ai procuratori generali per avere proposte concrete, non un abbinamento fu possibile e la legge rimase lettera morta. Il ministro Orlando, con la legge 14 luglio 1907, aumentò di nuovo il ruolo dei pretori.

Le stesse osservazioni valgono per l'altra proposta del pretore iterante, che vagheggiò l'alacre spirito del compianto ministro Giannurco. Il pretore iterante è la concezione sub-

biettiva e l'abbinamento delle preture è la concezione obbiettiva di un'unica idea.

Dimostrati insufficienti gli espedienti escogitati, il rimedio al grave male non può essere che un rimedio radicale, vale a dire il ritorno all'antico con lo sdoppiamento della carriera. L'Ufficio centrale aggiunge subito che il ritorno all'antico non significa il ripristinamento materiale della legge del 1865. Ciò che fu non rivive se non risalendo l'eterna spirale del progresso umano.

La legge del 1865 recava in sé un difetto sostanziale, che offriva largo campo di censure: quello dell'unità del reclutamento, così dei magistrati che dovevano fare i pretori, come di quelli che sostenevano l'aggiuntato, ai quali erano riservati i gradi superiori della magistratura. Tra magistrati reclutati in uno stesso modo, appariva, ed era veramente, ingiusta questa posteriore diversità di trattamento, cagionata talvolta dalla povertà degli uni e dalla agiatezza economica degli altri. Questa aristocrazia e democrazia delle due carriere fu il mal seme, che generò il concetto semplicistico dell'unificazione.

La Commissione è convinta che un ritorno all'antico, che riproducesse lo stesso stato di cose non sarebbe vantaggioso. Fra coloro che posseggono lo stesso titolo d'ammissione non si avrà mai una selezione spontanea fra le due carriere e il Governo dovrà d'autorità stabilire chi debba seguire l'una o l'altra, correndo facile rischio di commettere ingiustizie e sollevando il generale malcontento. La legge del 1865 fu modificata perchè, come si è detto, non si trovavano più i magistrati che volessero fare i pretori. Oggi si ripeterebbe la stessa cosa. Non è una previsione; è una constatazione. La riforma Finocchiaro-Aprile, approvata con la legge del 1912, che ripristinava il grado di pretore, non fu potuta applicare per questa parte. Con una serie di provvedimenti, se ne dilazionò l'esecuzione, finchè la legge non venne soppressa. Oggi lo spirito dei pubblici funzionari qualora la legge fosse applicata, farebbe prevedere qualche cosa di peggio, vale a dire una agitazione determinata da fondate ragioni di equità, e diretta ad ottenere che funzionari, fra i quali non vi sono

titoli di preferenza, e che hanno compiuto egualmente il loro dovere, debbono avere eguali ascensioni nella carriera. Allora l'unificazione si imporrebbe di nuovo.

Convinti di ciò, due recenti progetti di legge per la riforma giudiziaria, che oggi meritano speciale attenzione - quelli dei Ministri Fani (anno 1911) e Mortara (anno 1919) affermarono il principio del duplice reclutamento. Del disegno di legge Pisanelli, ispirato allo stesso principio, si terrà parola in seguito. Il disegno di legge Fani stabiliva che in tutti i mandamenti, che hanno una popolazione inferiore ai 30,000 abitanti, la giustizia dovesse essere amministrata da un giudice mandamentale. Questi doveva essere un cittadino, con sufficiente coltura tecnica, e quindi o laureato in legge o esercente il notariato, il quale doveva essere designato alla carica da una serie di titoli, quale l'esercizio professionale fino allora compiuto, le cariche occupate, le pubblicazioni scientifiche, le prove di rettitudine e di intelligenza, date nella vita sociale, la reputazione e la stima godute. Tali titoli dovevano essere esaminati da una commissione centrale, che doveva risiedere presso il Ministro della giustizia, composta da magistrati superiori, da funzionari del ministero, da avvocati e professori della facoltà di legge; la quale, valutati i documenti presentati, avrebbero dovuto designare le persone idonee all'ufficio, fra i vari concorrenti. La commissione aveva facoltà di chiedere informazioni sui singoli candidati ai capi delle corti e dei tribunali, ai consigli dell'ordine degli avvocati e di disciplina dei procuratori, e agli altri corpi tecnici. I concorsi erano disposti per distretto. Viceversa, i magistrati per le preture dei maggiori mandamenti e quelli per i tribunali erano reclutati mediante concorsi nazionali, resi più rigorosi, non soltanto per i maggiori requisiti richiesti ai candidati, ma anche per i più rigidi programmi.

Il progetto Mortara stabiliva che i pretori venissero nominati mediante concorsi banditi per una o più sedi vacanti. Vi potevano partecipare i vice-pretori dopo tre anni di lodevole esercizio e gli avvocati dopo cinque anni di effettivo esercizio. La nomina era fatta per la sede o per una delle sedi alle quali si ri-

feriva il concorso. La nomina dei giudici di tribunale aveva luogo, con diverso sistema, e fra persone aventi diversi requisiti.

Non è necessario ricordare tutte le particolari disposizioni contenute nell'uno e nell'altro disegno di legge, relative alla nomina del giudice pretoriale o mandamentale. Le principali differiscono abbastanza. Così, mentre nel progetto Fani il concorso è fatto per distretti e il giudice nominato può essere tramutato da una ad altra sede del distretto stesso, sul parere dei capi della corte; nel progetto Mortara il giudice è nominato per la sola sede messa a concorso e, in genere, non può essere trasferito ad altra senza sua domanda o consenso. Secondo il progetto Fani, il giudice dura in carica cinque anni e deve essere confermato all'inizio di ogni quinquennio successivo; secondo il progetto Mortara il pretore, dopo il primo quinquennio di lodevole servizio, è confermato nell'ufficio e nella sede stabilmente. Secondo il progetto Fani, i giudici mandamentali dopo due conferme nelle funzioni lodevolmente compiute, possono essere nominati consiglieri di corte d'appello o ai gradi parificati; secondo il progetto Mortara, i pretori che hanno ottenuto la stabilità, possono partecipare ai concorsi di giudice, pei quali non si sia potuto provvedere mediante la scelta diretta di avvocati. Ma queste ed altre differenziazioni nelle norme regolatrici dell'istituto non hanno grande importanza, giacchè non concernono il suo carattere fondamentale, la qual cosa è ciò che veramente importa. La Commissione è convinta che la nuova riforma non potrà non seguire le traccie segnate dai due menzionati disegni di legge. Il ministro Fani nella relazione che accompagnava il disegno di legge, rivolgendosi ai senatori, scriveva: « La magistratura non potrà riacquistare il suo altissimo prestigio senza ridurre grandemente il ruolo dei suoi funzionari e senza abbandonare una parte delle sue funzioni, che non può adempiere bene, e che sono, alla lor volta, causa della sua decadenza. Per tradurre in forma concreta cotesta idea è possibile che le disposizioni del progetto meritino di essere migliorate. Questo sarà il compito vostro. L'idea centrale però della riforma è entrata ormai nella coscienza della magistratura e del paese, che



ne attende da voi l'esecuzione. Ho fiducia che non attenderà invano, perchè ciò che si concepisce nello spirito, si attua nel tempo ». È da augurarsi che queste parole abbiano giustamente previsto l'avvenire e siano presto confermate dai fatti.

Le obiezioni che si muovono a cotesto sistema di ordinamento sono quelle che servono a rilevarne maggiormente i pregi. La principale, e forse l'unica, è quella che il duplice reclutamento crea una giustizia superiore per i grandi centri ed una di carattere inferiore per i minori. La qual cosa, si osserva, è del tutto ingiusta, giacchè ogni cittadino può esigere che lo Stato gli assicuri l'amministrazione della giustizia nel modo migliore che gli è dato, senza badare in che luogo essa si svolga, perchè in ogni angolo del paese la legge deve far sentire ugualmente il suo impero. Ora l'ordinamento di tutti gli Stati moderni, e specie di quelli più progrediti, mostra l'insussistenza di tale obiezione. Se in ogni angolo del paese la giustizia dovesse essere amministrata a mezzo degli stessi organi, bisognerebbe in ogni comune istituire tutti gli organi di giustizia, dai più modesti fino alla corte suprema. Secondo la critica sopra accennata, costituirebbero disparità di trattamento anche la esistenza dei tribunali, che si trovano soltanto in pochi centri, quella delle corti esistenti in un numero di città anche minore, e quella della corte suprema costituita in una sola. La dottrina degli Stati moderni suggerisce invece di dare a ciascun centro della popolazione l'amministrazione della giustizia in forma adeguata ai bisogni locali. Si dica lo stesso per le altre organizzazioni statali, che provvedono ad altri essenziali bisogni materiali e spirituali delle popolazioni.

Per quanto si attiene al pubblico insegnamento, per esempio, altri sono gli istituti di cultura per i piccoli centri e altri quelli per i centri maggiori. Nessun comune rurale si sentirà offeso perchè non possieda università o altri istituti superiori di studi. Egualmente, per la tutela della salute pubblica e di quella dei cittadini, nessun piccolo centro si riterrà offeso perchè un sì grave interesse sia confidato a medici condotti, mentre nei grandi centri è curato da celebrità scientifiche, aiutate da grandi

istituti clinici, igienici, batteriologici, ecc. È vero che coloro i quali sono incaricati di questi importanti servizi pubblici, debbono sia nei grandi che nei piccoli centri, avere tutti un minimo di cultura e di esperienza, che generalmente è rappresentato dalla laurea o da altri diplomi; ma è egualmente vero che non tutti sono destinati ad un medesimo avvenire professionale o scientifico. In ogni modo, la divisione delle giurisdizioni in due parti, della quale una più adatta ai territori agricoli e ai piccoli centri urbani, l'altra meglio idonea per i grandi centri urbani, è una tendenza degli istituti giudiziari moderni. « È stato notato che in tutte le epoche l'organizzazione giudiziaria delle campagne è stata più o meno diversa e distinta dall'organizzazione giudiziaria della città. E in tutti gli Stati moderni noi troviamo questo dualismo di giurisdizione. Perfino l'Inghilterra, che pure ha dato il massimo sviluppo all'accentramento giudiziario, ha dovuto costituire, prima con i giudici di pace ed oggi con le corti di contea, organi giudiziari speciali per le provincie, con limitate competenze giurisdizionali ed esteso sviluppo di tutte le altre attribuzioni giudiziarie. La Francia, che, nell'idea originaria del suo ordinamento, mirava a creare un unico corpo giudiziario di prima istanza, con la fitta schiera dei suoi tribunali di *arrondissements*, ha dovuto piegarsi ad aumentare gradatamente le funzioni giudiziarie del giudice di pace, trasformandolo da cittadino conciliatore, prima in funzionario di polizia, poi in un funzionario che ha del magistrato tutte le attribuzioni, benchè ancora non ne abbia l'idoneità scientifica e le garanzie » (PIOLA-CASELLI, *La magistratura*, Torino, Un. Tip., 1907, p. 302). In Germania la duplicità dei tribunali di prima istanza ha avuto nella pratica una maggiore applicazione, tenuto conto della grande varietà degli ambienti in cui si esercitano le funzioni giudiziarie. Nei maggiori centri la funzione giudiziaria è eccitata e coadiuvata da un foro numeroso e intelligente; in quelle rurali le funzioni giudiziarie si svolgono in una forma tutt'affatto familiare. « La specificazione delle attribuzioni, che esige inclinazioni e attitudini particolari, e, d'altro lato, la diversità delle consuetudini di vita materiale, e, fino ad un certo punto, la diversità di posi-

zione sociale, che corrisponde a ciascuna di queste due magistrature, esige ch'esse siano provviste ciascuna di un proprio personale mentre la grandissima importanza civile delle attribuzioni di quella che noi chiameremo la magistratura popolare, richiede che il personale che la copre sia, per requisiti e per stipendi, in posizione punto inferiore al personale del quale i tribunali sono provvisti. Ma le speciali funzioni di questa magistratura e le abitudini di mestiere che essa viene a contrarre col lungo esercizio delle funzioni stesse, la rendono meno adatta alle promozioni nelle giurisdizioni superiori, che danno i sommi gradi della magistratura e presso le quali la funzione contenziosa della giustizia si svolge nella sua massima intensità, onde il sistema germanico di dare ad essa aumenti gradualmente di stipendio, tali che il personale che la copre possa rinunciare a salire a funzioni diverse, trovando in questa il principio e il termine della carriera, salva la possibilità di straordinari passaggi nei tribunali ed un sistema di eccezionale promozione dei migliori anche alle giurisdizioni supreme » (Id., *op. cit.*).

E poichè si sono menzionate delle legislazioni straniere, è bene ricordare che press'a poco dovunque vi ha una separazione fra i giudici dei piccoli centri e quelli delle città. In Francia, accanto alla magistratura ordinaria, che ha un sistema proprio di reclutamento, esiste l'istituzione dei giudici di pace, ordinata con la legge del 12 luglio 1905. Questi sono divisi in quattro categorie; per la nomina dei componenti delle prime tre, è richiesta la laurea in legge o il diploma di cancelliere, o altri diplomi equipollenti; per la nomina alla quarta categoria basta avere esercitato le funzioni di sindaco o di sindaco-aggiunto, o di consigliere generale, essere stato membro di tribunale di commercio, o consigliere di prefettura, essere notaio, cancelliere di corte d'appello o di tribunale civile o di commercio, avere, infine, per dieci anni esercitato la funzione di ufficiale giudiziario. La competenza dei giudici di pace è stata mano a mano elevata ed è oggi considerevole pel valore; anzi, per una lunga serie di controversie, la competenza del giudice di pace non ha limite di valore. (Cfr. DEHESDIN, *Etude sur le recrutement et l'avancement des magi-*

*strats*, Paris, Rousseau, 1908, p. 113, 119). Il Belgio ha un ordinamento non dissimile. La legge del 25 marzo 1870 ha creato parallelamente alla magistratura ordinaria una magistratura popolare, i cui giudici sono anch'essi divisi in più, classi, con stipendi maggiori di quelli dei colleghi francesi, ma con competenza per valore alquanto inferiore. (Cfr. FLEURENS, *Organisation administrative et judiciaire de la France et de la Belgique*, p. 53). Altrettanto è a dirsi dell'Olanda, in cui l'organizzazione dei giudici popolari riproduce quella francese. In Svizzera, sebbene l'organizzazione della giustizia popolare vari da cantone a cantone, la duplicità della magistratura vi si trova come negli altri Stati ora accennati. (Cfr. DEHESDIN, *op. e loc. cit.*). In Spagna, il tribunale municipale esiste accanto al tribunale dello Stato, e dà luogo a quella duplicazione di magistratura che manca fra noi. In Inghilterra, la minore magistratura locale (giudici di pace, sceriffi e *coroners*), sebbene non possa dirsi una magistratura diversa da quella dei massimi gradi, ha però, praticamente, una funzione affatto diversa e anche nei sistemi di nomina e nella scelta dei giudici si differenzia notevolmente da quella ordinaria. (Cfr. GLASSON, *La justice en France et en Angleterre*, in *Revue de droit public*, vol. III).

Del resto, è inutile cercare esempi fuori di patria, mentre quelli di casa nostra non sono meno notevoli. L'ordinamento giudiziario del Piemonte, contenuto nel Regio decreto 13 novembre 1859, stabiliva, come già si è accennato, una duplicità di carriera. Quella dei magistrati destinati a percorrere tutti i gradi della gerarchia si apriva col concorso d'uditore. Erano ammessi al concorso i laureati in legge, che avessero già fatto pratica presso un avvocato patrocinante od un avvocato dei poveri. L'altra, dei pretori, consentiva che in ogni mandamento fosse destinato un magistrato, che poteva essere scelto fra gli uditori, ma che poteva essere nominato anche fra gli avvocati patrocinanti dopo sei anni di esercizio, o tra i vice-giudici, dopo sei anni di funzione, ed un vice-giudice, scelto fra i laureati in legge ed i notai con tre anni di servizio. I ruoli dei magistrati di collegio e dei giudici di circondario erano separati. Era possibile per questi ultimi di passare nel

primo ruolo, qualora essi possedessero determinati requisiti; ma in pratica fu fatto uso assai scarso di tale facoltà e le due carriere furono sempre considerate distinte. (Cfr. DIONISOTTI, *Storia della magistratura piemontese*, vol. I).

Più interessante è l'ordinamento napoletano, del 29 maggio 1817, ispirato in gran parte alle idee di Bernardo Tanucci. Il reclutamento dei magistrati era duplice. Alla carriera dei corpi collegiali (tribunali e gran corti) si accedeva in seguito a concorso e dopo un periodo di alunnato; a quella dei giudici di circondario si accedeva mediante un concorso diverso dal primo, ed i prescelti conseguivano la nomina per soli tre anni. Anche nell'ordinamento napoletano ai giudici di circondario era possibile teoricamente passare nei ruoli dei magistrati collegiali; ma alla teoria non fece quasi mai riscontro la pratica, e forse in nessun ordinamento la duplicità della carriera fu così distintamente osservata. Anche oggi eminenti magistrati ed avvocati pensano con senso nostalgico a quell'ordinamento, di cui tutti ricordano i brillanti risultati. (SCLOPIS, *Storia della legisl. ital.* II ed. III, 723). Quando ne era più vivo il ricordo, e cioè nel 1863, Giuseppe Pisanelli presentando alla Camera dei deputati un disegno di legge sulla riforma giudiziaria, poneva come base della carriera la duplicità del reclutamento, istituendo l'*alunnato* e l'*uditorato*, il primo dei quali apriva l'adito alla carriera collegiale, l'altro a quella di giudice di mandamento.

Il ristabilimento, quindi, che il ministro si propone, dello sdoppiamento della carriera, corrisponde alle più belle tradizioni italiane in materia, purchè esso si faccia senza timidità od esitanze, e si ristabilisca il duplice reclutamento.

Se si voglia esaminare la intima natura della funzione del giudice mandamentale, nei piccoli centri, e massime in quelli rurali, e si voglia confrontarla a quella dei giudici dei grandi centri, e specie a quella dei giudici collegiali, s'intende di leggieri la necessità della riforma proposta,

Il giudice dei grandi centri svolge la sua attività in un ambiente di cultura giuridica, dove si presentano le più delicate e sottili qui-

stioni, dove fenomeni sociali o economici tutt'affatto nuovi richiegono talvolta dal magistrato la prima regolamentazione. Le sue sentenze sono spesso normative per la sistemazione di determinati rapporti giuridici; e, nei gradi superiori, servono a fissare l'esatto significato delle disposizioni di legge ed hanno quindi un'importanza nazionale. In questo alto lavoro, egli ha a collaboratori gli avvocati più insigni, che gli recano il contributo della propria dottrina e della propria esperienza. Ha avanti di sé un vasto campo d'osservazione. Deve compiere quotidianamente indagini della più svariata natura. La sua attività si svolge sotto l'assiduo controllo dell'opinione pubblica. Centinaia di giornali tecnici raccolgono la sua produzione giurisprudenziale e la sottopongono a diligente e austera critica.

Assai diversa è l'opera del giudice dei piccoli centri o, almeno dovrebbe essere. Il suo mandato essenziale è quello di conciliare le parti. Le nostre leggi di procedura gliene fanno sempre opportuno ricordo. Le nuove leggi di rito, che si vanno preparando, rendono sempre più libero il giudice di provvedere equamente e gli concedono per i minori giudizi facoltà di intervenire per sconsigliare la lite o per suggerire la sua regolare proposizione. Il lavoro di lui non dovrebbe essere esclusivamente, e forse neppure principalmente, giuridico. Anche oggi, che è stata elevata la sua competenza in materia civile, egli è o dovrebbe essere il magistrato popolare, più disposto a comporre le liti che a deciderle. Nelle liti poi per le quali una decisione è necessaria, il processo gli si presenta semplice e di pronta soluzione, e le decisioni dovrebbero venire rapidissime, e rivestite quasi di forma familiare, perchè i destinatarii, che sono le parti, le comprendano e se ne rendano ragione. Tutto il progresso legislativo dovrà avvalorare tale tendenza familiare dei minori giudizi. Ma, purtroppo, oggi la mentalità del giudice mandamentale nei piccoli centri non è proclive a tale genere di attività; le sue origini e il suo avvenire lo inducono ad essere un magistrato eminentemente tecnico. Egli ha avanti di sé la carriera e deve procurarsi i titoli per percorrerla. I titoli sono le sentenze, e le sentenze elaboratamente redatte, e che risolvano « questioni eleganti ». Se una



« questione elegante » è composta, anzichè decisa con una dotta sentenza, il pretore sacrifica un poco del suo avvenire. Non è il caso di ripetere ciò che è stato pur detto, che, cioè, il magistrato talvolta crea la questione per deciderla; ma non è da porre in dubbio ch'egli si trovi in una posizione psicologica alquanto strana, giacchè la conciliazione delle liti, precipuo suo dovere, o la redazione di sentenze pronte, semplici e adeguate all'intelligenza dei litiganti, può essere per lui una causa di inferiorità per le sue legittime aspettative di carriera.

Le stesse cose si possono ripetere per l'amministrazione della giustizia penale, nella quale anzi la mentalità del giudice popolare può dirsi anche meglio appropriata, e la conoscenza dell'ambiente locale, delle consuetudini, del dialetto, dei caratteri etnici della criminalità ecc. giovano non poco a rendere più facile la ricerca della verità e più sicuro il giudizio (cfr. *Sulla Riforma giudiziaria*, in *Riv. di diritto publ.* 1910, t. 451).

Queste ragioni esigono che il magistrato popolare non abbandoni mai l'ufficio, che gli è proprio e non abbia, almeno normalmente, la possibilità di raggiungere posti più elevati. Elevati stipendii od assegni gli sono dovuti; gli sono dovuti garanzie, che lo rendano pienamente indipendente e non lo facciano dipendere disciplinarmente soltanto dalla corte d'appello; gli sono dovuti onori, che tengano alta la sua dignità, che lo collochino al di sopra di ogni altra autorità del posto, che lo facciano considerare come il cittadino più eminente del luogo; ma non avanzamenti di grado. Solo in tal modo, egli può formare la sua mentalità e la sua coscienza secondo le esigenze delle funzioni che deve esercitare.

Ciò non toglie che in determinate condizioni, e mediante il concorso di merito, di cui si parlerà più tardi, egli possa essere nominato consigliere d'appello. Ma egli non conseguirà in tal caso una promozione; inizierà una carriera.

Di fronte a tale concezione delle due magistrature, parlare, come si è fatto talvolta, di magistratura di prima classe e di seconda classe, di giustizia superiore e di giustizia inferiore, è ripetere frasi fatte o luoghi comuni. La verità

è che per esigenze sociali e giuridiche diverse occorrono giudici diversi. Soltanto così si potrà avere *the right man in the right place*.

Liberata la magistratura dall'obbligo di amministrare giustizia nei piccoli centri, essa può essere reclutata fra i più valorosi giovani laureati in legge, che non rifiuteranno di abbracciare la nobile carriera. Il reclutamento potrà essere fatto con concorsi assai rigorosi, esigendo non soltanto la laurea conseguita con speciale votazione, che garantisca della serietà degli studi compiuti nei corsi universitari. D'altra parte, il reclutamento dei magistrati sarebbe notevolmente ridotto di numero perchè notevolmente ridotto il ruolo generale con l'esclusione dei pretori. La minor quantità può permettere la migliore qualità.

Assicurato con l'ottimo reclutamento ottimi magistrati, il problema dell'avanzamento, che tanto oggi tormenta la magistratura, e che ha avuto soluzioni così difformi e numerose in questi ultimi anni, perderebbe d'importanza. Non dovendosi più selezionare mediante scrutini e classifiche gli ottimi dai mediocri e dai cattivi (eufemicamente chiamati « buoni » nel sistema odierno), l'avanzamento avrebbe luogo tenendo principal conto dell'anzianità. Per permettere, tuttavia, ai maggiori valori, di compiere una carriera più rapida e per eccitare i giudici allo studio, sarebbe opportuno ripristinare il concorso di merito distinto, come fu ideato dall'on. Zanardelli. Non servirebbe più per la nomina a giudice, ma per la promozione da giudice a consigliere. Dato però che nel nuovo ordinamento il primo grado sarebbe quello di giudice, che si conseguirebbe in età giovanissima, non vi dovrebbe essere difficoltà a chiedere ai giovani giudici un esperimento così rigoroso quale il concorso per esame.

Dalla corte d'appello in cassazione più arduo è indicare il giusto sistema di promozione, dopo i non buoni risultati dati da quello dei concorsi per titoli. Le ragioni dell'insuccesso del sistema sono esposte nel rapporto del presidente dell'ultima commissione esaminatrice, diretto al ministro, pubblicato nel *Bollettino del Ministero di giustizia*, 1925, n. 26-27. Tutto consiglia a sperimentare il sistema delle liste d'avanzamento, che dà ottimi risultati in altre

importanti amministrazioni dello Stato, e che è il più conforme alla dignità del magistrato e alla tranquillità del suo animo. Il Consiglio Superiore della magistratura prenderà in esame d'ufficio l'incartamento di ciascun consigliere d'appello e magistrato di grado parificato, che abbia un minimo di anzianità da stabilirsi, e, chieste, ove occorran, le necessarie informazioni, lo includerà oppur no nella lista d'avanzamento, a seconda che lo giudicherà idoneo o a esercitare le funzioni di consigliere di cassazione, o quelle di grado parificato, distinguendo nettamente l'attitudine dell'incluso all'una o all'altra funzione. Le promozioni avrebbero luogo secondo l'ordine d'inclusione nella lista, e il ministro potrebbe non osservarne l'ordine soltanto in caso di evidenti necessità di servizio, da dichiarare col decreto di nomina del prescelto, che abbia avuta anticipata nomina.

La magistratura ordinaria, che, con la nuova riforma, abbandonerebbe la giustizia nei piccoli centri ad altra categoria di giudici, dovrebbe vedere reintegrata la sua funzione con la soppressione di tutte o di quasi tutte le altre giurisdizioni, che pullulano nel nostro paese. Il danno dell'odierno stato di cose è risaputo. Non occorre illustrarlo qui ancora una volta. Il Governo nazionale, nei primi giorni del suo avvento, sopprese con coraggiosi provvedimenti una lunga serie di dette giurisdizioni. Il paese parve respirare più liberamente. Ma anche troppe ne restarono e, quel ch'è peggio, altre ne sono sorte dopo per la tenace opera della burocrazia, ch'è la generatrice instancabile di queste istituzioni. Il sorgere di ognuna di esse rappresenta un vero regresso nel nostro ordinamento giuridico. Il Senato ha avuto più volte occasione di deplorare il fatto ed ha avuto più volte assicurazione dal Governo, che vi si sarebbe trovato rimedio.

Sarebbe ingenuo il ritenere che la creazione di queste speciali giurisdizioni non abbia una spiegazione, e, qualche volta, le apparenze di una giustificazione. Il campo del contenzioso si allarga ogni giorno di più e non rare volte si sente il bisogno di una specificazione nella preparazione del giudice. L'opportunità che

elementi tecnici partecipino al giudizio è evidente. Altre volte è opportuno che vi partecipino elementi appartenenti alla pubblica amministrazione. Tutto ciò è vero; ma non giustifica la creazione di giurisdizioni speciali. In questi casi, senza sottrarre il cittadino ai magistrati ordinari, basta creare delle speciali sezioni di tribunali o di corti, con l'intervento di elementi tecnici o amministrativi, per ottenere quell'esame tecnico della questione cui si vuole giungere con le giurisdizioni speciali. Un esempio importantissimo si è avuto in questi giorni con il disegno di legge, che crea la magistratura del lavoro. La sparizione della maggior parte di queste commissioni amministrative giurisdizionali, ordinate come sono oggi, senza garanzia per i giudici, con grave onere per l'erario, segnerebbe una grande semplificazione del contenzioso italiano, eliminando innumerevoli controversie circa la loro incompetenza o l'eccesso di potere.

Sarebbe eccezionale benemerenzza del Governo il ritorno all'unità organica giurisdizionale. Anche qui occorre mettere in onore le vecchie leggi della Patria, abolitrici del contenzioso amministrativo. È vero che le esigenze della vita moderna non sono più le stesse del 1865, e che anche il nostro odierno diritto pubblico non è quello di allora; ma i nuovi sindacati o controlli non esigevano necessariamente nuovi istituti, e non è da escludere che una libera e audace mente di legislatore riconosca che quasi tutte le giurisdizioni speciali, comprese quelle del contenzioso finanziario, possano essere riassorbite dalla magistratura, sia pure con la collaborazione di giudici speciali.

La vostra Commissione nutre fiducia che il Governo vorrà ispirare la riforma giudiziaria alle direttive sopra accennate, e raccomanda, quindi, anche per questa parte il disegno di legge al vostro suffragio.

Addì 5 dicembre 1925.

D'AMELIO, *relatore*.





## RELAZIONE

### SULLE ULTERIORI MODIFICHE DEL CODICE CIVILE E SULLA RICOSTITUZIONE DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

(Art. 3 del disegno di legge)

Relatore On. **MARIANO D'AMELIO**

ONOREVOLI COLLEGHI. — L'art. 3 del disegno di legge concede al Governo del Re più ampie facoltà per la riforma del codice civile, pel quale con la legge del 30 dicembre 1923, n. 2814, era stata autorizzata la modificazione di alcune parti, esplicitamente indicate. La Commissione Reale, nominata col Regio decreto 3 giugno 1924 e presieduta dall'onorevole collega senatore Scialoja, si è accinta con lena all'opera, che trovasi già a buon punto. La Commissione, però, si è trovata ben presto di fronte ad una grave difficoltà, costituita dai limiti rigorosi assegnati al suo lavoro. Come è noto, molti istituti del codice civile sono intimamente legati fra loro e non è possibile riformarne uno senza che necessarie modifiche debbano essere apportate ad altri. Valga un esempio. La legge del 30 dicembre 1923 dispone che sia riordinato l'intero istituto della trascrizione, oggetto da gran tempo di studi e di disegni di legge, i quali hanno acquistato una particolare importanza ed urgenza dopo l'annessione delle nuove provincie, in cui vigeva e vige tuttora il regime fondiario austriaco sulla base della intavolazione. Ora, non è possibile modificare i principî generali della trascrizione senza modificare nello stesso tempo l'ordinamento del contratto di compra-vendita dei beni immobili e degli altri contratti, che importino trasferimenti di beni per i quali sia richiesta la trascrizione. Invece la legge del 30 dicembre 1923 non prevede la modificazione delle disposizioni del codice civile, relative ai con-

tratti stessi, nè di altre, che pur sono collegate a quelle da modificare, e ciò rende non eseguibile in gran parte la legge medesima.

Sarebbe facile elencare qui i molteplici casi in cui la modificazione di una disposizione, per la quale è stata concessa autorizzazione dalla legge del 30 dicembre 1923 esiga una modificazione di articoli compresi in altre parti del codice, per le quali non è stata data eguale facoltà. Ma ogni persona esperta delle discipline giuridiche li sa ravvisare da sé, conoscendo come gli istituti di diritto civile siano uniti fra loro *quadam cognatione*.

Deve tenersi presente, d'altra parte, che il lavoro di revisione dei principî generali delle obbligazioni civili e dei principali contratti, disciplinati dal codice civile, che si sta facendo con opera assidua e concorde dai giuristi italiani e francesi per addivenire all'unificazione del Libro delle obbligazioni e dei contratti fra la Francia e l'Italia, opera magnifica e piena d'alte speranze della quale il ministro di giustizia ha dato già notizia al Parlamento, può dirsi quasi a termine. Ora, il risultato pratico di tale opera presuppone la facoltà, da parte del Governo, di accoglierla e di introdurla nel codice civile italiano, nello stesso tempo in cui questo viene rinnovato per effetto della legge del 30 dicembre 1923. Ecco perchè è opportuno dare al Governo la autorizzazione richiesta di apportare al codice civile altre modificazioni, oltre quelle già previste.

Cotesta nuova autorizzazione non si estende,

beninteso, a quegli istituti che, secondo le disposizioni e lo spirito della precedente legge, devono restare immutate.

Il Governo del Re chiede, inoltre, l'autorizzazione di coordinare con le disposizioni del codice modificate, quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, incorporandole, se necessario, nel codice, ed occorrendo, modificandole, sempre a scopo di coordinamento. Tale autorizzazione sembra alla vostra Commissione una logica conseguenza della precedente. Non sarebbe, infatti, possibile lasciare delle disarmonie nella legislazione italiana, modificando la legge fondamentale, contenuta nel codice civile, senza modificare altresì le leggi particolari, che a quella si sono ispirate o che si basano sulla stessa.

Si deve, inoltre, notare che molte disposizioni di leggi particolari, ora accennate, avrebbero dovuto trovare la naturale sede nel codice. Esse non vi si trovano perchè di data posteriore. Altre poi non vi figurano perchè fanno parte di leggi finanziarie. È noto come non rare volte il nostro diritto privato è stato modificato in via indiretta da leggi fiscali. Il legislatore per risolvere controversie di diritto finanziario o per colpire con le tasse determinati atti o per impedire frodi, ha creduto doveroso definire certi negozi giuridici, fissare gli effetti di altri o prescrivere degli adempimenti formali sotto pena di nullità degli atti che la omettano. Talvolta interi istituti giuridici hanno avuto così modificato il loro ordinamento. Non sarà mai abbastanza lodato il lavoro di reintegrazione e unificazione del testo del codice civile. Esso varrà ad eliminare molte incertezze, che oggi tormentano coloro che debbono applicarle le disposizioni, e che, talvolta, durano fatica a conoscere quale sia la norma ancora in vigore e a ricercarla nell'immensa raccolta delle leggi e dei decreti pubblicati in Italia. La facoltà, quindi, chiesta dal Governo potrà apportare l'ordine e la semplificazione nella nostra legislazione privata.

L'art. 3 del disegno di legge, nel successivo capoverso, reca che potranno pubblicarsi separatamente singoli libri e titoli del codice civile emendato. Il sistema di pubblicazione di singole parti del codice, mano a mano che si com-

pie il lavoro di revisione, è stato adottato già da altri Stati, e più recentemente dall'Austria, che, dando alle singole parti pubblicate il titolo di *Novellae*, ricordava opportunamente la grande tradizione romanistica in tema di riforma legislativa. Certo, se si pensa che la riforma di un codice civile è un'opera poderosa, che esige talvolta un notevole numero di anni, e che deve essere necessariamente compiuta libro per libro, non vi ha ragione di non porre subito in vigore le parti del codice già riformate, in modo che il paese tragga il vantaggio della nuova legge, mano a mano che essa si perfeziona nelle sue principali ripartizioni. Il sistema proposto è, inoltre, consigliabile sotto due punti di vista. Il primo si è che la pubblicazione del libro del codice, contenente la teoria generale delle obbligazioni e la disciplina dei vari contratti, la riforma del quale sembra già pronta, agevola la pubblicazione e l'entrata in vigore del nuovo codice di commercio, che, a sua volta, la Commissione Reale ha già preparato, e che potrebbe essere approvato entro breve termine. L'altro si è che gli accordi fra l'Italia e la Francia per il libro unico della teoria generale delle obbligazioni e dei vari contratti, del quale sopra si è fatto parola, potrebbero importare la rapida pubblicazione del libro stesso, indipendentemente dalle altre parti del codice. Bisogna, pertanto, dare al Governo del Re il potere di regolare i detti accordi secondo le esigenze tecniche e il comune interesse delle parti contraenti.

Gli ultimi due capoversi dell'art. 3 hanno per oggetto la ricostituzione della Commissione dei diciotto deputati, istituita con l'art. 2 della legge 30 dicembre 1923, n. 2814 (che dovrà dare parere sui progetti dei codici civile, commerciale, di procedura civile e di marina mercantile); e di quella corrispondente del Senato, istituita con la stessa legge.

Dopo la pubblicazione della legge del 1923, la Camera dei deputati fu sciolta ed ebbero luogo i comizi generali politici, e la gran parte dei deputati componenti la Commissione, che avrebbe dovuto riesaminare i progetti di codici, non riebbe il mandato. Fu accennata l'idea che i componenti la detta Commissione, benché non rieletti, dovessero continuare a farne parte; ma venne subito abbandonata, per la conside-

razione che non vi può essere una Commissione parlamentare, che non sia composta da membri del Parlamento, e che la dissoluzione della Camera fa decadere tutte le commissioni nominate dalla stessa, se non vi siano esplicite disposizioni di legge in contrario. In conseguenza, l'art. 3 del disegno di legge manda al Presidente della Camera di ricostituire la Commissione dei diciotto, i quali, questa volta, per tassativa disposizione dell'art. 2 del disegno di legge, rimarranno in carica fino all'espletamento del mandato, anche se cessassero di appartenere al Parlamento.

La Commissione senatoria naturalmente è rimasta in carica, ma sventuratamente la morte vi ha fatto dei vuoti ed è perciò che l'ultimo capoverso dell'art. 3 manda al Presidente del Senato di provvedere alla sostituzione dei senatori, dei quali rimpiangiamo la perdita.

Le due Commissioni, quella senatoria e quella della Camera dei deputati, al pari di quelle nominate per l'esame dei progetti di codice penale, di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario, compiranno, riunite insieme, il loro mandato e si suddivideranno in tre sottocommissioni. Il vantaggio di tale sistema su quello della legge del 1923 è stato già accennato a proposito dell'art. 2 del disegno di legge.

La vostra Commissione, quindi, raccomanda ai vostri suffragi, anche l'approvazione di questa parte del presente disegno di legge.

Addì 5 dicembre 1925.

D'AMELIO, *relatore*.





## DISCUSSIONE GENERALE

*Tornata del 17 dicembre 1925*

**Discorso del Ministro della Giustizia e degli affari di culto**

**(ROCCO)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del seguente disegno di legge: « *Delega al Governo del Re della facoltà di emendare il codice penale, il codice di procedura penale e le leggi sull'ordinamento giudiziario, e di apportare nuove modificazioni ed aggiunte al codice civile* ».

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Onorevoli senatori, io debbo anzitutto esprimere un ringraziamento molto vivo alla Commissione speciale che ha esaminato questo disegno di legge, perchè essa ha assolto il compito suo con la diligenza consueta a questa alta Assemblea e con profonda dottrina; e in special modo debbo esprimere il mio ringraziamento ai relatori ed al presidente dell'ufficio stesso, senatore D'Amelio.

La loro opera costituisce un contributo prezioso alla elaborazione legislativa dei più ardui principi del diritto e della procedura penale.

La discussione generale fatta sul disegno di legge è stata assai breve; ma la brevità del dibattito ha un chiaro significato, che molto mi conforta; significa, io penso, che il Senato consente nelle idee fondamentali esposte nella mia relazione.

Io posso dunque essere, relativamente, breve in questo mio discorso. Dico relativamente, perchè l'argomento è vasto e d'importanza capitale; è necessario pertanto che certi concetti fondamentali della riforma restino consacrati

negli atti del Senato; tanto più che, se vi è accordo tra Commissione e Ministro, si può dire, sulla massima parte delle materie sulle quali verte il disegno di legge, non mancano, qua e là, i punti di dissenso, gravi soprattutto per quel che concerne la procedura penale.

Sulla questione preliminare, che, nell'altro ramo del Parlamento sollevò un dibattito assai vivace, sulla questione cioè del metodo da seguire per la riforma del codice di diritto penale e dell'ordinamento giudiziario, vi è perfetto accordo tra Governo e Commissione.

E la Commissione, per bocca del suo presidente e relatore, senatore D'Amelio, ha detto, in modo che non si potrebbe migliore, le ragioni per cui è consigliabile appunto il metodo prescelto. L'illustre relatore è con me d'accordo nel ritenere che non è possibile alle assemblee politiche discutere articolo per articolo un progetto di codice e nell'ammettere che effettivamente questo metodo non è stato mai adoperato da che esiste il regno d'Italia. Da questa duplice constatazione discende la conseguenza che un dibattito parlamentare è solo possibile sui principi fondamentali, sopra una traccia generale che dia un preciso indirizzo per la concreta formulazione degli articoli del codice. Questo in sostanza si è fatto sempre, perchè, se pure altre volte al disegno di legge che dava facoltà al Governo di pubblicare questo o quel codice era annesso un concreto progetto, effettivamente la discussione non ebbe luogo che sui principi generali. E il frutto concreto di essa fu appunto la determinazione di alcune linee fondamentali, che servirono poi

di traccia al Governo nella formulazione del testo definitivo del codice, per la quale gli furono concessi i poteri legislativi più estesi.

Questo è accaduto altre volte e questo in sostanza avviene anche oggi, perchè, se pure manca un progetto completo di codice articolato disposizione per disposizione, esistono però ampie relazioni, in cui i concetti fondamentali del codice sono sin d'ora stabiliti, di modo che la loro traduzione in articoli di legge sarà opera di carattere prevalentemente tecnico. Del resto, giustamente la relazione dell'Ufficio centrale osserva che, oltre questo controllo preventivo simile, nella sua portata pratica, a quello che fu altre volte, nella pratica, esercitato dal Parlamento, e che consiste nello stabilire i principi fondamentali del codice, vi sarà questa volta anche un controllo successivo, in quanto il progetto definitivo sarà sottoposto all'esame delle stesse Commissioni parlamentari, che hanno riferito sul disegno di legge. La nostra tradizione legislativa, nella materia, non è dunque sostanzialmente toccata, e se è modificata, lo è nel senso di un controllo più preciso e di più ampie garanzie.

Venendo poi alla sostanza della riforma, dirò anzitutto qualcosa del codice penale.

La riforma del codice penale solleva, e non può non sollevare, la grande questione della natura e del fondamento del diritto di punire e quindi della concezione stessa del delitto e della pena: questione grave, sulla quale, come ognuno sa, per lungo tempo si è disputato, specialmente in Italia, fra le due opposte scuole di diritto penale; la cosiddetta scuola classica e la cosiddetta scuola positiva, o, se si vuole meglio, tra la scuola giuridica e la scuola antropologico-sociologica.

Non è il caso di rifare qui tale dibattito e neppure di riassumerne i termini fondamentali. Le due relazioni che la Commissione senatoria ha presentato su questo punto, una dettata dal senatore Garofalo, che dovrebbe rappresentare i concetti della scuola positiva, l'altra dettata dal senatore De Blasio, che dovrebbe rappresentare i concetti della scuola classica, in sostanza non sono così divergenti come potrebbe a prima vista sembrare; esse divergono soprattutto in alcune affermazioni teoriche, ma poi nelle concrete proposte di riforma il dissi-

dio si placa, di fronte alle esigenze pratiche della realtà.

Ma neanche nel campo teorico il dissenso è così incompontibile, come può sembrare a prima vista.

Il problema, infatti, che dovrebbe essere fondamentale, il problema cioè della libertà del volere, non può risolversi certamente ammettendo un determinismo fisico o meccanico, per cui la volontà umana sarebbe determinata da cause puramente fisiche e quindi fatali. Ma non si può neppure ammettere l'indeterminismo assoluto, l'*arbitrium indifferentiae*, una volontà cioè che si determini senza motivi e si sottragga, quindi, totalmente alla legge di causalità. La verità, come sempre accade, sta nel mezzo. La volontà umana non si sottrae alla legge di causalità, ma bisogna intendersi sulla causalità applicata al fenomeno volitivo. Ci sono infatti, tre specie di causalità: c'è una causalità meccanica o fisica, c'è una causalità fisiologica, e c'è una causalità psichica.

Ora noi non possiamo ammettere, rispetto alla volontà, una causalità puramente fisica o meccanica, e non possiamo neanche ammettere una causalità fisiologica, che si manifesti come puro stimolo. Ammettiamo invece una causalità psichica; riteniamo cioè che la volontà si determini per motivi consci, in conformità del carattere di ciascun soggetto.

Vi è in altri termini determinazione, ma solo nel senso di un'auto determinazione. Respinto pertanto l'indeterminismo assoluto, quello che si suole chiamare *arbitrium indifferentiae*, respingiamo altresì il determinismo meccanico o fisiologico; e ammettiamo quel determinismo, che è condizione necessaria e sufficiente per concepire la pena come una sanzione giuridica, vale a dire il determinismo psichico.

Tutte le sanzioni giuridiche, infatti, e quindi anche le sanzioni penali, agiscono ponendo motivi alla volontà, in modo da determinarla in uno piuttosto che in un altro senso. Tutte le sanzioni giuridiche sono contromotivi. Tutto il diritto, e quindi anche il diritto penale, presuppone l'autodeterminazione per motivi consci, il determinismo psicologico.

Concludendo: la pena non si giustifica, nè col concetto dell'*arbitrium* puro, del libero arbitrio assoluto, nè col concetto del determinismo fi-



sico; la pena si giustifica soltanto col concetto del determinismo psicologico. Del resto, la questione del libero arbitrio, o del determinismo, è una questione metafisica, che riguarda non il volere, ma le cause remote del volere. Invece, perchè possa parlarsi di sanzioni giuridiche e quindi di sanzioni penali, basta considerare il volere.

In questa maniera, il dissidio fra le due scuole si supera anche nel campo teorico: e si supera dispensandosi dal ricercare quali sono le cause remote del volere, e limitandosi ad affermare che esiste una volontà, che si determina immediatamente per motivi consci. Affermando l'esistenza di una tale volontà, si afferma la possibilità d'influire su di essa, di creare una causa psicologica, un motivo, capace di determinarla, la possibilità, cioè di una sanzione. Superato nel campo teorico, il dissidio deve dirsi, a più forte ragione, superato nel campo pratico.

Nel campo pratico quale è la differenza che separa la scuola classica dalla positiva? La scuola classica riduce tutto alla pena e ammette soltanto misure di sicurezza come misure preventive di polizia, da affidarsi alla pubblica amministrazione. Invece la scuola positiva sopprime la pena, e riduce tutto a misure di sicurezza. Noi crediamo che non si possa sopprimere la pena, anzi che la pena debba restare sempre il mezzo fondamentale di difesa della società; ma, accanto alla pena, consentiamo ad accogliere nel codice penale le misure di sicurezza. Pena e misure di sicurezza debbono coesistere come due diverse forme di difesa dello Stato nella sua lotta contro la criminalità.

Ho detto che l'importanza fondamentale in questa dicotomia - pena e misure di sicurezza - spetta sempre alla pena; e si comprende, perchè la pena rimane sempre il mezzo più importante di prevenzione dei reati. La funzione essenziale della pena per me è sempre la sua funzione di intimidazione o, come si suol dire, di prevenzione generale. La pena non si volge tanto al delinquente quanto a tutti i cittadini, e ciò sia nel momento della minaccia, sia nel momento della esecuzione, creando sempre nella collettività un nuovo motivo atto a determinare la volontà all'osservanza della legge.

Esiste, è vero, anche una funzione indivi-

duale della pena, o meglio, una funzione di prevenzione individuale, che si attua mediante l'intimidazione o l'adattamento o l'eliminazione del reo, ma lo scopo preminente della pena sta sempre nella prevenzione generale. Invece le misure di sicurezza hanno un carattere esclusivamente individuale, si rivolgono al delinquente in modo specifico, sia per impedirgli di nuocere, sia per curarlo o correggerlo.

E che la pena abbia questo valore fondamentale è dimostrato dalla storia del diritto penale, perchè dalle leggi di Hammurabi in poi, la pena e la legge penale sono sempre esistite, e nel contempo è sempre esistita la recidiva. Se adunque la pena è sempre esistita, malgrado la recidiva, ciò significa che il suo scopo non è soltanto quello di prevenire la recidiva, non è cioè soltanto la prevenzione individuale, ma deve essere anche uno scopo diverso, e cioè appunto la prevenzione generale. Altrimenti la pena avrebbe fatto fallimento fin dal suo primo sorgere; mentre il contrario è vero, perchè il valore della funzione della pena non è dato dai casi, relativamente poco numerosi, in cui la legge penale è violata, ma dall'immensa maggioranza di quelli, in cui la legge penale è osservata.

Bene a ragione pertanto la relazione ministeriale mantiene fede al concetto della capacità di volere, e quindi della imputabilità e della responsabilità individuale, e assegna alla pena la parte preponderante che le spetta; ma propone d'introdurre accanto alla pena le opportune misure di sicurezza. Tale sistema ha sostanzialmente riscossa l'approvazione della Commissione senatoria, come ebbe già il consenso della Camera elettiva e della pubblica opinione.

Circa il sistema delle pene vi sono alcuni punti gravi, sui quali mi devo brevemente fermare.

In via generale consento perfettamente con il relatore on. Garofalo sulla necessità di rinvigorire le pene. Le pene in genere comminate dal codice vigente sono insufficienti specialmente per certe categorie di reati, fra i quali sono anzitutto da annoverare i reati di sangue. L'on. Garofalo ha giustamente osservato che l'Italia in questa categoria di delitti gode di un assai triste primato e aggiunge, non senza ragione, che la criminalità di sangue, come

dimostrano le statistiche, già elevata prima della guerra, si è nel dopo guerra accresciuta. Io posso dire al senatore Garofalo che dopo il 1922 vi è stato un miglioramento, specialmente nei più gravi delitti di sangue, come l'omicidio. Nel primo semestre del 1922 noi avemmo in Italia denunce per 2021 omicidi; nel primo semestre del 1925 il numero delle denunce sono scese a 1462, cioè circa il 25 per cento in meno, ciò che è prova dell'assestamento graduale della nostra vita, a cui, mi si consenta di dirlo, non è estranea l'opera del Governo fascista. Anche altri reati gravi sono in diminuzione. Per esempio, i delitti di violenza, oltraggio e resistenza alla autorità nel primo semestre del 1922 davano un complesso di 8800 denunce, mentre nel primo semestre del 1925 le denunce per tali reati sono discese a 8386. Anche i reati contro la proprietà, che erano cresciuti, se non nella stessa misura di quelli di sangue, certo in proporzioni sempre notevoli, sono nelle forme più gravi in diminuzione. I furti denunciati nel primo semestre del 1922 in numero di 88,384 sono discesi nel primo semestre del 1925 a 79,197. Soprattutto le rapine, le estorsioni e i ricatti, forme gravi di delinquenza contro la proprietà, presentano una diminuzione più sensibile, giacchè le 4,223 denunce del primo semestre del 1922 sono discese nel primo semestre del 1925 a 3,485.

C'è dunque un miglioramento innegabile, ma le cifre sono ancora alte, troppo alte; e un rin vigorimento della repressione penale è necessario. E a proposito dei delitti più gravi di sangue, l'onorevole Garofalo ha fatto un accenno alla pena suprema, che, nel nostro codice, come il Senato sa, è l'ergastolo.

Il problema della pena suprema è grave; e risorge anche dopo che, con l'abolizione della pena di morte, si è creduto di averlo definitivamente risolto. L'ergastolo infatti, più di una volta si trasforma in una specie di pena capitale attenuata e, se si vuole dir meglio, prolungata. E ciò specialmente a causa della segregazione cellulare, che è stabilita in tutti i casi per il primo periodo di espiazione della pena. Contro questo istituto della segregazione cellulare, si sono appuntati gli strali della critica, e la minoranza della Commissione, per bocca del relatore De Blasio, ha fatto alcuni

rilevi, che tenderebbero alla abolizione della segregazione cellulare nella pena perpetua. L'onorevole Garofalo ha invece osservato, a mio parere giustamente, che una volta abolita la pena di morte, è difficile fare a meno anche della segregazione cellulare, non solo perchè è la segregazione cellulare appunto che rende la pena perpetua temibile ai delinquenti, ma anche perchè vi sono casi, come quello dell'ergastolano, che commette un nuovo delitto, nei quali, abolita la segregazione cellulare, verrebbe a mancare al delitto ogni sanzione. Io non nego gl'inconvenienti e anche gli orrori della segregazione cellulare. Ma bisogna anche rendersi conto delle supreme necessità di difesa della società contro i delinquenti; e purtroppo alcuni recenti fatti hanno dimostrato che la repressione penale non è quale dovrebbe essere, ed anche quale è reclamata dalla coscienza pubblica. Cito alcuni orribili delitti commessi su innocenti bambini a Roma e in altre città, per i quali, come per altre forme gravi di delinquenza di sangue, a molti sembra pena inadeguata perfino lo stesso ergastolo. In verità è mia opinione che questo problema della pena suprema, che sembrava definitivamente risolto sia da considerare ancora aperto. Ciò significa che, in occasione della riforma del codice penale, si debba seriamente considerare se non convenga, come è avvenuto in altri paesi, dopo l'esperimento dell'abolizione, ripristinare la pena di morte.

Praticamente è certo che la pena di morte sia la più perfetta delle pene. Essa infatti realizza al massimo grado la funzione intimidatrice e quella eliminativa della pena. (*Commenti*). Ma contro la pena di morte vi sono molti preconcetti dottrinali, anzi dirò che le difficoltà maggiori e le obiezioni più gravi che si possono opporre contro la pena di morte, vengono appunto dalle dottrine fino a ieri dominanti in Italia. Ed, in verità, l'obiezione veramente decisiva contro la pena capitale rimane per sempre quella desunta dal principio, che l'uomo il quale è fine, non può mai essere assunto al valore di mezzo. Nella pena di morte si sopprime la personalità umana per realizzare quella funzione di intimidazione e di prevenzione generale, che è l'essenza della pena. Vale a dire, l'uomo è considerato come

semplice mezzo o strumento per la realizzazione di un interesse sociale. È questa una obbiezione di indole teorica grave, e che non può essere evitata e sfuggita, se non negando i principii su cui essa si basa, che sono i principii fondamentali della filosofia individualistica. L'inventore della formula « l'individuo che è fine, non può essere assunto al valore di mezzo » fu infatti Emanuele Kant. È dunque lo stesso pensiero liberale che si ricollega a questa dottrina.

Era perciò assai difficile respingere, nel campo della legislazione, le conseguenze di un principio che si accettava senza contrasto nel campo della politica e della filosofia. Ma oggi la situazione è profondamente mutata. La rivoluzione intellettuale, che ha seguito la rivoluzione politica dell'ottobre 1922, ha rovesciato i termini del problema dei rapporti tra individuo e società, quali li poneva la dottrina liberale-democratica-socialista già dominante. Noi crediamo che l'individuo sia mezzo e non fine, che la società abbia fini suoi propri, che trascendono la vita dell'individuo, e a cui i fini individuali debbono subordinarsi. Questa ipotesi, che sembrava assurda alla filosofia dell'individualismo, che l'individuo sia assunto al valore di mezzo, noi la riconosciamo essere perfettamente possibile e normale, e come l'unica atto a spiegare certi grandi fenomeni della vita sociale, che la dottrina liberale non spiega che come assurde degenerazioni o mostruose eresie: ad esempio, la guerra.

La guerra è infatti l'esempio più grandioso di sacrificio della vita degli individui ad un fine più alto, alle necessità storiche ed immanenti dello Stato e della Nazione. Ora, se questo sacrificio totale della vita si impone a uomini che nulla hanno da rimproverarsi, a cittadini esemplari, perchè lo stesso sacrificio non potrà imporsi ai delinquenti, i quali, certo, non meritano la stessa pietà e la stessa considerazione, per le necessità sociali dell'intimidazione e della eliminazione? Se è assunto al valore di mezzo il soldato, perchè non potrà esserlo il reo?

Io credo pertanto che questo problema della pena di morte non sia, come molti credono, esaurito, ma sia una questione ancora aperta che debba, con la dovuta ponderazione, discutersi e risolversi nella preparazione del nuovo codice.

In relazione alla soluzione che si potrà dare a tale problema, si risolverà anche quello della pena perpetua e della segregazione cellulare. È chiaro che se fosse possibile, ripristinare per alcuni più atroci reati, quelli che più commuovono la opinione pubblica, la pena di morte, si potrebbe per gli altri sopprimere o almeno ridurre la segregazione cellulare.

Circa le pene carcerarie minori, io non credo che si debbano abolire. Può invece studiarsi, come suggerisce l'on. Garofalo, di elevare il minimo, perchè tali pene, nei limiti in cui sono ridotte nel codice vigente, non rappresentano effettivamente una minaccia apprezzabile che possa fare presa sull'animo dei delinquenti.

Più grave teoricamente, se non praticamente, è il problema delle pene pecuniarie. Sorge qui anzitutto la questione dell'aumento della misura della pena. L'on. senatore De Blasio vi si manifesta contrario, ma, se io non sbaglio, soprattutto perchè gli sembra pericoloso consacrare legislativamente la svalutazione della moneta, fenomeno che tutti auguriamo puramente transitorio.

E su questo punto si può essere d'accordo. Ma in verità, anche all'infuori della svalutazione della moneta, le pene pecuniarie del nostro codice sono basse, sia in rapporto alla aumentata ricchezza del popolo italiano negli ultimi quaranta anni, sia in rapporto alla funzione propria della pena pecuniaria. In altri paesi, le pene pecuniarie hanno un'applicazione assai più larga che da noi, e credo con vantaggio. Vi sono varie categorie di reati per i quali la pena pecuniaria è più adatta che non la pena restrittiva della libertà personale, ma a condizione che non sia irrisoria; di qui la necessità di aumentare tanto i minimi, quanto i massimi delle pene pecuniarie.

Il tema della pena pecuniaria pone un altro problema, su cui pure si è discusso: quello della corrispondenza della pena alla fortuna economica del condannato. Deve la pena pecuniaria essere proporzionata non solo alla gravità del reato, ma anche alla fortuna del condannato? A prima vista la risposta parrebbe dovesse essere senz'altro affermativa. Una stessa pena pecuniaria infatti può essere leggerissima per un uomo provvisto largamente di beni di



fortuna e gravissima per un uomo che nulla possieda. Ma l'inconveniente, che certo esiste, non risolve l'argomento, perchè la pena, anche pecuniaria, ha soprattutto funzione di prevenzione generale e di intimidazione, e la funzione intimidatoria della pena richiede che essa corrisponda obbiettivamente alla gravità del fatto, e non subbiettivamente alla situazione personale del condannato. Mettersi su questa via potrebbe essere sommamente pericoloso.

Anche la pena restrittiva della libertà personale ha diversa efficacia afflittiva secondo le condizioni del reo: pochi giorni di reclusione possono essere pena leggera per una persona di umile condizione e costituire, invece, la rovina totale, materiale e morale, di tutta la vita, per una persona appartenente alle classi più elevate della società.

A questi inconvenienti nell'applicazione delle pene io credo che non si possa rimediare commisurando, in via assoluta e generale, la pena alle condizioni personali del colpevole; ma piuttosto affidando all'autorità giudiziaria, al momento dell'applicazione della sanzione penale, il compito di tener conto anche dell'efficacia afflittiva della pena, in relazione allo stato economico e sociale del reo. E allora tutto si riduce ad aumentare i poteri del giudice, in modo che egli possa spaziare tra un minimo abbastanza basso ed un massimo abbastanza elevato.

Poche parole dirò sulla condanna condizionale e sul perdono giudiziale. Circa la condanna condizionale, non vi è dubbio che di essa qualche volta, come osserva l'onorevole senatore Garofalo, si fa abuso dai nostri magistrati, in modo che può dirsi oramai diffusa nell'ambiente della delinquenza la persuasione che un primo delitto non si paga. Credo che l'inconveniente dipenda molto dal fatto che per l'applicazione della condanna condizionale non si richiede altra condizione, oltre quella della breve durata della pena inflitta e della mancanza della recidiva. Invece bisognerebbe tener conto anche della natura del reato e del carattere del reo, e concedere la condanna condizionale quando vi sono tutte le probabilità che il colpevole non ricada nel delitto, perchè si è trattato di un momentaneo traviamiento, determinato da cause occasionali, non facilmente riproducibili.

Per quanto riguarda il perdono giudiziale, sono d'accordo con l'onorevole Commissione nell'escluderlo senz'altro: il diritto di grazia spetta soltanto al Sovrano, secondo la nostra costituzione, ed è questo principio fondamentale del nostro diritto pubblico, a cui non conviene derogare. Solo nel caso di condannati minorenni si potrebbe ammettere qualche istituto analogo al perdono giudiziale. Ma al di là di questo limite io non anderei e forse non arriverei neppure, come propone l'onorevole senatore De Blasio, ad ammettere il perdono giudiziale nelle condanne per reato di azione privata, quando la parte lesa receda dalla querela dopo la condanna. Infatti la querela è condizione per l'esercizio dell'azione penale, ma l'azione penale è pur sempre pubblica, e, una volta intervenuta la sentenza di condanna, vale a dire, dopo esaurita l'azione penale, logicamente il recesso dalla querela non dovrebbe più avere influenza sull'esecuzione della sentenza. Riconoscere tale efficacia al recesso della querela dopo la condanna, equivarrebbe a concedere alla parte lesa un diritto di grazia, che contraddirebbe ai principi fondamentali del nostro diritto pubblico.

Sempre nel campo delle pene, è argomento grave, che è stato molto dottamente discusso dall'onorevole Commissione, quello delle aggravanti generiche e delle attenuanti generiche. Sulle attenuanti generiche, salvo l'opportunità di concedere al giudice maggiori poteri, dando ad esso facoltà di scendere al disotto dei minimi stabiliti dalla legge, non vi è altro da osservare. Più grave è la questione delle aggravanti generiche; istituto, che non esiste affatto nel nostro codice e, che nella relazione presentata all'altro ramo del Parlamento, io proponevo di introdurre, con una enumerazione semplificativa, che costringesse il giudice a motivare circa la loro applicazione. La Commissione senatoria ha mosso obiezioni a questo istituto, obiezioni della cui gravità mi rendo perfettamente conto. È certo che, se le aggravanti generiche si potessero estendere, per analogia, da caso a caso, il risultato sarebbe qualche cosa molto vicina alla introduzione delle pene indeterminate. Si verrebbe, infatti, a concedere al giudice la facoltà di

superare i massimi legali, quasi, si può dire, senza alcun limite, salvo quello derivante dall'obbligo della motivazione. Non sono pertanto alieno dall'entrare nell'ordine d'idee espresso dall'onorevole Commissione e dall'ammettere che l'enumerazione delle aggravanti generiche sia da farsi in modo tassativo, senza dissimularmi però che ciò equivale alla trasformazione radicale dell'istituto. In sostanza non si avrebbero più vere aggravanti generiche ma aggravanti specifiche, comuni a tutti i reati.

Ciò che ho detto sulle aggravanti generiche è sufficiente per far comprendere il mio pensiero circa un altro Istituto, quello della pena indeterminata. Sono contrario alla pena indeterminata, contrario perchè la indeterminatezza è un concetto antitetico a quello della pena, che, per adempiere alla funzione sua essenziale, quella della prevenzione generale, deve essere, anzitutto, certa. La pena indeterminata non dà alla collettività sociale la rappresentazione chiara e immediata delle conseguenze del reato, e l'efficacia intimidatrice della pena ne verrebbe diminuita.

L'onorevole senatore Leonardo Bianchi, nel suo importante discorso di ieri, a proposito del sistema delle pene, ha invocato una riforma completa del sistema penitenziario, ed ha affermato, pur con espressioni molto deferenti per il personale carcerario, delle quali molto lo ringrazio, che in sostanza il nostro sistema penitenziario non funziona come dovrebbe. Se io dicessi che in questo campo tutto procede in modo perfetto, direi cosa non esatta, soprattutto perchè i mezzi, che occorrerebbero per un assetto completo dei nostri stabilimenti carcerari purtroppo difettano. Ma debbo dichiarare al Senato, come ho già accennato altra volta, che lentamente, anno per anno, il nostro regime penitenziario va facendo progressi veramente mirabili. I vari istituti carcerari si sono andati perfezionando e commisurando alle necessità concrete della repressione, della prevenzione e dell'adattamento individuale. I manicomi giudiziari sono stati creati ed aumentati in modo che, posso dirlo con coscienza, rispondono oramai perfettamente allo scopo, sia per numero che per organizzazione.

Ne possediamo oggi cinque, bene attrezzati e

benissimo diretti (1). Il personale che vi è addetto, è superiore ad ogni elogio, per spirito di abnegazione, per competenza e per zelo. I direttori e gli assistenti sono oramai tutti medici e i carcerieri infermieri.

Anche le case di pena ordinarie sono in via di continuo progresso, e si sono tutte trasformate in veri stabilimenti industriali o in colonie agricole. Chi oggi fa il suo ingresso in una nostra casa di pena (la situazione non è purtroppo la stessa per le carceri giudiziarie) rimane edificato dalle prove di capacità organizzatrice del nostro personale carcerario. Si tratta di vere officine, in cui l'idea del carcere spesso esula del tutto; e se io dovessi fare un appunto dovrei dire che ne esula forse troppo.

Vi sono poi i riformatori per i minorenni.

Ormai la separazione dei minorenni nelle carceri è un fatto compiuto, perchè nè durante la detenzione preventiva, nè durante l'espiazione delle pene essi sono più confusi con gli altri detenuti. Anche i riformatori hanno assai più l'aspetto della scuola che del luogo di pena.

Vi è poi uno stabilimento speciale per i delinquenti istintivi (i così detti delinquenti nati), che non possono essere trattati come pazzi, ma non possono, per il loro carattere sanguinario e inadattabile, essere confusi con gli altri delinquenti.

Insomma ogni giorno andiamo migliorando il nostro sistema penitenziario. Esso non è perfetto, e non può esserlo, perchè la perfezione in questa materia è difficile, ed è soprattutto molto costosa, mentre lo Stato non può certamente mettere a disposizione dell'amministrazione delle carceri tutti i mezzi che sarebbero, a stretto rigore, necessari, quando altri, e, a vero dire, più urgenti bisogni, premono da ogni parte. C'è tuttavia un vero e profondo progresso, talchè può dirsi che l'Italia, in questo campo, poco o nulla ha da invidiare alle più civili e ricche nazioni.

E vengo alle misure di sicurezza. Sul carattere di queste misure ormai penso che si sia raggiunta la concordia. Sono misure amministrative, ordinate dall'autorità giudiziaria per

(1) Manicomi giudiziari: Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Montelupo Fiorentino, Napoli e Reggio Emilia.

ragioni di connessione. Nulla di nuovo o di eccezionale in ciò, perchè - come ognuno sa - alla autorità giudiziaria sono di sovente affidate funzioni amministrative. Anche in questo caso una funzione, che in sé avrebbe carattere amministrativo, viene esercitata dalla autorità giudiziaria in occasione dell'esercizio della giurisdizione penale, per gli stretti legami che intercedono fra la pena e la misura di sicurezza.

Sulla necessità di introdurre nel nostro codice penale tali misure, salvo qualche isolato dissenso dottrinale, oggi non vi è più disaccordo. Si può discutere circa il modo di organizzare le misure di sicurezza nel codice penale, ma sulla necessità di introdurvele, in maniera più larga ed organica di quella che non le accolga la legislazione vigente, non vi è dubbio alcuno.

Certo, la misura di sicurezza ha importanza subordinata di fronte alla pena, ed è quindi senz'altro da respingere l'idea, pur balenata a molti valorosi criminalisti, di sostituire addirittura la misura di sicurezza alla pena. Ma, ammesso che, di regola, la pena debba coesistere colla misura di sicurezza, e coesistere in posizione preminente, è da vedere se in taluni casi speciali non si debba sostituire alla pena la misura di sicurezza; il problema - come è noto - si pone soprattutto pei minorenni, i pazzi e i delinquenti abituali. Per i minorenni e per gli infermi di mente non vi è dubbio; la pena presuppone la capacità di volere, che costoro non hanno, la pena quindi non può colpirli, ma li colpisce la misura di sicurezza, non come sanzione giuridica, ma come mezzo di difesa sociale e di prevenzione speciale.

Se ho ben compreso, il sen. Garofalo propenderebbe per fare identico trattamento anche ai delinquenti parzialmente infermi di mente e ai delinquenti abituali, sostituendo anche per questi la misura di sicurezza alla pena. È certo che la misura di sicurezza è necessaria per i delinquenti abituali, perchè l'abitudine del delitto da essi contratta ne rende pericoloso il reingresso nella società dopo espiata la pena, ma sarei di avviso di aggiungere alla pena la misura di sicurezza, non di sostituirla addirittura con essa. I delinquenti abituali infatti non sono irresponsabili, non mancano di capacità di volere, e dove c'è capacità di volere deve esserci la pena.

Manca pertanto, a mio avviso, una seria ragione per sottrarre i delinquenti abituali alla pena, ma essendosi, rispetto ad essi, la pena dimostrata insufficiente come mezzo di correzione e di prevenzione individuale, occorre aggiungere la misura di sicurezza, che alla funzione di prevenzione individuale adempie assai meglio.

La stessa cosa è a dirsi per i semi-infermi di mente. Se si ammette il concetto della semi-infermità mentale, si deve ammettere la pena, perchè dove esiste una capacità di volere, per quanto diminuita, c'è la possibilità della sanzione giuridica. Soltanto, la persistente pericolosità del reo richiede, agli effetti della prevenzione individuale, che quando la pena è espiata, si applichi la misura di sicurezza.

Le misure di sicurezza, ho già detto, hanno carattere amministrativo e sono soggette pertanto a tutte le norme che regolano i provvedimenti amministrativi, tra cui la possibilità della revoca. Mutando lo stato di fatto, i presupposti cioè, in base ai quali il provvedimento fu emanato, questo deve potersi revocare. Nè è di ostacolo alla revocabilità del provvedimento che ordina la misura di sicurezza il fatto che esso sia contenuto in una sentenza: la cosa giudicata non investe, a mio avviso, questa parte della sentenza, che non è vera decisione, non ha carattere giudiziario, ma amministrativo.

Dopo la pena, mi rimane a dire qualche cosa del reato. Le questioni, anche qui, sono molte e gravi; mi limiterò ad alcuni, più importanti, rilievi. Circa il tentativo; la maggioranza della Commissione è d'avviso, se non erro, che si debba sopprimere il requisito della idoneità del mezzo. E anche mi pare che, se non la maggioranza, certo l'onorevole relatore Garofalo vorrebbe equiparare, agli effetti della pena, il reato mancato al reato consumato. Io sarei di diverso parere, tanto sull'uno che sull'altro punto. Non credo che si possa prescindere dal requisito dell'idoneità del mezzo nella figura del tentativo, come non credo che si possa equiparare al reato consumato il reato mancato, agli effetti della pena. Penso invece che lo stesso risultato pratico, a cui mirano le due proposte, quello cioè di una più efficace repressione del conato delittuoso, potrebbe otte-



nersi con la equiparazione degli atti preparatori agli atti esecutivi, sopprimendo cioè la distinzione tra atti preparatori e atti esecutivi nella configurazione del tentativo, sempre quando gli atti preparatori siano univoci e idonei. Univoci: è la vecchia teoria carrariana che credo sempre la esatta: gli atti preparatori univoci costituiscono il tentativo. Occorre poichè gli atti siano idonei, perchè mancando l'idoneità manca l'elemento obbiettivo o materiale del reato.

Un'altra equiparazione opportuna è, a mio avviso, quella tra reato tentato e reato mancato; distinzione sottile, che in pratica non è sempre facile a cogliersi e che sarebbe probabilmente, agli effetti della legge penale, più semplice abolire del tutto.

Circa le cause che diminuiscono ed escludono l'imputabilità abbiamo le grosse questioni dei minorenni, degli infermi di mente e degli ubbriachi.

Minorenni: siamo arrivati, io penso, oramai all'accordo sulla questione dei minorenni. La irresponsabilità completa si deve elevare al disopra del limite massimo di nove anni, quale è consacrato dal nostro codice e si può far giungere fino ai 14 anni. Irresponsabilità s'intende, agli effetti dell'applicazione della pena, salvo l'adozione delle misure di sicurezza più che mai necessarie in questo caso. Mi sembra che l'onorevole senatore Garofalo sia d'accordo con l'onorevole senatore De Blasio sul limite dei 14 anni, che è in vero già sufficientemente elevato, e non può elevarsi ancora senza pericolo, come dimostra l'aumento continuo della delinquenza minorile, anche nelle più gravi forme dei reati di sangue. Non posso pertanto accogliere la proposta dell'onorevole senatore Leonardo Bianchi di sancire la completa irresponsabilità penale fino ai 18 anni.

Il senatore Garofalo al contrario abbasserebbe addirittura la maggiore età penale ai 18 anni. È forse miglior partito tenere una via media, stabilendo l'irresponsabilità fino ai 14 anni, una responsabilità minorata dai 14 ai 18 anni, una responsabilità ancora minorata, ma di poco distante dalla normale, dai 18 ai 21, e la maggiore età penale ai 21 anni.

Circa gli infermi di mente, sorge la grossa questione della semi infermità mentale. Esiste la semi infermità mentale? Se si deve stare

alla dottrina di una certa scuola psichiatrica si dovrebbe rispondere di no, perchè infermi di mente si è o non si è. Ma questa stessa scuola spinge poi talmente in là il concetto dell'anomalia psichica, fino a restringere in confini limitatissimi l'altro concetto della normalità, in modo che la maggioranza degli uomini diverrebbe anormale. Questa stessa conseguenza deve dunque farci ritrarre dalla premessa. Ma la verità è che il concetto della semi infermità risponde a certe situazioni di fatto intermedie, che esistono realmente; vi sono molti individui i quali sono, fino a un certo punto, responsabili, ma in minor grado di coloro che godono di una perfetta salute; i quali hanno una certa capacità di volere, di autodeterminarsi, certi poteri inibitori, ma non nella misura con cui questi operano normalmente presso gli individui normali. È evidente pertanto che la pena si può applicare a costoro che hanno una, sia pur limitata, capacità di volere, ma in misura meno grave che a coloro, che sono pienamente capaci, cioè che sono nel pieno possesso delle loro facoltà inibitorie. Soltanto, poichè individui di tal fatta, che hanno scarsa capacità di dominarsi, possono essere socialmente pericolosi, alla pena deve essere aggiunta la misura di sicurezza, che consente di opportunamente segregarli, a scopo di cura e di prevenzione individuale.

A proposito del trattamento da farsi agli infermi di mente, il senatore Garofalo fa una proposta che accetto, quella cioè di predeterminare la durata della custodia.

Certo, dal punto di vista puramente teorico si potrebbe obbiettare che, essendo la custodia ordinata con una misura amministrativa, la quale constata una condizione di cose, come la malattia mentale, essenzialmente mutabile, mutando la condizione di salute dell'infermo il provvedimento dovrebbe potersi senz'altro revocare. Ma, in realtà, quando un infermo di mente ha commesso un reato grave, e, in base alla infermità, lo si è riconosciuto penalmente irresponsabile, ciò significa che l'infermità stessa è grave in modo da doversi presumere non facilmente sanabile. Il provvedimento, che predetermina la durata della custodia, non fa che constatare la gravità della malattia, ed è, pertanto, perfettamente logico.

Si comprende che anche questo provvedimento, restando atto amministrativo, non sarà irretrattabile come un giudicato. Tuttavia, stabilendo esso una presunzione di continuazione dello stato di infermità per tutto il tempo prestabilito, non potrà cadere che di fronte alla prova della completa guarigione data in modo non dubbio ed accertata con nuovo provvedimento dello stesso giudice, che emanò il primo.

Un'altra proposta del senatore Garofalo in questa materia dell'infermità di mente è quella che nei più gravi delitti il provvedimento di sicurezza contro l'infermo assoluto sia adottato prescindendo da un'indagine speciale circa la pericolosità del colpevole.

Oggi il fatto di aver commesso un omicidio anche gravissimo, quando si è assolti per infermità di mente, non è motivo sufficiente per essere internato in un manicomio; al giudice rimane libero l'apprezzamento sopra la pericolosità dell'ammalato; se il giudice ritiene l'infermo pericoloso, ne ordina l'internamento, ma se, malgrado l'omicidio commesso, lo ritiene innocuo, può ordinarne la immediata scarcerazione.

Ora tutto ciò ripugna al senso morale, alla logica, e alle necessità pratiche; il fatto che un uomo abbia commesso un grave delitto perchè infermo di mente, dimostra che l'infermità è tale da richiedere senz'altro l'internamento in un manicomio. Trovo dunque giusta la proposta del senatore Garofalo e credo anche io opportuno rendere obbligatoria la misura di sicurezza, tutte le volte che il reo sia assolto per infermità di mente.

Intorno all'ubbbriachezza dirò poche cose. Sono più d'accordo con l'onorevole senatore Garofalo che con l'onorevole De Blasio. Io credo che l'ubbbriachezza volontaria non debba mai costituire una scusante. In questa materia, deve valere il principio che si è responsabili anche di ciò che è avvenuto nelle condizioni, in cui ci siam posti volontariamente. Insomma, si deve ammettere che sono punibili anche le azioni *ad libertatem relatae*, cioè che si possono riferire ad una condizione di libertà.

L'ultimo argomento su cui tratterò brevemente il Senato in questa materia del reato in genere, è il problema della recidiva e della

abitualità; annoso problema, di cui il Senato ha avuto più volte occasione di occuparsi. Siamo d'accordo: questa della delinquenza abituale è una piaga, alla quale occorre per rimedio ed in maniera molto più radicale e profonda di quel che faccia la legislazione vigente. Per ciò pare necessario anzitutto dare una nozione precisa della delinquenza abituale. Il delinquente abituale deve essere definito con una formula chiara; si tratta infatti di una qualificazione giuridica, che pone l'individuo in uno stato di minorata tutela, che lo rende passibile di gravi restrizioni ai suoi diritti di libertà. Bisogna distinguere, e in ciò sono d'accordo col senatore Garofalo, tra recidiva e abitualità. Perchè vi sia recidiva basta aver commesso più di un reato; ma per il recidivo è sufficiente l'aggravamento della pena, non occorrono provvedimenti di sicurezza. Invece per definire l'abitualità è necessario qualche altro elemento: per lo meno un certo numero di recidive; ma il delinquente abituale deve essere colpito da efficaci misure di sicurezza, che lo allontanino dal consorzio sociale.

E qui sorge la questione: basterà un certo numero di recidive per definire l'abitualità? L'onorevole Garofalo si accontenta di questo elemento estrinseco e formale, che non offre in vero difficoltà d'indagini. Al contrario, l'onorevole De Blasio crede che un certo numero di condanne non basti, e richiede inoltre un giudizio del magistrato sulla pericolosità del delinquente. I due sistemi hanno ognuno vantaggi e svantaggi, e non oserei pronunziarmi senz'altro. Credo che sia questo uno dei punti da esaminare con più ponderazione nei lavori preparatori del codice.

Un'altra questione, che sorge in questa materia, è quella del trattamento da fare al delinquente abituale. Basterà aggravare la pena, infliggere cioè una pena maggiore, o si dovrà aggiungere alla pena la misura di sicurezza? È evidente che la pena dovrà essere aggravata, e che alla pena aggravata dovrà essere unita la misura di sicurezza.

La durata della misura di sicurezza non può essere stabilita preventivamente; deve essere indeterminata, per evitare l'inconveniente a cui l'on. Garofalo così giustamente accenna nella sua relazione, della rotazione dei delin-

quenti, i quali stanno alcuni anni nei luoghi di relegazione, poi sono liberati e riprendono la loro vita di criminali, per lasciare il posto ad altri delinquenti, che dopo un soggiorno relativamente breve nei luoghi di relegazione ritornano alla loro volta alle abitudini per poco interrotte. Niente affatto; quando si è accertato che in un individuo concorrono tutte le condizioni per dichiararlo delinquente abituale, bisogna segregarlo dalla società a tempo indeterminato. Se si avrà la prova sicura del suo riadattamento alla vita sociale, se ne potrà consentire la liberazione; la presunzione deve restare quella della persistenza della abitudine criminosa, ciò che importa la continuazione indefinita della segregazione.

Si discute anche circa il modo pratico di attuare la segregazione dei delinquenti abituali, se debbono cioè essere relegati in colonie di oltre mare come si è fatto dall'Inghilterra e dalla Francia, o in colonie agricole o in stabilimenti industriali da impiantarsi in Italia?

La tendenza della dottrina e della pratica in questa materia è piuttosto per la seconda soluzione, perchè la relegazione in colonia ha costato fortissime somme all'Inghilterra e alla Francia e non sempre ha dato buoni frutti. Si tratta di una questione di tecnica penitenziaria, da studiarsi maturamente.

Ho così finito di parlare della parte generale del codice penale.

Circa la parte speciale, posso esser brevissimo, perchè vi è accordo completo fra Governo e Commissione. Vi è accordo nel desiderare una migliore disciplina degli attentati contro la sicurezza dello Stato, vi è accordo nel ritenere che si debbano più severamente reprimere l'omicidio e gli altri reati di sangue, vi è accordo nell'invocare una miglior disciplina dei reati di diffamazione e di ingiuria. L'onorevole senatore Garofalo fa poi qualche proposta ottima, a cui aderisco: quella ad esempio di allargare il concetto della difesa legittima, estendendola dalla difesa della persona a tutti i casi di difesa del patrimonio contro una violenza attuale ed ingiusta. Si potrebbe inoltre, come pure propone l'onorevole senatore Garofalo, diminuire il limite entro il quale le lesioni sono considerate lievissime.

Con gli attuali progressi della scienza me-

dica una lesione che guarisce in dieci giorni può essere assai grave. Le lesioni poi dovrebbero essere punite più severamente e dovrebbero considerarsi in ogni caso come mancato omicidio le lesioni inferte con arma propria, specie se in parti vitali del corpo. Lo sfregio dovrebbe esser punito con pene gravi.

E vengo al codice di procedura penale. Qui l'accordo fra Governo e Commissione è minore che per il codice penale.

L'onorevole relatore, senatore Stoppato, che ha avuto tanta parte nella elaborazione del vigente codice di procedura, è, per naturale affetto paterno, portato all'indulgenza verso quella che, in buona parte, è opera sua. Io non credo che il nostro codice di procedura meriti tutte le critiche, a cui è stato fatto segno, ma certo esso ha dato luogo, nella pratica, a non pochi inconvenienti.

Il codice ha pregi innegabili, soprattutto di sistemazione e di tecnica legislativa. Ma, dal punto di vista pratico, l'esperienza che se ne è fatta giustifica i voti di riforma che son venuti da ogni parte.

Non si tratta di soli difetti di applicazione, come dice l'onorevole Stoppato, dovuti all'inesperienza degli avvocati e dei giudici. Vi sono difetti sostanziali, che è necessario correggere. Non già che il codice sia tutto cattivo e vada totalmente riformato, ma una revisione attenta s'impone, e specialmente di taluni istituti che hanno dato luogo nella pratica ai maggiori inconvenienti. Io mi limiterò a notare i più importanti punti di dissenso tra me e l'onorevole relatore e sorvolero sugli altri.

Azione penale. L'onorevole relatore ammette che il privato debba essere escluso dall'esercizio dell'azione penale, ammette cioè che l'azione penale sia pubblica. È un principio questo fondamentale del nostro diritto processuale penale, che verrebbe gravemente vulnerato, quando si estendesse, come vuole il senatore Stoppato, la citazione diretta della parte a tutti i reati di azione privata, non restringendola più, come è oggi, ai soli reati di diffamazione e d'ingiuria. Se l'azione penale è pubblica, non si può, in un campo così vasto come quello dei reati di azione privata, concedere l'azione al privato. L'eccezione sarebbe così ampia da far cadere la regola.



L'onorevole relatore vuole anche che rimanga fermo il principio dell'art. 179 della procedura penale, cioè che l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero sia sottoposto al controllo del giudice istruttore. Questo è un punto abbastanza grave. Secondo il codice di procedura penale vigente, qualunque denuncia penale obbliga il pubblico ministero a esercitare l'azione penale, e a provocare una decisione del giudice istruttore. Sono infiniti gli inconvenienti di questo sistema; e soprattutto è infinita la perdita di tempo che esso importa, di fronte molto spesso a denunce manifestamente infondate, che non hanno nemmeno la più lontana parvenza di serietà. Ora, se l'azione penale è nelle mani del pubblico ministero, è chiaro che giudice dell'esistenza delle condizioni per l'esercizio dell'azione penale deve essere lo stesso pubblico ministero.

Io so bene che in questa materia si contrappone qui il così detto principio di legalità al così detto principio di opportunità. Per il principio di legalità, il pubblico ministero è obbligato ad esercitare l'azione penale, e l'esercizio di questo dovere non comporta alcuna latitudine di apprezzamento. Donde la necessità d'un controllo, affidato al giudice istruttore.

Al principio di legalità si suol contrapporre il principio d'opportunità, per cui il pubblico ministero avrebbe una certa latitudine di apprezzamento circa l'opportunità o meno di esercitare l'azione. Io dico subito che la questione così posta è mal posta.

È evidente che il pubblico ministero, a cui è affidata l'azione penale, ha l'obbligo di esercitarla. Quindi non si può parlare di un principio di opportunità contrapposto al principio di legalità. È stata la dottrina tedesca a creare questa distinzione, che è errata e artificiosa. Se il pubblico ministero ha diritto di esercitare l'azione penale, esso ha il dovere di esercitarla. Nel campo del diritto pubblico, ogni diritto pubblico è un pubblico dovere, e cioè una pubblica funzione. La questione non sta dunque nel vedere se il pubblico ministero abbia facoltà di non esercitare l'azione, quando non lo creda conveniente, ma nel vedere se egli abbia o no competenza a giudicare se esistano gli estremi per l'esercizio dell'azione.

Porre così la questione, è risolverla. Non vi è alcuna ragione per togliere al pubblico ministero la facoltà di fare questo apprezzamento e darlo a un altro organo. Altrimenti si creerebbe una situazione essenzialmente contraddittoria. Non si può dare l'esercizio di un diritto ad un organo, e non dargli la facoltà di determinare se l'esercizio di questo diritto è giustificato, se cioè ci sono gli estremi di legge per esercitarlo.

L'onorevole senatore Stoppato si rende conto della serietà di questa obiezione, ma la combatte citando gli articoli 281 e 284 del codice di procedura, cioè citando il caso della sentenza che chiude l'istruttoria. Egli dice: ma il giudizio sull'esistenza degli elementi per l'esercizio dell'azione penale è sempre dato dal magistrato istruttore, il quale deve in ogni caso pronunciare il rinvio a giudizio o il non luogo a procedere. Ora, io credo che bisogna distinguere. Quando si dice esercizio dell'azione penale si dice una cosa molto complessa, la quale comprende una quantità di facoltà e di fasi. Vi è l'esercizio dell'azione istruttoria, vi è l'esercizio dell'azione in giudizio, e vi è l'esercizio dell'azione esecutiva. L'azione penale si scinde in azione istruttoria, azione in giudizio e azione esecutiva. Ora il decidere sull'esercizio dell'azione in giudizio è certamente riservato al giudice istruttore, ma il decidere se sia il caso d'iniziare l'azione, cioè di esercitare l'azione istruttoria è del pubblico ministero, e non può essere che del pubblico ministero. Non si tratta già di una decisione cervelotica, ma di una valutazione obbiettiva dell'esistenza degli elementi per l'inizio dell'azione penale. Togliere al pubblico ministero ogni facoltà di valutazione di tali elementi e renderlo un materiale trasmettitore di carte, equivale, praticamente, a togliere al pubblico ministero la facoltà di iniziare l'azione penale e trasferirla al giudice istruttore.

Un altro punto, in cui io non sono d'accordo con l'onorevole Stoppato è nella sua concezione del pubblico ministero. Tradizionalmente il pubblico ministero è stato ritenuto parte nel processo penale. È soltanto da poco tempo che la concezione primitiva si è deformata, e si è attribuita al pubblico ministero la qualità di giudice. Ora io credo che il pubblico ministero,

se ha ragione di essere, non può esistere che come parte, come rappresentante dello Stato nell'esercizio del potere esecutivo.

Il senatore Stoppato dice: «Il pubblico ministero non è parte, perchè non persegue un interesse proprio, personale, egoistico». Ma è naturale che il pubblico ministero non persegua un interesse personale. Il pubblico ministero rappresenta lo Stato nella sua figura di potere esecutivo. Se il pubblico ministero non può esser parte perchè non persegue un interesse egoistico, bisogna concludere che lo Stato non può esser mai parte. Ma, aggiunge l'onorevole senatore Stoppato, il pubblico ministero non è parte, perchè rappresenta la giustizia, perchè rappresenta anche l'interesse dello Stato alla libertà dei cittadini innocenti e non solo l'interesse dello Stato alla punizione dei colpevoli.

Ma qui, se non erro, si confonde lo Stato potere esecutivo con lo Stato potere giudiziario: si dimentica cioè il principio della divisione dei poteri. Lo Stato si presenta infatti sotto diversi aspetti: è uno nella sua essenza, ma molteplice nelle sue funzioni: esso si presenta ora come potere legislativo, ora come potere esecutivo, ora come potere giudiziario. Il pubblico ministero rappresenta lo Stato come potere esecutivo e pertanto rappresenta precisamente l'interesse dello Stato alla punizione dei colpevoli, il quale si realizza attraverso l'esercizio dell'azione penale.

L'interesse dello Stato alla libertà dei cittadini innocenti, che pure indubbiamente esiste, è tutelato dal giudice, che rappresenta lo Stato nell'esercizio della funzione giudiziaria, ossia lo Stato come potere giudiziario. Del resto, lo stesso on. Stoppato ammette che il pubblico ministero esercita il diritto di punire dello Stato, e con ciò riconosce che esso è parte. Nè vale il dire che il diritto di punire si esercita contro i colpevoli e non contro gli innocenti, perchè, finchè vi è un procedimento in corso, non vi è nè un colpevole nè un innocente, ma soltanto un indiziato: solo al momento in cui interviene la sentenza si saprà se l'indiziato è colpevole o è innocente.

È dunque necessario ridare al pubblico ministero intera la sua qualità di parte, che il codice di procedura vigente in più di un punto

disconosce con danno grave della giustizia. Il pubblico ministero, infatti, trasformato in giudice istruttore, esercita vere funzioni giudiziarie, mentre non possiede nè la organizzazione, nè i mezzi, nè la capacità professionale per tale esercizio. Di qui una serie di guai: gli uffici del pubblico ministero ingombri di processi, la cui istruttoria deve essere compiuta senza il necessario personale e senza mezzi materiali; duplicazione e intreccio di funzioni con relative continue interferenze tra pubblico ministero e ufficio d'istruzione; l'istruttoria si fa ora nell'ufficio del giudice istruttore, ora nell'ufficio del pubblico ministero. Bisogna decidersi: se si ritiene che il pubblico ministero sia un giudice e debba esercitare le funzioni di un giudice, allora tanto vale sopprimerlo e affidare le sue funzioni al giudice istruttore. Se si ritiene, com'è, che il pubblico ministero sia parte, che rappresenti il potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, come dicevano i nostri vecchi, non gli si debbono affidare funzioni che gli sono estranee.

Gli inconvenienti del sistema del codice di procedura vigente sono conosciuti da tutti: esso crea un processo istruttorio alternato il quale si svolge ora presso l'ufficio del pubblico ministero, ora presso l'ufficio del giudice istruttore e affida al pubblico ministero il compito dell'istruzione, per il quale esso non ha i mezzi necessari e non è preparato. Il rimedio - io l'ho accennato - è uno solo: tornare all'antico, ammettere come regola il procedimento formale, il procedimento cioè che si svolge negli uffici d'istruzione, con tutte le garanzie e con tutti i mezzi; e stabilire poi come eccezione il procedimento sommario, da affidarsi al pubblico ministero solo quando bastino sommarie indagini per compiere l'istruzione.

In sostanza, mi sembra che l'onorevole senatore Stoppato, nelle conseguenze pratiche della sua relazione, non sia molto lontano dall'arrivare a questa conseguenza; perchè egli vuole conservare teoricamente il sistema attuale, ma lo tempera praticamente concedendo facoltà sia all'imputato, sia al pubblico ministero di chiedere la conversione dell'istruzione da sommaria in formale. Che cosa accadrà praticamente? Che il pubblico ministero, non avendo

mezzi, tempo e possibilità di fare l'istruttoria, chiederà, in quasi tutti i casi, la trasformazione dell'istruttoria da sommaria in formale, e l'istruttoria formale tornerà a diventare, in pratica, la regola.

Sulla questione delle pregiudiziali, pure non vi è perfetto accordo tra il ministro e il relatore. L'onorevole relatore, circa la questione delle pregiudiziali civili, vuole conservato il sistema del codice attuale, cioè ritiene che le questioni pregiudiziali si debbano limitare alle questioni di stato civile e non vadano estese a tutte le questioni di Stato.

Io credo che qui non vi sia ragione di fare distinzioni, perchè vi sono questioni di stato non civile, come per esempio quella della cittadinanza, che hanno la stessa importanza e lo stesso valore.

Un'altra questione riguarda l'autorità reciproca dei giudicati civili e penali. È un punto questo, che ha dato luogo a numerose critiche. Oggi il codice vigente parte dal concetto della unicità della giurisdizione, ammette l'autorità assoluta del giudicato civile nel penale e del penale nel civile. Questo sistema, specialmente in ciò che riguarda l'autorità del giudicato civile nel penale, non è scevro di inconvenienti. L'unicità della giurisdizione è un principio esatto, ma teorico e astratto: la giurisdizione è unica, si capisce, come lo Stato è uno, ma ciò non toglie che vi siano diverse specificazioni della giurisdizione, così come vi sono diverse specificazioni della attività dello Stato.

Credo pertanto che questo punto vada riveduto e si debba studiare la possibilità di ritornare al sistema del vecchio codice che non aveva dato luogo ad alcuni inconvenienti pratici.

Altra questione importante è quella delle perizie. Tutti sanno l'inconveniente a cui dava luogo il sistema delle perizie. Secondo il codice vecchio, le aule giudiziarie erano trasformate in sale di conferenze, dove i periti sostenevano, ognuno come assertore di verità scientifiche, le tesi più opposte. Il codice attuale ha posto una remora a questi inconvenienti, stabilendo che in sede di giudizio non vi possano essere dibattiti fra periti, e limitando la perizia alla sede istruttoria, durante la quale, al perito nominato dal giudice, si può aggiungere il perito della parte.

Ma anche questo sistema non è andato esente da critiche. Si dovrà perciò ritornare al sistema del codice abrogato? Non credo. In questa materia delle perizie, bisogna tener presente alcuni punti fondamentali, tanto per la perizia penale che per la civile. In sostanza, il perito è una specie di giudice, è un giudice tecnico o, almeno, un consulente tecnico del giudice. Ora, contraddice a questo concetto del perito l'ammissione dei periti di parte.

Un giudice tecnico, un consulente tecnico del giudice che è nominato dalla parte e che difende l'interesse della parte è una contraddizione in termini. Che cosa possono invece fare le parti? Le parti possono nominare dei difensori tecnici, cioè persone che sostengono le loro tesi, così come le sostengono gli avvocati; ma a queste persone non si deve dare, in nessun modo, il carattere di giudici tecnici.

Credo pertanto che la risoluzione della questione sia in un sistema, per cui non si ammettano più periti nominati dalle parti. Il perito deve essere un consulente tecnico del giudice, e deve essere nominato unicamente dal giudice. Le parti son libere di discutere la perizia e di nominare, se credono, altri tecnici, ma non già in veste di periti, cioè di consulenti tecnici del giudice, ma di « avvocati tecnici » a cui si crede nei limiti nei quali si crede agli avvocati.

Quanto poi all'opportunità di limitare l'intervento di questi avvocati tecnici al periodo istruttorio, osservo che certamente può essere utile limitare tale intervento nel periodo, durante il quale si procede agli accertamenti di fatto e un certo controllo nell'interesse delle parti è necessario.

Sono d'accordo con l'onorevole relatore sulla questione delle nullità, vale a dire sulla opportunità di ridurre le nullità assolute, scopo che si può ottenere estendendo alle nullità assolute il principio della inopponibilità, quando la parte vi abbia dato causa o quando non vi abbia interesse.

Accetto anche le proposte della relazione in materia di mandato di cattura e in materia di libertà provvisoria. Si tratta di un punto importante, in cui sono lieto di avere il consenso del relatore. Circa la contumacia bisogna ammettere anche le prove a discolta nel processo contumaciale; abolire l'istituto della purgazione della contumacia, che molte volte si ri-



solve in un vero scandalo e in una irrisione alla giustizia.

Circa l'appello osservo che tutti ne dicono male e che tutti lo vorrebbero conservare. L'appello è un residuo della concezione medioevale della giustizia, ma che non è facile eliminare, perchè vi si oppongono radicatissimi pregiudizi. Piuttosto andrebbe regolato diversamente, soprattutto in materia penale; perchè, se l'appello in materia civile funziona male, in materia penale funziona malissimo. Bisogna ammettere l'effetto devolutivo totale anche in caso d'appello del condannato. Quando il condannato appella, il giudice di appello deve essere investito *in toto* della questione.

In relazione a questo principio si dovrebbe istituire la *reformatio in peius* anche in caso di appello. Oggi il condannato che appella è sicuro, perchè il giudice superiore può diminuire la pena, ma non aumentarla. Ammesso il principio devolutivo, una volta che il condannato appella, e che il processo è portato avanti al giudice di appello, questi, se crede insufficiente la pena stabilita dal giudice precedente, può aumentarla. Così si porrà una remora non indifferente alla moltiplicazione degli appelli e si accrescerà il prestigio del magistrato d'appello.

Un altro punto, in cui non sono d'accordo con l'onorevole relatore è quello della scarcerazione automatica, una delle istituzioni del nuovo codice, che non soltanto dà luogo quotidianamente a gravi inconvenienti, ma ad uno degli spettacoli per me più dolorosi, cioè la violazione sistematica della legge.

Al principio della scarcerazione automatica oggi ci si sottrae in tutti i modi; è naturale: il magistrato è talmente assillato dal lavoro, e, specialmente in alcuni grandi tribunali, è così sovraccarico, che non gli riesce, spesso, di espletare il suo compito istruttorio nel breve periodo stabilito dalla legge. Molte volte si tratta di processi gravissimi, che richiedono indagini lunghe e difficili; allora si ricorre a una serie di espedienti per evitare lo scoglio della scarcerazione automatica, la quale in tal modo non costituisce nessuna garanzia per l'imputato, ma solo un grande impaccio per il giudice. Io credo che sia molto più opportuno rinunciare senz'altro ad un principio teorica-

mente eccellente, ma in pratica inattuabile.

Un punto grave invece, in cui sono lieto di essere d'accordo con l'on. Commissione, non però completamente col relatore, è la questione della giuria; grave questione perchè l'attuale organizzazione del giudizio per giurati ha dato luogo a inconvenienti gravissimi e a casi frequenti di vera offesa alla giustizia.

I giudizi per giurati già non andavano bene, ma, con l'estensione del suffragio che ha peggiorato la qualità dei giurati e con il nuovo codice di procedura, che ha complicato e reso più difficile tutto il procedimento per la formazione del verdetto, le cose sono giunte a un punto tale, da richiedere radicali provvedimenti.

Il desiderio di riforma è oramai universale: la Commissione si è compiaciuta di accogliere un'idea che io avevo adombrata un po' timidamente nella relazione alla Camera elettiva, ma l'essere confortato da così autorevole avviso mi è di sprone a persistere in questa idea e a perfezionarla.

Io pensavo che fosse venuto il tempo, ormai, non soltanto di rendere la selezione dei giurati più severa e la formulazione del verdetto più facile, ma di trasformare radicalmente l'istituto della giuria, facendo partecipare i giurati al giudizio sul diritto e il magistrato al giudizio sul fatto; cioè, praticamente, trasformare l'istituto della giuria nell'istituto dello scabinato. Si tratterebbe di ridurre i giurati a quattro, numero congruo e che consente una scelta migliore e anche, non dico una retribuzione, ma una indennità meno incongrua; di riunire i quattro giurati al presidente e di affidare al collegio così costituito il giudizio sia del diritto, sia del fatto. Si avrebbe così una serie di vantaggi, tra cui quello di conservare nel giudizio per giurati l'elemento popolare, che è necessario perchè l'applicazione della pena, nei reati più gravi, risponda interamente allo stato della coscienza pubblica, e quello di controllare e correggere la formazione del giudizio con l'intervento del magistrato.

Il sistema dello scabinato ha fatto eccellente prova dovunque è stato applicato. Io penso che se riusciremo a congegnare bene la riforma, avremo fatto un'opera veramente meritoria per l'amministrazione della giustizia in Italia.

Quanto alla Cassazione siamo sostanzialmente d'accordo; la semplificazione dei casi di ricorso s'impone; la formula a cui si era pensato «violazione della legge» può darsi che sia insufficiente e vada, come suggerisce l'onorevole relatore, completata, con la determinazione dei casi in cui la violazione della legge processuale apre l'adito al ricorso.

Onorevoli senatori, io volgo alla fine di questo discorso, che è stato forse più lungo di quanto avrei desiderato, colpa dell'importanza della materia e della vostra indulgenza.

Dirò pochissime parole sull'ultimo argomento di cui il disegno di legge si occupa, cioè dell'ordinamento giudiziario, e questo non perchè il tema sia meno vitale, o meno difficile, ma perchè la via mi è stata spianata in maniera mirabile dal presidente della commissione, onorevole senatore D'Amelio, la cui relazione è un contributo veramente prezioso recato alla soluzione del grave problema. Consento pienamente tanto nelle conclusioni, quanto nelle motivazioni della relazione, e sono lieto soprattutto di vedermi confortato da sì autorevole adesione in un'idea, che da parecchi anni vagheggiavo per risolvere il problema della carriera della magistratura; l'idea cioè di separare la carriera dei tribunali e delle corti d'appello dalla carriera delle preture.

Il sistema della doppia carriera, come tutti sanno, è stato in vigore in Italia per molti anni, e la relazione dell'onorevole senatore D'Amelio dimostra, con abbondanza di dati, che era anche il sistema vigente in molti degli antichi Stati dove fece sempre ottima prova, ed il sistema vigente in quasi tutti gli Stati civili. In Italia, vi derogò l'on. Zanardelli con la legge 8 giugno 1890, la quale fuse le due carriere, quella delle preture e quella dei tribunali.

I concetti che ispirarono la fusione furono

certo nobilissimi, ma l'esperienza ha dimostrato che quella unificazione, specialmente nelle condizioni attuali, ha reso difficile il reclutamento dei magistrati, lunga e penosa la carriera, incerta la selezione dei migliori, ed è la causa principale dell'odierno disagio della magistratura italiana.

Le altre questioni, che riguardano l'ordinamento giudiziario, sono, a confronto di questa, secondarie perchè io penso che una volta riorganizzata la carriera sulla base della separazione della carriera dei tribunali dalla carriera delle preture, avremo per nove decimi risolto il problema.

Onorevoli senatori, questa riforma del codice penale e del codice di procedura penale, e dell'ordinamento giudiziario, è un altro passo che l'Italia fa verso il rinnovamento della sua legislazione.

Gli avvenimenti, che hanno contrassegnato gli ultimi anni hanno profondamente modificato la struttura economica e sociale della nazione italiana; è naturale che a questo nuovo atteggiamento dei rapporti sociali risponda una nuova legislazione codificata.

Noi, che abbiamo l'immenso onore e la grande responsabilità di realizzare questo compito storico, non dimenticheremo le tradizioni giuridiche che hanno fatto la nostra Patria, maestra di diritto alle genti.

Posso dire fin d'ora, con orgoglio di italiano, che gli studi per il rinnovamento della nostra legislazione codificata sono seguiti in tutto il mondo con la più grande attenzione; prova, se pur ve ne fosse bisogno, della importanza decisiva, che l'Italia ha assunto nel consesso dei popoli e nel movimento della cultura mondiale (*Vivi e prolungati applausi, congratulazioni*).

---

Tornata del 17 dicembre 1925

---

**Discorso dell' On. D'AMELIO**

*presidente e relatore della Commissione speciale*

---

D'AMELIO, *presidente della Commissione.*  
Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'AMELIO, *presidente della Commissione.*  
Onorevoli colleghi, la brevità della discussione che si è fatta intorno a questo progetto di legge, discussione del resto autorevolissima, non può essere spiegata altrimenti che nel modo in cui l'ha interpretata l'onorevole ministro, vale a dire col consenso spontaneo dell'assemblea circa la necessità della riforma. I codici che noi imprendiamo a riformare non sono molto vecchi. Fra essi anzi ve ne è uno molto giovane, il codice di procedura penale, il quale non ha che 12 anni di vita. Ma pur troppo il movimento della vita così accelerato, il ritmo più veloce degli ultimi tempi, invecchia precocemente i codici. È certo che questo rapido divenire della nostra società contemporanea rende ben presto i codici quasi estranei al loro tempo. Una delle cause che aggrava questa condizione di cose è la stessa formazione tecnica dei codici. Ciò fu osservato già dal Geny, il quale notava che, quanto più una norma è redatta in modo vago ed elastico, tanto più resiste al movimento dei tempi; quando, invece, essa è strettamente inerente ai fatti e ai rapporti che deve disciplinare, un piccolo mutamento di questi la rende non più idonea allo scopo cui era destinata.

Tutto ciò si rende più manifesto quando si pensi al fenomeno gigantesco della guerra. La guerra crea esigenze, psicologie, mentalità affatto nuove e allora è evidente che anche le

legislazioni si devono modificare. È un fenomeno storico che i popoli si diano legislazioni nuove quando finiscono di guerreggiare. Il codice di Napoleone seguì le vittorie del grande capitano: il Portalis narra che nelle conversazioni che egli aveva alla Malmaison col primo console, questi gli diceva che l'idea di una codificazione si era venuta maturando in lui sui campi di battaglia, quando studiava la possibilità di dare « concordi leggi alle genti ». La Germania ha rinnovato la sua legislazione dopo la guerra del 1870. L'Italia stessa, dopo la guerra del 1866, ha pensato alla codificazione del diritto privato e si è data quelle cinque famose leggi amministrative che hanno retto la sua vita fino al giorno di oggi. È naturale che ora l'Italia, la quale ha completato i suoi confini, pensi a rinnovare tutta quanta la sua legislazione, sia di diritto privato che di diritto penale.

D'altra parte, il Senato già ha espresso il suo consentimento a quest'opera di riforma, quando ha deliberato con la legge del 1923 la riforma dei codici di diritto privato. Non vi è nessuna ragione per non estendere questa delega anche ai codici di diritto e rito penale; perocchè, se la guerra ha veramente rinnovato ed aggravato certi determinati rapporti e fenomeni, ciò è avvenuto principalmente per quelli che si attengono al diritto penale. Tutti sanno — il ministro vi ha accennato — la gravità della delinquenza, specialmente in reati di sangue, dopo la guerra. Tutti gli Stati che hanno partecipato al conflitto hanno osservato questo



fatto e tutti vi hanno provveduto con una serie di leggi che costituisce una legislazione nuova che si è sovrapposta all'antica e l'ha disorganizzata. Da ciò la necessità di rifare i codici e di rinquadrare in essi tutta quanta la materia della criminalità.

Ma v'ha un'altra ragione, per me essenziale, per la quale sembra indispensabile procedere alla riforma del codice penale; è lo stato della nostra dottrina, e i risultati a cui sono giunte le due scuole di diritto penale, che oggi tengono il campo. Quali sieno le origini di queste scuole, ha accennato ieri l'onorevole Leonardo Bianchi; quali siano sostanzialmente i dissensi tra le due scuole, ha esposto con sintesi luminosa ed efficace l'onorevole ministro.

Questi dissensi sono notissimi a tutti e, sotto un certo punto di vista, si può dire che sono più noti all'estero che fra noi; perchè la nostra scuola di diritto penale, veramente gloriosa, da Cesare Beccaria a Cesare Lombroso, è stata sempre la guida spirituale di tutto il mondo in tema di criminalogia. Fu detto anche che la dottrina positivista italiana fosse la nostra principale merce d'esportazione intellettuale.

Queste due scuole tengono ancora le rispettive cittadelle, ed i gregari sono gli uni contro gli altri armati, ma le idee escono da queste fortezze chiuse e s'incontrano sul terreno della realtà; s'incontrano, si fondono e si conciliano assai più facilmente che i loro autori non pensino; ed osservatori spassionati ed obbiettivi trovano che da questo concorso di idee si ha ormai una dottrina criminalogica molto organica e completa. Anche l'onorevole ministro ha spiegato come la conciliazione sia possibile in teoria; ma in pratica, ed in forme più concrete, la conciliazione è stata già tentata da eminenti penalisti e specie dall'egregio mio collega, prof. Longhi. A questo riguardo, mi sia permesso di ricordare in poche proposizioni il metodo di conciliazione, quale è possibile alla vigilia della codificazione. Leggerò rapidamente queste proposizioni.

1° Le basi del diritto penale consistono nella prevenzione e nella repressione dei reati, da esercitarsi entrambe in via giurisdizionale, a scopo di tutela della società contro la delinquenza;

2° I soggetti del diritto penale sono tutti coloro che infrangono la legge penale; ma mentre tutti coloro che hanno una capacità di autodeterminazione sono soggetti di diritto penale, nel senso stretto della parola, tutti coloro che si rivelano pericolosi per il futuro alla società, sono soggetti alle norme della sicurezza sociale, indipendentemente dalla loro capacità intellettuale e psicologica;

3° Il fatto illecito deve essere sempre stabilito dalla legge, ma soltanto quello avvenuto può dar luogo alla repressione, mentre quello che è semplicemente temuto dà luogo alle misure di prevenzione;

4° La repressione ha luogo per il fatto compiuto con dolo o per colpa e a titolo di responsabilità, mentre le misure di prevenzione si applicano prescindendo dal dolo e dalla colpa e a titolo di garanzia;

5° Le pene e le misure di sicurezza hanno caratteri comuni e di differenziazione e costituiscono le sanzioni stabilite nell'interesse del diritto, poste in corrispondenza ai fini della repressione e della prevenzione.

Questa dottrina non è che il risultato delle due scuole ed essa ci dimostra che le stesse sono state sorpassate dai loro risultati. Infatti, le norme su esposte hanno una efficacia sociale e pratica indipendente e superiore a quella scientifica.

Ora quando la dottrina è arrivata a questo punto, non è più possibile mantenere un codice che più non corrisponde alla coscienza giuridica del tempo e s'impone la necessità della sua riforma.

Ma questa necessità s'impone anche per altre ragioni. I progressi tecnici delle scienze e quelli dell'economia hanno creato nuove forme di criminalità, che il codice vigente non era preparato a reprimere. Si consideri: dagli stupefacenti ai velivoli, quali mezzi potenti hanno a disposizione i delinquenti! I pirati dell'aria sono per ora una fantasiosa *film* americana, ma potrebbero essere domani una tremenda realtà. In sostanza si è verificato, come diceva Dante, che la possa si è unita al malvolere. Ogni progresso nuovo meccanico o scientifico crea una nuova forma di delitti. L'automobile ha creato il delitto della fuga; la radiotele-

grafia ha creato la intercettazione dei telegrammi; la vita più intensa delle banche ha creato tali forme di criminalità che venticinque anni fa, quando il codice vigente fu elaborato, non si potevano immaginare. Si è, via via, provveduto con leggi speciali; ma tutta questa elaborazione legislativa al di fuori del codice non giova certo a rinvigorirne la vita.

Ecco perchè è parso alla vostra Commissione che sia giunto il tempo di tentare la riforma del codice penale.

Nelle stesse condizioni ci troviamo per quanto si riferisce al codice di procedura penale. Quando si pensi che ancora oggi il 30 per cento circa dei delitti resta impunito, perchè non si riesce a scoprirne gli autori e che nel 1918, ultimo anno cui si riferiscono le statistiche ufficiali, 125,720 delitti non sono stati perseguiti per tale ragione, bisogna dire che i mezzi d'indagine, affidati al giudice istruttore e alla polizia giudiziaria, sono insufficienti. Tutti i progressi della polizia scientifica si sono perfezionati posteriormente al codice di procedura penale ed è certo che oggi non sono neppure tutti a disposizione del giudice istruttore. Anche qui il progresso della civiltà ha creato una maggiore disparità tra il delinquente ed il magistrato, che deve ricercarne la responsabilità; ha messo a disposizione del delinquente il telegrafo, il telefono, l'automobile, il velivolo, tutti i mezzi per sottrarsi alla ricerca del giudice o per potere sviare e prevenire le indagini che egli va a fare. È così che il nostro codice, pure essendo di data recente, appare già invecchiato, ed è certo che occorre metterlo al corrente con i risultati della scienza e del progresso, anche indipendentemente dalla riforma degli istituti giuridici, che disciplina, per meglio adattarli alle esigenze pratiche o ai perfezionamenti della dottrina.

Accennerò alla riforma del codice civile. Su questo punto il ministro non ha detto nulla, perchè la proposta di legge è la logica conseguenza della delega precedentemente deliberata. I nostri eminenti colleghi, senatori Scialoja, Bensa e Polacco fanno parte della Commissione Reale, che alacremenente si è accinta a preparare il progetto del nuovo codice civile, e potreb-

bero meglio di me spiegare la necessità della nuova delega.

Si è osservato che non è possibile poter limitare la riforma soltanto a quegli istituti che sono indicati nella legge del 1923, perchè questi istituti sono intimamente legati con altri, e spesso la modificazione di una disposizione importa quella di altre disposizioni, per cui viceversa la legge non ha dato il mandato. Da ciò un arresto della attività riformatrice, che non può essere altrimenti superata se non con l'allargare questa facoltà. Ecco perchè la legge propone di dare un mandato più ampio.

In quanto alla riforma giudiziaria, debbo soltanto ringraziare l'onorevole ministro della grande benevolenza con cui ha giudicato la mia relazione.

Per la Commissione, che ho avuto l'onore di presiedere, è una grandissima soddisfazione il sapere che l'onorevole ministro accetta le idee espresse, e tutti ci auguriamo che da questa riforma venga fuori un ordinamento giudiziario corrispondente ai desideri della magistratura e del paese. La cosa è oggi possibile, perchè modificandosi contemporaneamente il codice di procedura civile e le altre leggi che lo completano, si può sperare che ne venga una riforma organica, ispirata ad un concetto radicale ed unitario, corrispondente alle esigenze della vita pubblica italiana.

Il collega Garofalo dirà del codice penale, e il collega Stoppato vorrà forse dire qualche cosa per quel che si riferisce al codice di procedura penale.

Prima di terminare, voglio osservare che questa delega che la vostra Commissione vi consiglia di dare al Governo per la riforma del codice penale e di procedura penale, va a ricongiungersi all'altra delega che il Parlamento ha dato per la riforma dei codici di diritto privato. È un'opera vasta e veramente grandiosa, che si prepara: la riforma di tutto il nostro *Corpus juris*. Come l'onorevole ministro ha affermato, posso anch'io attestare che vi è una aspettazione vivissima in tutto il mondo scientifico per questo lavoro. Alcuni governi hanno già espresso l'intenzione di studiare i nostri progetti, o magari di accettarli. E alcuni progetti, che si sono già pubblicati, hanno avuto l'onore di essere tradotti in lingue

straniere. Il progetto del codice di commercio sarà tra breve tradotto in lingua giapponese. Questo per documentare quanto interessamento dimostrino gli stranieri per il nostro lavoro di riforma. Giova affrettarsi nell'opera ed aver fede nell'onorevole ministro Guardasigilli, che con la mente alacre di giurista e con alta sapienza dirige tutto questo lavoro.

Onorevoli colleghi, noi fra poco tempo sa-

remo chiamati a celebrare il 15° centenario della compilazione Giustiniana, opera nella quale si riassume tipicamente tutta la genialità della stirpe. Sarebbe veramente bello ed opportuno che noi potessimo celebrare questa veneranda data con la pubblicazione dei nuovi codici. L'Italia nuova si mostrerebbe così degna erede della sapienza romana. (*Applausi e congratulazioni*).

---



## Tornata del 17 dicembre 1925

### Discorso dell'On. GAROFALO, relatore

GAROFALO, *relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GAROFALO, *relatore*. L'onorevole Guardasigilli, che io ringrazio dell'approvazione data a molte mie idee, ha parlato, con profondità di vedute; del diverso fondamento delle due dottrine di diritto penale, quella detta classica e quella che si chiama abitualmente positivista, ma che meglio ancora andrebbe chiamata sperimentale. Così anche l'on. D'Amelio vi ha accennato poco fa, e ieri vi accennò l'onorevole Leonardo Bianchi con un discorso che tutti abbiamo ammirato e nel quale egli ebbe anche parole di lode per l'Ufficio centrale, e in particolare espresse giudizi lusinghieri per i colleghi D'Amelio e De Blasio e per me. Lo ringrazio molto, anche a loro nome, benchè egli oggi non sia presente.

Io non rinoverò la discussione, fatta con grande competenza dai vari oratori, la quale del resto andrebbe troppo per le lunghe, intorno alle diverse scuole, nè mi propongo di tentarne la conciliazione. Anzi io non credo che questa sia possibile in teoria, come pareva all'onorevole D'Amelio. Ma se la conciliazione delle dottrine non è possibile, è pur certo che, nel campo della pratica, il dissidio è stato superato, dal momento che si ammette tanto dai fautori della scuola detta classica come da quelli della scuola positivista, che nel codice penale si possano introdurre le *misure* di sicurezza, parola forse in questo senso non prettamente italiana, ma che è stata adottata generalmente. Coteste misure di sicurezza fa-

ranno dunque parte del nuovo codice penale. Il giudice provvederà all'applicazione delle medesime come provvede a quella delle pene. Questa sarà la vera novità del nuovo codice penale!

Noi troveremo dunque in esso una serie di provvedimenti che serviranno a colmare *tre grandi lacune* che si erano osservate nella nostra legislazione: quelle che riguardano *i delinquenti minorenni, i delinquenti alienati, i delinquenti abituali*. La delinquenza di questi tre gruppi o non era finora, repressa in alcun modo, o solo in modo molto leggero.

Lunghe discussioni, come tutti sanno, si sono fatte intorno ai mezzi di repressione della delinquenza dei minorenni, degli alienati e degli abituali. Molti e molti progetti furono presentati in questo ultimo ventennio, e molte interrogazioni e interpellanze in questo e nell'altro ramo del Parlamento; e molte promesse furono fatte dai passati Ministeri, ma senza risultato alcuno. Nessun progetto arrivò nelle Camere. Ora abbiamo, per fortuna, un Guardasigilli che con fervore si è dato a questa opera, e noi speriamo che egli conduca in porto i suoi progetti.

M'intratterrò intorno ad alcune proposte che sono state fatte qui. Di queste, una principalmente, quella della introduzione della deportazione, fatta dall'onorevole Leonardo Bianchi (della quale non ebbi occasione di parlare nella mia relazione, perchè l'argomento non era trattato nella relazione ministeriale) riscuote la mia approvazione. Io fui sempre favorevole all'isti-

tuto della deportazione, e solamente mi sentii preoccupato dalle difficoltà pratiche infinite che si sono sempre incontrate nell'attuazione di quella pena.

Ricordo che verso la fine del secolo passato si fece un tentativo di deportazione: furono mandati quattro o cinquecento delinquenti in Africa, ma siccome non si era saputo prevedere nulla, il Governo si trovò talmente imbarazzato che fece subito ritornare quei condannati, non senza gravi spese. Quando si voglia dunque introdurre la deportazione, cosa che io credo possibile, perchè abbiamo ora colonie le quali potrebbero servire allo scopo, bisogna sapere organizzare le cose bene da principio. Io credo che l'esempio dei grandi Stati che hanno introdotta la deportazione, e che se ne sono trovati molto bene nei tempi passati, come l'Olanda, l'Inghilterra e, attualmente, la Francia, credo sia, ripeto, da imitarsi. Noi che abbiamo ancora colonie quasi prive di popolazione e che potrebbero prestarsi al lavoro coatto dei condannati, mentre i coloni liberi difficilmente si sentono attratti in quelle regioni, potremmo fare un nuovo tentativo, ma bisogna che tutto sia ben preparato e studiato nei più minuti particolari.

Intanto, si potrebbe pure tentare la colonizzazione nell'interno del regno, in quelle regioni che sono quasi spopolate ed incolte, e delle quali alcune furono indicate in un progetto che fu presentato al Parlamento, molti anni fa, dall'on. Fani defunto, nel quale egli trattava la questione economica e la risolveva in un modo, secondo me, soddisfacente abbastanza.

Quello che importa anche di osservare è che, nella sua relazione, l'onorevole Guardasigilli ha detto che bisogna rinvigorire la repressione penale. Questo è il desiderio dell'intero paese. Non bisogna ascoltare alcuna delle proposte che si fanno, di addolcire le pene. Bisogna dare il bando assolutamente a tutte le proposte di maggiore mitezza: dunque bando all'istituto del perdono giudiziale (istituto del resto a cui l'onorevole Guardasigilli si è dichiarato apertamente contrario); bando all'estensione della condanna condizionale, della quale si è fatto abuso eccessivo; bando alla proposta dell'abolizione della segregazione cellulare (e anche qui ho il con-

forto dell'opinione dell'onorevole ministro Guardasigilli); bando alla proposta di abolire la pena perpetua. A questo proposito, io non posso che ripetere quello che molto bene ha detto l'onorevole Guardasigilli, e che io avevo osservato nella mia relazione; l'abolizione della pena perpetua che è il solo mezzo eliminativo che noi abbiamo, sarebbe possibile solamente quando si volesse ripristinare la pena capitale.

Altrimenti, bisogna che i delinquenti più feroci e gli assassini più brutali, privi di ogni sentimento morale e di pietà, e dai quali deriva un pericolo continuo per l'intera Società, siano perpetuamente esclusi dal consorzio civile. Non c'è altro rimedio. Ed anche a questo proposito, debbo dire che non si può abolire la segregazione cellulare, perchè questa è la sola pena a cui può essere sensibile la specie di delinquenti dei quali parlo.

Mi si permetta di dire a proposito della vantata gloria italiana dell'abolizione della pena di morte, che anche io ne sarei fiero se contemporaneamente, insieme con l'abolizione della pena di morte, potessimo presentare al mondo lo spettacolo di una minima criminalità. Disgraziatamente, la cosa è ben diversa, perchè, come tutti sanno, la criminalità, specialmente quella più alta, è enormemente maggiore in Italia - ed è carità di patria non portare qui le cifre - di quella di quasi tutti gli altri paesi dell'Europa civile. Dunque, non c'è tanto da vantarsi di avere abolito la pena capitale. Avremmo il diritto di menarne vanto se potessimo dire: la pena capitale è abolita; e pure, noi non abbiamo che una minima criminalità!

DIENA, *dell'Ufficio centrale*. Questa è l'opinione del relatore!

GAROFALO. Questa è la mia opinione personale; ma del resto non credo che a queste considerazioni si possa opporre nulla.

Qualche cosa disse l'onorevole Leonardo Bianchi a proposito della stampa e dei cinematografi. Di tutto questo non si è parlato nella relazione ministeriale e non ne ho parlato nemmeno io nella relazione della Commissione, perchè sembrava che si volesse fare una legge speciale per la stampa. Ora invece, sembra che si vogliano introdurre queste disposizioni penali nel codice. Io non so quale sarà la deci-

sione ultima del Ministero, ma ad ogni modo ritengo necessario che severe sanzioni si introducano contro i racconti e le descrizioni dei delitti più abominevoli, perchè la suggestione che esercita la stampa, come è stato osservato anche dagli oratori che mi hanno preceduto, è immensa, gravissima, fonte continua di gravi delitti. La suggestione provocata dalla stampa può essere superata solamente da quella che esercita il cinematografo, per la ragione che ciò che si vede fa impressione maggiore e più rapida di quello che si legge. È noto l'antico detto: «Segnius irritant animos demissa per aures, quam quae sunt oculis subiecta fidelibus».

Ricorderò l'opinione d'uno dei più illustri

sociologi contemporanei, Gabriel Tarde, scrittore conosciutissimo, il quale disse che, di tutte le così dette leggi sociologiche, *una sola* è accertata, ed è *la legge della imitazione*.

Ed ora, senza fare l'esame di tante utili proposte contenute nella relazione ministeriale, io ritengo che ciò che ho detto fin qui sia sufficiente a dimostrare la grande importanza del lavoro cui con tanto fervore attende il Governo; e credo che, nell'interesse del paese, sia da farsi l'augurio che l'opera sia quanto prima compiuta e contribuisca ad attenuare la criminalità, fonte di tanti mali morali e materiali, risolvendo anche in questo campo il buon nome dell'Italia! (*Applausi*).

---



The first part of the report deals with the general situation of the country. It is a very interesting and informative study of the country's development. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country's development.

The second part of the report deals with the economic situation of the country. It is a very interesting and informative study of the country's economic development. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country's economic development.

The third part of the report deals with the social situation of the country. It is a very interesting and informative study of the country's social development. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country's social development.

The fourth part of the report deals with the political situation of the country. It is a very interesting and informative study of the country's political development. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country's political development.

---

## Tornata del 17 dicembre 1925

---

### Discorso dell'On. STOPPATO, *relatore*

---

STOPPATO, *relatore*. Domando di parlare.  
PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STOPPATO, *relatore*. Io prego il Senato di consentirmi di rispondere pur qualche cosa alle osservazioni fatte dall'onorevole ministro Guardasigilli intorno alla relazione che ho avuto l'onore di presentare a nome della Commissione. Tengo a far presente questa circostanza: nella relazione non ho fatto che riassumere con la maggiore diligenza ed attenzione i voti della Commissione, indicando volta per volta se si trattava di voti espressi a maggioranza o ad unanimità. La formazione di un codice di procedura penale è opera difficilissima, perchè il codice di procedura penale tende alla protezione di diritti sacri, come sono i diritti della sicurezza e della difesa sociale e nello stesso tempo il diritto della libertà individuale. Dettare un organico complesso di norme per la ricerca della verità mantenendo costante equilibrio fra i diritti del potere pubblico e quelli individuali è certo una impresa ardua e difficile. Il codice di procedura penale si presta poi più facilmente che altri codici alle critiche, perchè è codice di esperienza quotidiana, è codice che tutti vogliono discutere anche non sapendone niente, e perciò spesso una facile critica viene riprodotta duplicata, triplicata, aumentata; e se un codice di procedura penale ha e può avere dei difetti, questi difetti si esagerano. Tuttavia non escludo che il codice di procedura penale italiano del 1913 abbia dei difetti e che delle modificazioni, come l'onorevole ministro saviamente si è proposto di fare,

meritino di essere prese in considerazione. Però vi sono punti sui quali la Commissione, dopo seria, ripetuta e matura discussione, non ha creduto di poter essere d'accordo con l'onorevole ministro. Il guaio è che anche esporre qui le ragioni per le quali la Commissione non è d'accordo con tutte le proposte ministeriali, si risolve in niente, perchè il Senato non è chiamato a dire, chi secondo lui abbia ragione e chi torto; non ha il Senato il modo di scegliere e indicare la via da seguire. Il Senato tuttavia consenta, che io dica le spiegazioni che meglio possono giustificare quanto è esposto nella relazione.

L'onorevole ministro ha osservato, per ciò che riflette l'azione penale, che si deve escludere assolutamente l'intervento del privato nell'esercizio dell'azione stessa. Parlo ad uomini competentissimi in molte materie, e di eminente coltura, ma non tutti gli onorevoli senatori sono giuristi, non tutti possono essere proceduristi, ho bisogno quindi di spiegare alla buona come si manifestino e come si sviluppino taluni istituti processuali in discussione. L'azione penale non è che una manifestazione, esterna, dinamica del potere sociale; l'azione penale è stata ridotta ormai dalla dottrina e dalla legislazione moderna ad una espressione di carattere esclusivamente pubblico e direi meglio di carattere sociale. Ma l'onorevole ministro mi insegna perfettamente come nella dottrina vi sia discussione, e si discuta largamente, sull'ammissibilità del privato ad inter-

venire direttamente nell'azione penale. Egli sa come vi siano legislazioni moderne, per esempio la tedesca, l'austriaca ed anche la norvegese e la ungherese, che ammettono, con una certa larghezza, l'intervento privato nell'esercizio dell'azione penale. Sono legislazioni che accolgono un principio che indiscutibilmente è molto elevato. Queste ammissioni del privato nell'azione penale, consistono nel far sì che il privato cittadino non sia esclusivamente abbandonato alla forza, all'arbitrio del pubblico ministero, ma che possa invece essere ammesso ad attenuare con la sua attività diretta le eventuali deficienze del pubblico ministero e cioè a supplire il pubblico ministero in quelle circostanze nelle quali egli potesse essere e mostrarsi o indifferente o meno attivo. Si ammette quindi da queste legislazioni che il privato o possa agire direttamente da se con una azione popolare, più o meno garbatamente limitata dalle norme della legge, o che il privato possa intervenire aggiungendosi al pubblico ministero. La legislazione italiana ammette che il cittadino offeso da un reato, per i danni che da quel reato gli sono derivati, possa intervenire nel procedimento penale; ma può intervenire soltanto per esercitarvi l'azione civile, cioè a fini parimenti civili; onde la cosiddetta costituzione di parte civile.

Si è domandato che questo privato, quando si tratta specialmente di quei reati, per i quali non si può procedere, se non dietro querela di parte, possa essere ammesso a concorrere nell'esercizio, provocando direttamente il movimento dell'azione penale.

Il codice del 1865 ammetteva che in tutti, notate bene signori senatori, in tutti i reati perseguibili a querela soltanto di parte, il privato fosse ammesso a esercitare, in via diretta l'azione penale. Notate bene: non era un esercizio come è ammesso in sede civile, nella quale si va dall'ufficiale giudiziario e si fa citare il debitore in giudizio, senza intervento o ordine di giudice. No; avviene in penale l'intervento del giudice mediante un decreto che in seguito alla debita istanza ordina la chiamata dell'imputato all'udienza per rispondere del reato di cui lo si accusa. Orbene, quando si fece il codice del 1913, si credette che non fosse maturo il costume italiano per

conservare questo principio consacrato dal codice nel 1865 e si disse, che ammettere il privato ad esercitare direttamente l'azione penale, poteva costituire un pericolo di indole sociale. Realmente il codice del 1865 non aveva autorizzato a pensare ciò, perchè con il codice del 1865, non era avvenuto alcun abuso ed anzi i cittadini italiani avevano dimostrato una tale riserva ed un tale rispetto all'autorità e all'attività del pubblico ministero, che quasi mai si valevano del diritto che era loro concesso dal codice. Tuttavia la Commissione del 1913 ha ridotto l'esercizio della azione penale soltanto del privato, ossia la diretta citazione da parte di lui, ai casi della diffamazione e dell'ingiuria. La Commissione, esaminando le proposte della relazione ministeriale (o se ne discusse anche nella relazione della Camera dei deputati) si è domandato se non fosse il caso di rivedere questo principio e di consigliarne una più estesa applicazione attuando il concetto, in senso buono, di una tale quale democratizzazione dell'azione penale.

È da ritenersi che una volta che si conceda in taluni casi al privato cittadino di potere per sua volontà esercitare l'azione penale, perchè se non esprime questa volontà non la si esercita, gli si possa concedere in modo diretto rivolgendosi come un querelante al presidente del tribunale o al pretore, domandandogli che decreti la citazione in giudizio di altro cittadino tal dei tali, perchè ha commesso un reato a suo danno. Si è in sostanza ritenuto che il principio del codice del 1865 potrebbe essere restaurato in una nuova riforma del codice di procedura penale, e come un complemento all'altro principio per il quale per taluni reati non si può procedere se non che dietro querela della parte offesa. Si è dalla Commissione ritenuto, che tale norma non possa disturbare il penale procedimento nè possa nuocere comunque all'amministrazione della giustizia, tanto più perchè, poi, l'azione viene affidata all'attività di un organo statale, e cioè del pubblico ministero.

Questo è tutto; e questo non pare che offenda il principio fondamentale per cui l'esercizio dell'azione è attribuito al pubblico ministero. La Commissione conosceva benissimo tutte le legislazioni processuali nelle quali un po' per volta si è andata formando la figura del pub-



blico ministero. In Inghilterra, per esempio, questa figura era pressochè sconosciuta, e anche nell'America del Nord, dove è giustamente ritenuto che le questioni di giustizia sono questioni di esperienza piuttosto che di filosofia, ma appunto perciò si è venuti alla conclusione di non ammettere l'esclusivo intervento diretto del privato nell'esercizio dell'azione penale, neppure soltanto in quei delitti in cui non si ha l'obbligo di procedere senza querela, e si è costituita la figura del pubblico ministero come organo normale per quell'esercizio.

Ma l'autorizzare il privato a fare la domanda di citazione diretta non è lesione di un tale criterio. In questo senso la Commissione ha deliberato, ripeto, che, in una riforma del codice di procedura penale, si debba riammettere il concetto del codice di procedura del 1865, consentendo esclusivamente ai cittadini, che sono stati offesi da reati per i quali il pubblico ministero non può procedere senza loro istanza, di far la domanda al magistrato giudicante per la chiamata in giudizio della persona imputabile.

Circa il principio di legalità e quello di opportunità, affermo che anche qui nel codice vigente come nel pensiero della Commissione niente vi è di rivoluzionario. Certamente la Commissione ha proposto la conferma del principio di legalità consistente nel fatto che il pubblico ministero non possa non promuovere l'azione penale senza un controllo di carattere giurisdizionale. Questo è il punto. Il principio di legalità consiste nel dire che questo controllo deve esistere, e nel dire che il potere del pubblico ministero non si deve spingere a tale punto, e che, quando intenda di non promuovere un'azione penale, deve chiedere al giudice il decreto perchè si tratta di una decisione di diritto ragionevolmente attribuita a garanzia comune al potere del giudice e non abbandonata a quella del magistrato requirente. Il principio di opportunità permette l'esistenza di dubbi, di sospetti, d'incertezze, sulla lealtà della attività del pubblico ministero, mentre la ammissione del principio di legalità toglie ogni dubbio sulla realtà e sulla sicurezza della attività del pubblico ministero medesimo.

Il principio sancito dalla legge fondamentale

sull'ordinamento giudiziario che il pubblico ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria secondo me (perchè su questo punto non parlo a nome della Commissione, dove mi è parso che non ci fosse, a tal proposito, unanimità di consensi) è un principio giusto, perchè io non capisco che, in un paese governato a sistema parlamentare rappresentativo, si possa attribuire al Governo la responsabilità dell'amministrazione della giustizia, senza che il Governo stesso abbia un organo che serva di corrispondenza tra lui stesso e l'autorità giudiziaria. In altri termini, il pubblico ministero rappresenta una attività che è, ad un tempo, giudiziaria e politica, perchè l'azione penale ha bensì un valore giudiziario ma anche un valore politico. E conseguentemente trovo giusto che il pubblico ministero sia detto il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria. Ma appunto occorre governare l'applicazione di questo principio nel senso più opportuno e cioè occorre stabilire una norma, in forza della quale, se il pubblico ministero non vuole agire o creda non si debba promuovere l'azione penale, abbia a richiedere la decisione del giudice. Con ciò al pubblico ministero non si reca offesa o attacco alcuno, anzi egli non può essere che soddisfatto di questa garanzia, e si sentirà rinfrancato quando, rivolgendosi al giudice, questi dirà: avete ragione, sopra la tale denuncia non dovete muovere azione penale.

Questa norma, contenuta nel codice di procedura penale attuale, dev'essere, secondo la Commissione, mantenuta, non soppressa. E coloro che sostengono la soppressione di questa disposizione, forse non hanno considerato sufficientemente a fondo che questo principio rappresenta una garanzia per il cittadino.

Si dice poi: il pubblico ministero è parte o non è parte? Ma che cosa vuol dir ciò, mi direte. Bisogna mettere in chiaro le cose. Il pubblico ministero è parte se la sua attività si considera esteriormente, perchè il pubblico ministero è il funzionario che nel procedimento rappresenta la pretesa dello Stato, di far decidere sulla sorte del cittadino che deve essere assolto o condannato. Il pubblico ministero, se lo si considera come parte, ne derivano conseguenze gravissime, che le Commissioni del Se-

nato e della Camera dei deputati nel 1912 hanno ritenuto di dover evitare. E la Commissione attuale ritiene di doversi confermare nel codice il concetto che il pubblico ministero non è parte. E perchè non è parte? Non è parte perchè ci vuole assolutamente nel processo e non si ammette che sia contumace. L'imputato può non intervenire. Il pubblico ministero è obbligato a concludere, mentre il difensore che rappresenta e assiste la parte imputata, non ha questo obbligo, può anche rinunciare alla difesa, mentre il pubblico ministero non può rinunciare alla sua requisitoria.

Il pubblico ministero compie un'opera non d'interesse di parte, ma un'opera di giustizia obiettiva e quindi deve fare anche tutto ciò che torni nell'interesse eventuale del cittadino imputato e eventualmente impugnare la sentenza che ingiustamente lo condannasse. Il codice vigente perciò stabilisce, in un suo articolo, che quando il pubblico ministero cerca le prove, deve cercare anche le prove a discarico, oltre quelle a carico, appunto perchè gli attribuisce una funzione di giustizia e non partigiana o d'interesse egoistico e ritiene che non sia obbligato a volere e chiedere una sentenza di condanna, ma bensì una sentenza giusta.

Il principio che il pubblico ministero non sia parte a quali pericoli ha dato luogo? Quali danni ha arrecato? Nessuno. Ha arrecato invece dei vantaggi, perchè ha elevato la posizione del pubblico ministero, ha nobilitato la sua attività sociale, l'ha messo in una posizione pari a quella del giudice, perchè il pubblico ministero e il giudice non sono che due organi rappresentativi della identica sovranità dello Stato che vuole rendere giustizia. (*Bene*).

Se questo concetto del codice si modificasse, secondo me, sarebbe un regresso, non solamente di carattere giuridico, ma anche di carattere sociale e politico.

Va bene che si consolidi ogni ora più il principio di autorità e si diano a coloro che rappresentano questo principio tutti i mezzi per sostenere il potere dell'autorità pubblica, ma questo non significa che l'autorità o il pubblico potere non sia soggetto alla legge; tanto è ciò vero che il nostro legislatore ammette perfino il diritto di resistenza agli atti arbitrari dei funzionari pubblici e non ammette

l'obbligo di obbedienza agli ordini dell'autorità se non sono riconosciuti legittimi. Conseguenza di questo principio è anche che, nella procedura penale, si consideri che il pubblico ministero deve avere una funzione puramente e semplicemente di giustizia se vuole esercitare nel modo con cui si desidera e che è socialmente necessario, l'ufficio che gli hanno demandato.

Vi sono delle interferenze di poteri che ritardano l'istruzione; è questa un'altra critica che si fa al codice attuale. A questo codice io non sono legato da vincoli di totale, o parziale, paternità; io ho contribuito alla formazione di esso codice appartenendo fin dal 1898 a commissioni di preparazione, e successivamente, essendo diventato deputato, vi ho concorso perchè nominato membro della commissione della Camera dei deputati della quale fui relatore e poi ho lavorato nella Commissione di revisione; ma non ho sentimenti tali che mi leghino a quel codice in modo da non riconoscerne i difetti; anzi se avessi io stesso l'onore di una conversazione col ministro Guardasigilli potrei suggerirgli, se mi permette la parola, dei difetti che forse sono sfuggiti alla sua stessa relazione.

Riconosco che il codice ha dei difetti, che delle riforme esso meriti di subire, ma affermo che la critica che gli si fa sulle interferenze ritardatarie fra i poteri del pubblico ministero e quelli del giudice è una critica in ogni modo eccessiva da ogni lato.

Notate, onorevoli senatori, che, raccogliendo un pensiero, un desiderio che da lunghi anni invocava accoglienza nel campo dottrinario e politico, il legislatore italiano, con una paura o prudenza straordinaria ha ammesso un intervento limitatissimo dell'esercizio del diritto di difesa nell'istruzione dei processi penali. Io non dico che il legislatore abbia avuto torto d'aver paura, perchè anch'io ho paura degli imputati, e anche talvolta dei difensori. La scienza della procedura penale infatti, non ha soltanto i nemici che hanno tutte le altre scienze, ma ha dei nemici particolarissimi, e questi nemici sono appunto gli imputati. In tutte le scienze si lotta per la ricerca della verità, ma la verità trova ostacoli nella stessa natura delle

cose, e questi ostacoli si possono razionalmente superare; non si superano invece gli ostacoli che vengono dalle insidie, dalla perfidia, dalla frode degli imputati; e quando anche si riconosce nell'imputato l'esercizio di un diritto, bisogna riconoscerlo con prudenza e moderazione; *cum grano salis*. E il legislatore italiano ha ammesso che in alcuni atti che non si possono ripetere o si possono ripetere difficilmente, o nei quali si constatino dei fatti che in altro momento non si potrebbero constatare, intervenga la difesa dell'imputato e delle altre parti, anche della parte civile, e se c'è della persona civilmente responsabile.

Allora cosa avviene? Nella istruzione formale funziona il giudice istruttore; nella procedura di istruzione sommaria funziona il pubblico ministero, ed ecco qui un'altra ragione per la quale non si è voluto che questo fosse considerato come parte. E si disse: cosa avverrà se in un'istruzione sommaria c'è da compiere un atto di quelli in cui può intervenire la difesa dell'imputato e la difesa anche delle altre parti, se sorgesse un conflitto o una contestazione, un dissenso, un incidente? Chi lo risolverebbe? Il pubblico ministero? No; il pubblico ministero non è ammissibile che risolva un incidente fra sé e il suo contraddittore; dunque ci vuole un organo di giustizia a cui affidare l'esercizio di questo potere di risolvere eventualmente i conflitti che sorgessero fra il pubblico ministero che rappresenta il potere sociale e l'imputato che rappresenta il suo diritto di libertà; l'uno che rappresenta il potere sociale, un interesse eminente sociale, l'altro che difende il suo diritto di libertà con un interesse eminentemente individuale ed egoistico; e si pensò di fare intervenire il giudice e si disse che in questo caso il pubblico ministero deve rimettere gli atti al giudice istruttore perchè li compia. Evidentemente c'è interferenza di poteri che turba il procedimento dell'istruzione sommaria e ne diminuisce l'energia e soprattutto la sollecitudine; ma come fare diversamente? Chi risolve questo problema? Come ammettere che il pubblico ministero decidesse una possibile questione fra sé e gli altri difensori delle parti? Allora il legislatore ha scelto questo partito, che nella pratica induce a qualche inconveniente di ritardo, ma biso-

gnava trovare la maniera di conciliare l'esercizio del diritto di tutte le parti con le funzioni del pubblico ministero, e con l'attività nell'istruttoria del pubblico ministero medesimo.

Il ministro disse che secondo lui (e allora naturalmente sarebbe risolto il problema) si deve fare tutto per istruzione formale. Mi permetta di dissentire perchè io per 30 anni (perchè queste cose io le studio da 40 e più anni e ne ho sentito dire tante), da 30 anni ho sentito dire che bisognava fare l'istruttoria più spiccia, più pronta e attiva, sento ora che si vuole tornare indietro e cioè ordinariamente alla istruttoria formale; non sono di questo avviso, e di questo avviso non fu neanche la Commissione per la quale riferisco; la Commissione ha ritenuto che in massima si debba procedere, al contrario, con l'istruzione sommaria nelle cause specialmente od esclusivamente di competenza dei tribunali, e che se sorgessero incidenti per i quali occorresse la presenza del giudice il pubblico ministero o la parte che ne ha interesse possa provocare la remissione degli atti all'istruzione formale.

Questo è un metodo come un altro che potrà essere discusso, potrà essere variato da quella Commissione alla quale il ministro affiderà la formulazione del testo del codice, ma è un metodo che permetterebbe di conciliare gli interessi ed i diritti di tutte le parti con le esigenze della ricerca processuale.

Per ciò che riflette le questioni pregiudiziali domando scusa se pure insisto nell'idea che ho avuto l'onore di esporre a nome della Commissione nella mia relazione.

Le questioni pregiudiziali, signori senatori, sono questioni le quali riflettono il contenuto dell'azione penale; vi sono azioni penali le quali hanno dentro di sé un contenuto civile e questo contenuto civile bisogna conoscerlo e risolverlo prima, senza di che non si risolverebbe la questione penale.

Tizio è imputato di usurpazione, per esempio, dell'acqua di un rivo e dice: quel rivo è mio; c'è una questione civile che va risolta prima della questione penale perchè, se è vero che quell'acqua è di Tizio, egli non ha commesso un'usurpazione e non c'è reato. Bisogna che queste questioni pregiudiziali siano rego-



late dal codice di procedura penale, e devono esserlo in modo preciso, limpido, facile.

Vi possono essere tre sistemi: o rimetterle in via assoluta al magistrato civile, o ordinare al magistrato penale in via assoluta di risolverle, o si può scegliere una via media, che è quella accolta dal legislatore nostro, che ha detto: se vi sono questioni civili la decisione delle quali può influire sulla decisione dell'esistenza di un reato, il giudice penale può risolverle da sé, ma se crede di non poterle risolvere da sé, o perchè i mezzi processuali penali non bastano, o perchè il tempo non glielo permette o per altre ragioni per cui l'indagine del processo penale sia meno consigliabile, rimette la parte a far valere la sua eccezione civile davanti al giudice civile.

Ma sorge subito un'altra indagine:

E che cosa deve nascere dopo la sentenza del giudice civile? Come si dovrà regolare il giudice penale? Ecco la questione che sorge, ecco la questione sulla quale è stato applicato il criterio della unità sovrana del potere giurisdizionale. Vi era un groviglio di controversie sulla forza e corrispettiva autorità delle decisioni civili e penali. Ma è ammissibile che il giudice civile, per esempio, dica che Tizio è padrone (continuo nell'ipotesi fatta prima) dell'acqua di quel rivo e il giudice penale dica poi di no? Ogni cittadino di buon senso credo ritenga che non è concepibile che tra i due giudici si tollerino conflitti di questa natura, che il giudice civile dica su un punto di diritto sì e quello penale dica no; questo è il buon senso, ma questo buon senso ridotto a termini razionali in teoria produce l'applicazione del principio dell'unità sovrana del potere giurisdizionale nel senso che quando il giudice, come organo della sovrana giurisdizione civile, ha detto che quel diritto sussiste a quel modo, il giudice penale, se la decisione dell'esistenza del reato dipende da quella decisione civile, deve stare al giudizio del giudice civile; questo a me pare razionale. A me pare che il principio dell'unità sovrana del potere giurisdizionale che in Italia specialmente è stato patrocinato e autorevolmente sostenuto dal senatore Mortara, sia principio sostenibilissimo, sia un principio accettabilissimo e quindi che il codice di procedura penale ita-

liano, rompendo molti dissidi, abbia fatto bene ad accettarlo.

Ma vi sono questioni sulle quali non si è ammesso che il giudizio penale si pronunzi. Sono pochissime: le questioni che riflettono la filiazione, quando si tratta di soppressione o di supposizione di stato: allora non si può esercitare l'azione penale; essa rimane sospesa finchè il giudice civile non abbia deciso sopra la questione di stato. Questioni di stato in sede penale non ve ne devono essere, nel senso classico di questa espressione. Le questioni di cittadinanza, di validità di matrimonio, non sono questioni di stato nel senso classico della parola ed in questo senso il legislatore del codice di procedura penale ha ritenuto che le possa risolvere anche il giudice penale da solo se lo creda. Ma quando si tratta di una vera questione di stato civile avanti il giudice civile, ha anche ammesso che il pubblico ministero può promuovere l'azione civile avanti il giudice civile e precisamente per i reati di soppressione o di supposizione di stato. Avveniva che le parti interessate non esercitavano mai questa azione, o per negligenza o perchè avevano interesse che rimanesse sospeso il procedimento penale. Perciò il legislatore ha voluto che il pubblico ministero potesse esercitare questa azione civile innanzi al magistrato civile, attribuendogli facoltà di carattere civile, oltre ad altre simili consentite ed attribuite a lui dall'ordinamento generale giudiziario.

Specialmente nella relazione e nella discussione alla Camera dei deputati si è espresso questo concetto: di sopprimere le disposizioni che riflettono il pubblico ministero e di estendere la disposizione nella sua prima parte, cioè in quanto sospende l'esercizio dell'azione penale a tutte le questioni che riflettono lo stato delle persone. La Commissione vostra ha risolto la questione nel senso che restino le cose come sono, che così si ottemperi a esigenze di diritto e considerando che le norme vigenti non hanno dato luogo ad inconvenienti e che non possano darvi luogo.

E d'altronde il principio dell'unità sovrana del potere giurisdizionale trova altre applicazioni che sono state pure attuate nel codice di procedura e non se ne propone la riforma.

Così è stabilito che quando un imputato è

assolto perchè il fatto non sussiste o perchè non lo ha commesso, non si possa più in sede civile esercitare azione civile di danno. Ed è giusto, perchè non vi possono essere due giudizi difformi. Come è possibile che il legislatore consenta che il giudice civile dica che il fatto sussiste, quando il giudice penale ha detto di no? Ecco un'altra applicazione, ripeto, del principio dell'unità sovrana del potere giurisdizionale; ed un'altra ragione per cui la Commissione ha creduto di non proporre modificazioni a queste norme legislative.

La perizia: Signori senatori, voi sapete a che cosa erano ridotte le perizie prima del 1913: erano uno scandalo un vero e proprio scandalo; non si faceva il servizio della giustizia e neanche della scienza. La scienza era un pretesto per chi le sballava più grosse: vi erano periti che discorrevano 7-8 e fino a 10 ore avanti le corti d'assise dicendone di tutti i colori (*si ride*) e creando situazioni che diventavano realmente scandalose e talvolta vergognose. Di qui proteste, lamenti e invocazioni di riforma.

Il legislatore si trovò di fronte a questa situazione e propose un provvedimento di carattere radicale: impedire l'oralità della perizia. Io confesso che non son stato pienamente concorde in questo concetto, mi pareva troppo il sopprimere uno dei mezzi moderni più importanti e più utili per la funzione punitiva quale è il mezzo dell'oralità della discussione: tuttavia passò il concetto e, per essere altrettanto sincero, dirò che mi pare non abbia dato luogo a nessun inconveniente; perchè ha moralizzato il procedimento, ha evitato quelle discussioni che non davano un buon esempio e non servivano all'interesse della giustizia. Quindi il legislatore ha stabilito che la perizia abbia un carattere scritto e segreto, cioè che si faccia nell'istruzione segreta, scritta, e non all'udienza. Soltanto ha ammesso che i periti possono essere chiamati a dare schiarimenti all'udienza quando nel giudizio espresso siano stati discordi, ed ha stabilito che se insorgessero fatti che rendessero necessari accertamenti peritali alla udienza, il giudice deve rimandare gli atti al giudice istruttore.

La Commissione ammette che questo sistema rigido, restrittivo, del codice di procedura pe-

nale possa subire modificazioni, ma non nel senso di sopprimerlo nella sua totalità (meglio che resti come è piuttosto), ma di modificarlo nel senso che quando vi è dissenso o quando vi fu un perito solo, si possa ammettere alla udienza una discussione limitata, temperata, onesta, la quale possa illuminare il giudice e l'istruisca.

La critica che ora si fa delle perizie è che esse sono abbandonate alla volontà delle parti e specialmente degli avvocati, i quali sanno fare molto bene gli avvocati, ma qualche volta vogliono fare anche i periti e le dicono molto più grosse di quelle che avrebbero detto i periti se fossero venuti all'udienza.

*Voce.* Ma il giudice non ci crede.

STOPPATO, *relatore.* Il giudice tante volte ci crede e così vengono talvolta dichiarati pazzi dei savi, i quali poi sono ragionevolmente messi fuori dai manicomi dai medici che non li riconoscono pazzi.

Conseguentemente la Commissione ha deliberato dunque di pregare il signor ministro a considerare se non fosse opportuno di modificare il sistema, restringendo la sua eccessività, nel senso di ammettere in qualche caso la possibilità della pubblica discussione della perizia.

In quanto agli abusi è certo che ve ne saranno sempre, perchè per bravo che sia un legislatore non potrà mai fare un codice che eviti gli abusi e sia perfetto. Gli abusi saranno evitati e per lo meno attenuati dall'attività, dalla abilità, dalla saviezza e dalla severità dei magistrati, i quali, per dire tutta la verità, tante volte lasciano correre cose che dovrebbero frenare. Io non voglio far torto ad essi perchè riconosco che spesso si trovano in condizioni difficili, ma non è ammissibile che il magistrato non riconosca di avere i sufficienti poteri per impedire gli abusi: tali poteri il codice largamente gli consente.

Il perito poi che cosa è? C'è uno scrittore tedesco il quale ha detto che il perito è il canocchiale del giudice e ha detto bene. L'onorevole Guardasigilli ha detto pur bene che il perito è un consulente del giudice, ma ha soggiunto che non dovrebbe essere un consulente della parte, e quindi la parte non dovrebbe avere il diritto di nominare il perito. La conseguenza non giusta mi pare che non si possa

trarre dal principio giusto. La parte interviene a costituire un mezzo di prova in una causa nella quale ha il massimo interesse. Come non si può sottrarre alla parte il diritto di introdurre testimoni che non vengono chiamati che a deporre su circostanze cadute sotto i loro sensi, così la parte deve poter chiamare i periti perchè vengano ad apprezzare fatti dimostrati in giudizio, in forza di una scienza che conoscono o di un'arte che esercitano. Conseguentemente non si può, secondo me, escludere nella parte il diritto di intervenire nella scelta del suo perito. Si dice: sarà così sempre un perito di parte. Naturalmente. Quando l'imputato chiama un perito per sé, lo chiama perchè crede e suppone che gli possa dar ragione; non si può presumere che l'imputato chiami un perito perchè gli dia torto. Tutto questo nessuno lo può impedire, ma il codice ammette che ci sia un altro perito nominato dal giudice. Fra questi due periti può sorgere una contestazione? Se essi andranno d'accordo, bene; se no, il legislatore ammette che il giudice nomini un terzo perito e questi pronunzierà, secondo i casi, il giudizio definitivo che sarà poi dal giudice apprezzato.

Quanto alle nullità, in sostanza il signor ministro ha detto che siamo d'accordo, nel senso che il sistema vigente rimanga, ma che però le nullità assolute non possano essere sanate quando la parte non abbia interesse di opporle.

Nella relazione ho cercato peraltro di chiarire il pensiero della Commissione a questo riguardo. Se si dovesse stare al criterio assoluto di ragione, si dovrebbe dire che se c'è una nullità assoluta, nel senso che fu violata una norma di legge che prescriveva una data regola costituzionale del procedimento, questa nullità assoluta non si potrebbe mai sanare, perchè non è possibile che se manca di vita il procedimento possa comunque risorgere a vita nuova. Però siccome vi sono casi di frode constatata (ad esempio; il difensore che volontariamente si sia, sorprendendo la buona fede del giudice, allontanato dall'udienza durante il verdetto, bisogna ricordare il noto aforisma: *malitiis non est indulgendum* o *fraus omnia corrumpit*.

Non è possibile ammettere la legalità di una

eccezione basata sulla frode. Se si è causato volontariamente il fatto allo scopo di trascinare il giudice in errore, non si può essere ammessi a far valere la nullità che da questo fatto potrebbe derivare. Ma intendiamoci: non si può dire, se la parte non ha interesse di opporsi, perchè questo interesse l'hanno tutti. Appunto per questo il legislatore italiano ha distinto le nullità in assolute e relative: nullità assolute pochissime; quelle che toccano la vita del procedimento; nullità relative quelle che riguardano disposizioni di carattere cautelativo abbandonate alla volontà e alla vigilanza delle parti. Le prime non sanabili; le seconde sì e sempre. Se ad esempio nel tribunale vi siano due giudici invece di tre, senza ricercare se abbia o no interesse la parte ad opporre la nullità, non si può non ammettere che la opponga. Se l'imputato sia stato senza difensore e non si sia costituita la difesa di ufficio, evidentemente anche qui la nullità è insanabilmente assoluta. Noi ammettiamo che anche la nullità assoluta si ritenga non opponibile se provocata con frode o insidia siavi o non siavi, per sé, interesse di opporla.

Del resto poi, non sono le possibili nullità assolute nè possono essere di ostacolo al funzionare del procedimento. Esse sono solamente di triplice indole. Riflettono difesa, pubblico ministero e giudice. Se manca il pubblico ministero, anche qui l'aver interesse o il non avere interesse nulla importa: il procedimento è nullo. Non si può dire all'imputato: non avete interesse di opporre perchè se mancava il pubblico ministero mancava un vostro sicuro avversario!

Quanto al decreto penale, che cosa è? Il decreto penale è una forma opportuna che è venuta dal codice austriaco, della quale il giudice, specialmente il giudice minore, il pretore, può servirsi per pronunziare delle decisioni senza assistenza di difensori, senza solennità di dibattimento in materia di contravvenzioni, quando creda di non applicare una pena che ecceda le cento lire. Si vorrebbe estendere questo principio e questo procedimento anche a casi diversi. «Adagio!» abbiamo detto. Noi non siamo così fautori delle solennità esteriori da ritenere che la loro mancanza debba essere



assolutamente repressa in ogni caso da un divieto di giudizio, ma non possiamo neanche concepire che a un cittadino si mandi a casa un decreto senza sentire le sue difese, senza che egli abbia potuto neppur sapere di essere stato denunziato, senza che abbia potuto produrre mezzi di discolpa, dicendogli: «Vi avvertiamo che siete condannato a cinque o sei a dieci giorni d'arresto». Avete diritto di opporvi; ma intanto siete condannato.

Crediamo che non lo si possa ammettere. Abbiamo detto: applicate il sistema della condanna per decreto alle contravvenzioni, magari estendete il limite della pena fino a lire mille se credete (e sarà già molto) ma non estendetelo ai delitti. Perché per far presto, tanto varrebbe distruggere il codice di procedura penale, e quando questo fosse distrutto, ogni giudice potrebbe fare quello che vuole, e ogni imputato potrebbe essere condannato, anche essendo innocente, perché il sentire l'imputato è importante: può l'imputato essere innocente anche se non in via assoluta, in via relativa, può per esempio essere infermo di mente o avere circostanze soggettive particolari che lo rendano degno di minor pena. La procedura razionale è difesa dall'innocenza.

Quanto alla scarcerazione automatica, con sommo mio rammarico sento dall'onorevole bocca dell'onorevole ministro combattere questo istituto; dico con sommo rammarico, perché io ne fui fautore convinto. E credo sia stata una conquista della legislazione italiana. Questo sistema era stato già adottato in America; ma non dico che solamente per questo esso dovesse ritenersi buono, perché ogni paese applica gli istituti migliori per le sue esigenze attuali sociali. Ma è un sistema il quale, ben regolato e ben temperato, e soprattutto lealmente applicato, può avere un'importanza per la riduzione del tempo dell'istruttoria scritta, il quale in Italia, a dire la verità, è sempre stato troppo lungo. Dunque si è detto: quando un cittadino è stato in prigione sei mesi, sia pure in una causa di competenza della corte d'assise, la sua istruttoria dovrebbe essere finita. Cosa volete ancora cercare dopo sei mesi? Se non avete finito l'istruttoria, domandate una proroga, magari di altri sei mesi, e

se no, mettetelo in libertà fino al giudizio. Ed è un sistema che non presenta pericoli, ma i giudici sono stati avversi a questo istituto. Questa è la verità: la magistratura si è manifestata tarda e contraria e si è trovato sempre il modo di prorogare e prorogare, e giustificare lunghe detenzioni.

Ed è perciò, onorevole ministro, che l'istituto ha avuto una scarsa applicazione, appunto per il sistema delle proroghe, perché notino, signori senatori, che quando l'imputato sia rinviato all'udienza, non s'ammette, nei casi più gravi, mai la sua scarcerazione. Egli rimane in carcere. La detenzione preventiva è un'ingiustizia necessaria, come è stata definita, perché è necessario pur troppo che si tengano in carcere taluni fino a che non siano giudicati. È necessario per la sicurezza sociale, per la tranquillità e per ragioni di opportunità della parte lesa, e anche per la esemplarità della giustizia penale. Ma non è altrettanto giusto che uno resti in prigione prima di essere stato condannato. Non è giustizia: è opportunità. Per ridurre la libertà occorre una esigenza di giustizia. È giusto invece che, passato un termine entro il quale è presumibile che ogni causa deva essere istruita, lo si ponga in libertà. Così dinanzi al pretore, che non ha bisogno di alcuna formalità istruttoria, dopo un mese è giusto presumere che debba avere finite le indagini. Un individuo, per esempio, che debba essere giudicato per oltraggio o resistenza, deve essere tenuto in prigione uno o due mesi prima di essere giudicato? No, si disse; e allora venne scritto e disciplinato nel codice l'istituto della cosiddetta liberazione automatica, istituto che l'onorevole ministro ha combattuto, ma che io mi permetto di ritenere buono ed opportuno, soprattutto in quanto serve di freno alla lentezza delle istruttorie scritte. Perciò la Commissione ha ritenuto...

GAROFALO, *della Commissione*. A maggioranza!

STOPPATO, *relatore*. Sia pure, a maggioranza. Ma lei è sempre piuttosto fautore della chiusura delle porte del carcere! Nemmeno io sono disposto ad aprirle con troppa pastorale benevolenza, ma a chiuderle troppo neanche... La maggioranza della Commissione, ripeto, ha ritenuto che l'istituto potesse essere mantenuto,

e confido che nell'ulteriore discussione all'intelletto aperto e limpido dell'onorevole ministro apparirà la giustizia di queste considerazioni.

I giurati: quanto ai giurati come istituto non discutiamo. L'istituto ormai non si discute più: è quello che è. Io ho sempre affermato la mia fiducia nell'istituto dei giurati, perchè ho sempre ritenuto che i giurati esercitano una vera funzione sociale colla espressione del loro voto, ed ho di ciò portato anche un esempio nella mia relazione. Il delitto d'infanticidio, secondo il codice penale che è durato in Italia fino al 1889, era punito, anche se commesso su prole illegittima e per causa d'onore, con pene gravissime. Che cosa facevano i giurati? Scandalosamente assolvevano perchè quelle donne, per quanto disgraziate e misere fossero, non meritavano certo di essere assolute; ma il giurato non concepiva che quelle sventurate abbandonate da chi le aveva tradite e dalla società che le portava sul banco della corte di assise dovessero subire magari venti anni di casa di forza perchè in un momento di profondo turbamento psichico avevano ucciso il frutto delle loro viscere. E i giurati ammettevano cose inverosimili: ammettevano che il feto era nato morto, o che era stato ucciso per caso fortuito, ecc. ecc... Ma che cosa avvenne? Venne il legislatore del 1889 che creò il titolo speciale dell'infanticidio per causa d'onore punito con due, tre, quattro anni di reclusione, ed oggi i giurati condannano.

Così essi esercitano la loro funzione sociale dopo avere condotto il legislatore sulla via di una riforma. E un altro esempio può trovarsi in materia di duello, in quei paesi dove il duello non è considerato, come opportunamente da noi, reato contro l'amministrazione della giustizia, ma bensì reato contro la persona. Quando in un duello si uccide i giurati assolvono perchè essendo la uccisione in duello parificata all'omicidio non ammettono che chi uccide in duello sia un omicida nel senso volgare e truce dell'espressione, perchè il duello, per quanto deplorabile, suppone già una convenzione di fatto che, se è rispettata, pone le parti nella stessa condizione e attribuisce a ciascuna gli stessi rischi. Allora avviene che i giurati, ribellandosi alla norma della legge, as-

solvano, mentre il giudice togato, se dal duello deriva soltanto lesione personale, condanna. Questa contraddizione stridente fra il giudizio del giudice togato e quello dei giurati non è effetto di negazione di giustizia. No! È anzi affermazione di giustizia naturale, fortemente sentita, in quanto i giurati sentono che il delinquente che uccide non può essere parificato all'omicida comune. In questo senso credo che i giurati abbiano contribuito talvolta a migliorare le legislazioni penali. Degli errori ne commettono, ma, sia detto con tutto il rispetto, ne commettono anche i magistrati togati, che pur sono uomini e ne commettono parecchi, ed anzi, talvolta, peggiori, perchè sono motivati. *(Si ride)*.

Almeno il giurato dice un sì o un no che non ha motivi, ma il giudice dice i motivi e questi sono sbagliati, è molto peggio! Dunque quanto ad errori ce ne sono dovunque. Ma ha ragione il ministro nel volere modificare e migliorare le norme di reclutamento dei giurati, e, come accennai anche nella relazione, bisognerebbe anche meglio educare il costume degli avvocati, i quali ricusano i giurati migliori, ed il costume dei giurati che, se sono i migliori, si fanno ricare. Questo è un difetto del costume pubblico nostro, ed anche talvolta erra il magistrato che è un po' debole o remissivo nello ammettere la dispensa dei giurati. Si migliorino il reclutamento ed il costume: e allora io credo che la giuria potrà funzionare, ancora meglio di quello che funzioni. Una buona parte della Commissione avrebbe ritenuto opportuno l'intervento del presidente nella formazione del verdetto. Io modestamente ma sinceramente sono dell'opinione contraria.

Io non ammetto la utilità di questa commissione di elementi eterogenei nella formazione di un collegio giudicante.

In Germania esiste lo scabinato, ma ho visto che in un congresso di giuristi tedeschi si sono fatte critiche all'istituto e si è aggiunto che tutt'al più lo scabinato può considerarsi come un minor male; quindi vuol dire che anche in Germania non si è molto contenti degli scabini, quantunque là sia per essi una tradizione secolare, che da noi manca affatto.

Nelle colonie nostre, come accennava il nostro presidente senatore D'Amelio, che ne è

fautore, funziona bene lo scabinato. Io dissi, e amo ripeterlo qui in pubblico perchè è una attestazione di stima che faccio, quasi sarei favorevole allo scabinato se fosse presieduto il collegio e diretto sempre da un magistrato del valore del senatore D'Amelio....

Ma dei magistrati come il senatore D'Amelio, dicevo a lui, e ripeto, ce ne sono pochi e conseguentemente io temo che questa commissione, anzichè illuminare il giudice popolare finirebbe a deprimerlo, avvilirlo o umiliarlo. È un'umiliazione dell'istituto del giudice popolare l'intervento deliberativo del giudice togato nelle sue decisioni. Quindi io arrivo fino a non ammettere, per conto mio, nonostante il pensiero diverso della Commissione, neanche l'intervento del solo presidente nella formazione del verdetto.

Per ciò che riflette l'appello ho già detto le ragioni per le quali secondo me l'appello deve essere mantenuto: l'onorevole ministro è di questa opinione. A me pare che l'argomento più forte per mantenere l'appello sia la statistica che dimostra che il 50 per cento delle sentenze è riformato. Se ci sono dei giudici di appello che riformano le sentenze del primo giudice, vuol dire che sono state fatte male. Si dice anche che il giudice d'appello riforma perchè non ha potuto esaminare esattamente gli atti, ma il giudice d'appello ha facoltà di rinnovare l'istruzione orale: in realtà, raramente la rinnova e forse ha torto di non rinnovarla, perchè ha assunto l'abitudine di fare il giudizio senza intervento di testimoni e continua, nella sua abitudine, a giudicare sui verbali del primo giudizio anche se sarebbe utile riassumere le prove in tutto o anche solo in parte.

Quanto all'effetto devolutivo dell'appello, narrerò un episodio della storia del vigente codice di procedura penale. Nella Commissione della Camera dei deputati io, relatore, sostenni il concetto, ora sostenuto qui dall'onorevole ministro, che l'appello dell'imputato doveva avere effetto devolutivo nel senso che potesse il giudice d'appello anche aumentare la pena. Sapete onorevoli colleghi, quale fu il risultato? Sui 12 o 10 membri della commissione ho votato io solo per questa mia idea: quindi fu respinto in modo assoluto il concetto della revisione *in peius* dalla Commissione della Camera

dei deputati come non era stato accettato dalla Commissione del Senato, come non lo avrebbe accettato il Parlamento, perchè c'è un principio che fortemente si impone ostacolando il criterio della *reformatio in peius*, ed è che da una domanda con la quale s'implora un beneficio non deve venire un danno a chi l'ha fatta.

Conseguentemente non è stato in generale ammesso, dai codici che ammettono l'appello, che si possa riformare *in peius* la sentenza del primo giudice. Per me, io sarei stato d'opinione che la si potesse riformare in peggio, specialmente secondo il codice di procedura penale italiano, il quale ammette che quando appella il pubblico ministero l'appello abbia effetto devolutivo nel senso che l'imputato può chiedere la sua assoluzione pur senza aver appellato, se è stato parzialmente condannato o se il pubblico ministero appella soltanto per la misura della pena o per circostanze accessorie. Quindi sarebbe anche una ragionevole parità di trattamento tra il pubblico ministero e l'imputato l'attribuire effetto devolutivo anche all'appello dell'imputato.

E mi pare di non avere altro da aggiungere, non dirò a difesa dei voti della Commissione, ma ad ulteriore sostegno dei voti della Commissione medesima, in quanto l'onorevole ministro Guardasigilli in parte o in tutto non ha creduto di accettarli. Io però che conosco l'alta intelligenza, l'altissima cultura e la forza morale e politica del ministro Guardasigilli confido che egli tornerà a riflettere sulle stesse sue osservazioni e forse circa a qualcheduna potrà accedere all'opinione della Commissione, la opinione nostra è così aliena dai concetti di innovazioni radicali come è aliena dal respingere ogni innovazione. La Commissione ha proceduto al suo esame con la massima indipendenza, ma con la massima temperanza e ha ritenuto che il codice di procedura penale possa utilmente e debba essere in qualche parte ritoccato, ma che possa anche o debba mantenersi nella sua struttura fondamentale.

Io mi auguro che l'onorevole Ministro possa fare - e lo può - un codice riformato il quale contribuisca al miglioramento della sicurezza e della difesa sociale e della giustizia nel nostro Paese! (*Vivissimi e generali applausi*).





## Tornata del 17 dicembre 1925

### Discussione sugli articoli del disegno di legge

**PRESIDENTE.** Essendo già stata chiusa la discussione generale su questo disegno di legge, procederemo ora alla discussione degli articoli che rileggo:

#### Art. 1.

Il Governo è autorizzato:

1° a modificare nel codice penale le disposizioni concernenti il sistema delle pene, gli effetti e l'esecuzione delle condanne penali, le cause che escludono e diminuiscono l'imputabilità, la recidiva, l'estinzione dell'azione e delle condanne penali e le disposizioni concernenti i singoli reati e le pene ad essi relative, per adeguarle alle nuove esigenze della vita economica e sociale, nonchè ad emendare gli articoli del codice stesso che danno luogo a questioni tradizionali o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

2° a modificare le disposizioni del codice di procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione, e ad emendare gli articoli che hanno dato luogo a controversie, o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti;

3° a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario, e le altre leggi concernenti l'ordinamento del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e del personale giudiziario di ogni ordine; a coordinare le norme sull'ordinamento giudiziario con i nuovi codici di procedura civile e di procedura penale, e a pubblicare un nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento giudiziario;

4° a coordinare le nuove disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, incorporando, ove occorra, nei due codici e nel testo unico sull'ordinamento giudiziario, le disposizioni delle leggi speciali, e a modificare, sempre a scopo di coordinamento, altre leggi dello Stato.

*(Approvato).*

#### Art. 2.

I progetti dei decreti che approvano i nuovi testi del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario emendati saranno sottoposti all'esame e al parere delle stesse commissioni parlamentari, che hanno esaminato il presente disegno di legge, insieme riunite, che si suddivideranno in tre sottocommissioni.

I presidenti del Senato e della Camera dei deputati provvederanno alla sostituzione dei senatori e dei deputati, membri delle commissioni, che, per qualsiasi ragione, abbiano cessato di farne parte. Tuttavia i deputati, che abbiano cessato di appartenere al Parlamento, rimarranno in carica fino all'espletamento del mandato.

*(Approvato).*

#### Art. 3.

Il Governo del Re è autorizzato ad apportare al codice civile altre modificazioni ed ag-

giunte, oltre quelle indicate nell'art. 1, n. 1, della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, conservando immutati i fondamentali principî degli istituti.

È autorizzato altresì a coordinarne le disposizioni con quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi incorporandole, ove occorra, nel codice ed occorrendo modificandole sempre a scopo di coordinamento.

Potranno pubblicarsi separatamente singoli libri o titoli del codice civile emendato.

Ai fini dell'art. 2 della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, per la Camera dei deputati sarà nominata una commissione composta di 18 deputati scelti dal presidente.

A questa commissione, come a quella già eletta dal Senato agli stessi fini, si applicano le norme dell'art. 2 della presente legge.

*(Approvato).*

Il disegno di legge è stato votato a scrutinio segreto nella tornata del 18 dicembre 1925.



**LEGGE 24 dicembre 1925, n. 2260.** — “Delega al Governo del Re della facoltà di emendare il codice penale, il codice di procedura penale e le leggi sull'ordinamento giudiziario, e di apportare nuove modificazioni ed aggiunte al codice civile „.

(Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno d'Italia, del 29 dicembre 1925, n. 301).

VITTORIO EMANUELE III

PER GRAZIA DI DIO E VOLONTÀ DELLA NAZIONE

RE D'ITALIA

Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato ;  
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue :

Art. 1.

Il Governo è autorizzato :

1° a modificare nel codice penale le disposizioni concernenti il sistema delle pene, gli effetti e l'esecuzione delle condanne penali, le cause che escludono e diminuiscono l'imputabilità, la recidiva, l'estinzione dell'azione e delle condanne penali e le disposizioni concernenti i singoli reati e le pene ad essi relative, per adeguarle alle nuove esigenze della vita economica e sociale, nonchè ad emendare gli articoli del codice stesso che danno luogo a questioni tradizionali o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti ;

2° a modificare le disposizioni del codice di procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione, e ad emendare gli articoli che hanno dato luogo a controversie, o che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti :

3° a modificare le leggi sull'ordinamento giudiziario, e le altre leggi concernenti l'ordinamento del ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e del personale giudiziario di ogni ordine ; a coordinare le norme sull'ordinamento giudiziario con i nuovi codici di procedura civile e di procedura penale, e a pubblicare un nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento giudiziario ;

4° a coordinare le nuove disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario con

quelle relative alla medesima materia contenute in altre leggi, incorporando, ove occorra, nei due codici e nel testo unico sull'ordinamento giudiziario, le disposizioni delle leggi speciali, e a modificare, sempre a scopo di coordinamento, altre leggi dello Stato.

Art. 2.

I progetti dei decreti che approvano i nuovi testi del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sull'ordinamento giudiziario emendati saranno sottoposti all'esame e al parere delle stesse commissioni parlamentari, che hanno esaminato il presente disegno di legge, insieme riunite, che si suddivideranno in tre sottocommissioni.

I presidenti del Senato e della Camera dei deputati provvederanno alla sostituzione dei senatori e dei deputati, membri delle commissioni, che, per qualsiasi ragione, abbiano cessato di farne parte. Tuttavia i deputati, che abbiano cessato di appartenere al Parlamento, rimarranno in carica fino all'espletamento del mandato.

Art. 3.

Il Governo del Re è autorizzato ad apportare al codice civile altre modificazioni ed aggiunte, oltre quelle indicate nell'art. 1, n. 1, della legge 30 dicembre 1923, n. 2814, conservando immutati i fondamentali principî degli istituti.

È autorizzato altresì a coordinarne le disposizioni con quelle relative alla medesima ma-

teria contenute in altre leggi incorporandole, ove occorra, nel codice ed occorrendo modificandole sempre a scopo di coordinamento.

Potranno pubblicarsi separatamente singoli libri o titoli del codice civile emendato.

Ai fini dell'art. 2 della legge 30 dicembre

1923, n. 2814, per la Camera dei deputati sarà nominata una commissione composta di 18 deputati scelti dal presidente.

A questa commissione, come a quella già eletta dal Senato agli stessi fini, si applicano le norme dell'art. 2 della presente legge.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 24 dicembre 1925.

VITTORIO EMANUELE.

Visto, *il Guardasigilli*: Rocco.

Rocco.



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
BIBLIOTECA CENTRALE GIURIDICA

# INDICE

## PARTE I

### CAMERA DEI DEPUTATI

|                                                                                             |      |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| Disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia (Rocco) . . . . .                  | Pag. | 9   |
| Relazione ministeriale sul disegno di legge . . . . .                                       | »    | 11  |
| <i>Relazione della Commissione:</i>                                                         |      |     |
| Relazione generale (CARNAZZA) e disegno di legge della Commissione . . . . .                | Pag. | 35  |
| Relazione sul codice penale (DE MARSICO) . . . . .                                          | »    | 39  |
| Relazione sul codice di procedura penale* (SARROCCHI) . . . . .                             | »    | 65  |
| Relazione sull'ordinamento giudiziario (DI MARZO) . . . . .                                 | »    | 97  |
| <i>Discussione generale:</i>                                                                |      |     |
| Discorso del Ministro della Giustizia (Rocco) . . . . .                                     | Pag. | 103 |
| Discorso dell'on. DE MARSICO, <i>relatore</i> . . . . .                                     | »    | 117 |
| Discorso dell'on. SARROCCHI, <i>relatore</i> . . . . .                                      | »    | 123 |
| Ordini del giorno . . . . .                                                                 | Pag. | 141 |
| Dichiarazioni del Ministro della Giustizia (Rocco) sugli ordini del giorno . . . . .        | »    | 143 |
| Dichiarazioni del Presidente della Commissione (CARNAZZA) sugli ordini del giorno . . . . . | »    | 145 |
| Discussione sugli articoli del disegno di legge . . . . .                                   | »    | 147 |
| Approvazione del disegno di legge . . . . .                                                 | »    | 150 |

## PARTE II

### SENATO DEL REGNO

|                                                                                                                                  |      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| Disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia (Rocco) . . . . .                                                       | Pag. | 153 |
| Relazione ministeriale sul disegno di legge . . . . .                                                                            | »    | 155 |
| <i>Relazione della Commissione speciale:</i>                                                                                     |      |     |
| Relazione generale (D'AMELIO) . . . . .                                                                                          | Pag. | 183 |
| Relazione sul codice penale (GAROFALO) . . . . .                                                                                 | »    | 187 |
| Relazione sul codice penale (DE BLASIO) . . . . .                                                                                | »    | 197 |
| Relazione sul codice di procedura penale (STOPPATO) . . . . .                                                                    | »    | 211 |
| Relazione sull'ordinamento giudiziario (D'AMELIO) . . . . .                                                                      | »    | 243 |
| Relazione sulle ulteriori modifiche del codice civile e sulla ricostituzione delle Commissioni parlamentari (D'AMELIO) . . . . . | »    | 257 |
| <i>Discussione generale:</i>                                                                                                     |      |     |
| Discorso del Ministro della Giustizia (Rocco) . . . . .                                                                          | Pag. | 261 |
| Discorso dell'on. D'AMELIO, <i>presidente della Commissione speciale</i> . . . . .                                               | »    | 277 |
| Discorso dell'on. GAROFALO, <i>relatore</i> . . . . .                                                                            | »    | 281 |
| Discorso dell'on. STOPPATO, <i>relatore</i> . . . . .                                                                            | »    | 285 |
| Discussione sugli articoli del disegno di legge . . . . .                                                                        | Pag. | 297 |
| Approvazione del disegno di legge . . . . .                                                                                      | »    | 298 |
| Testo della legge 24 dicembre 1925, n. 2260 . . . . .                                                                            | »    | 299 |















