

30813

SENATO DEL REGNO



SUL

Nuovo Codice di procedura penale

DISCORSO

DEL

Senatore LUDOVICO MORTARA

RELATORE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

PRONUNZIATO

nella tornata del 5 marzo 1912

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

F
05201

MSR 30813



ROMA

TIPOGRAFIA DEL SENATO

1912

SENATO DEL REGNO

SUL

Nuovo Codice di procedura penale

DISCORSO

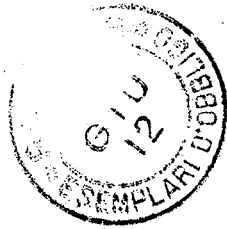
DEL

Senatore LUDOVICO MORTARA

RELATORE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

PRONUNZIATO

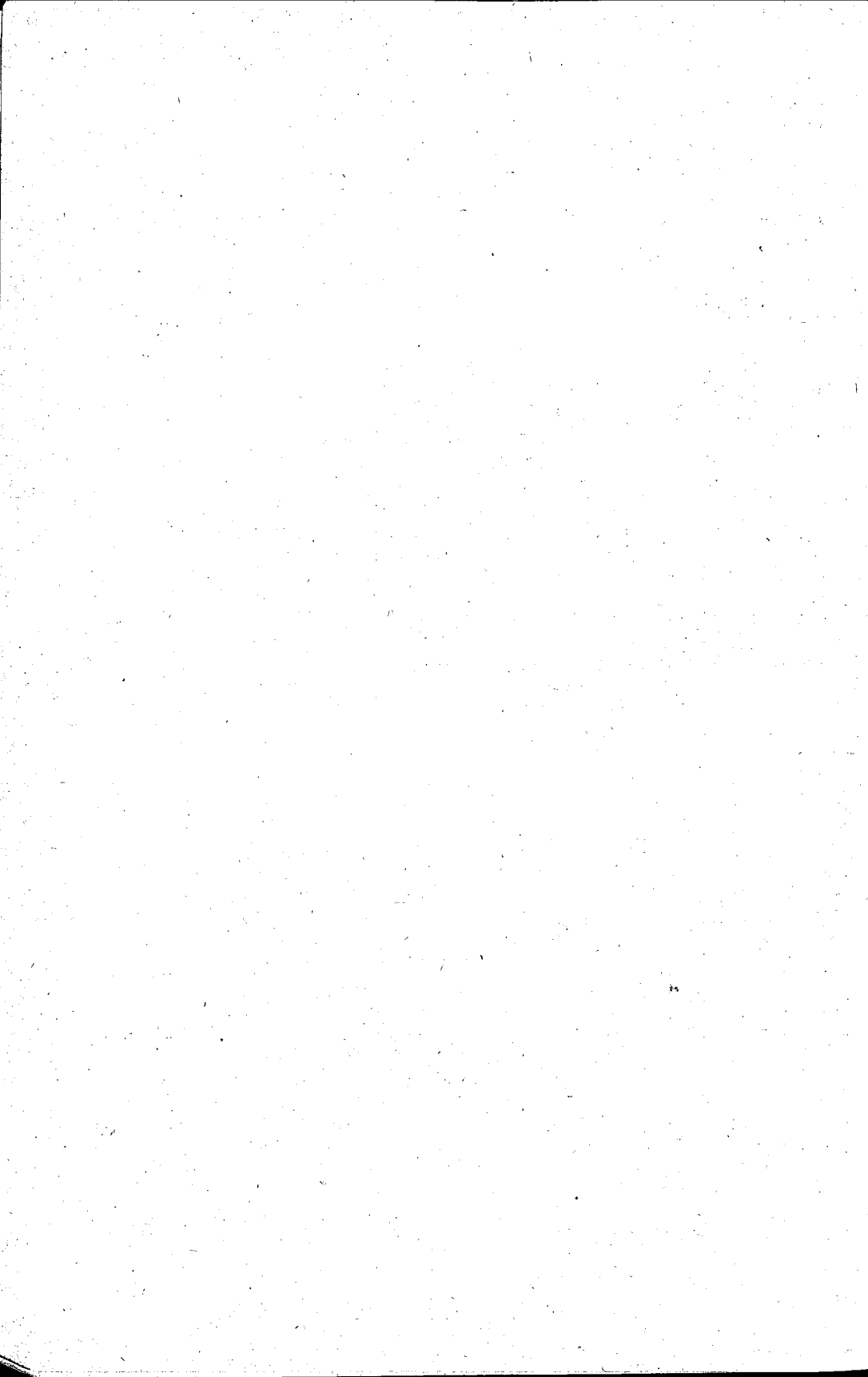
nella tornata del 5 marzo 1912



ROMA

TIPOGRAFIA DEL SENATO

1912



MORTARA, *relatore*. Onorevoli colleghi.

Sento il dovere di fare un discorso sintetico, d'intrattenervi il più breve tempo possibile, nel compiere il mio ufficio di relatore, del quale mi sento altamente onorato, ma del quale pur comprendo di non dover abusare, dopo la larga discussione che è stata fatta, dopo l'ampio e notevolissimo discorso dell'onor. ministro guardasigilli, che ha rivelato la nobile equanimità del suo intelletto, e la grande serenità del suo razio-
cinio. Egli ha reso pieno omaggio agli intendimenti della Commissione che, mi piace di ripetere ora, come già scrissi nella relazione, sono perfettamente all'unisono con i suoi. Noi desiderammo concorrere alla formazione di un Codice che onori la legislazione italiana e risponda ai bisogni per i quali la riforma è stata intrapresa. L'onor. Guardasigilli ha accettato schiettamente parecchie tra le più importanti proposte di emendamento al suo progetto, tracciate nella relazione nostra e segnate particolarmente nei voti che la chiudono. Egli ha

inoltre promesso di tenere nella massima considerazione tutti i voti, tutte le proposte ed i consigli d'emendamento che dalla Commissione, in nome del Senato, vennero esposti, ed altresì quelli che dalla discussione dovevano emergere e sono emersi. In questa condizione di cose, tra l'onor. ministro e la Commissione non vi è materia di dibattito; come si addice ad uomini ragionevoli e di buona volontà, noi abbiamo stretto un'alleanza feconda per il servizio della patria, in questo campo, per questo nobile fine che egli si è proposto, che con mirabile tenacia e fermezza di volontà ha perseguito, fino ad avere la soddisfazione di portare alla discussione parlamentare il suo progetto di riforma della procedura penale. A questo fine noi vogliamo collaborare, e l'onor. ministro ha mente troppo alta per mettere in dubbio la perfeibilità di qualunque opera e specialmente di un'opera complessa qual'è la redazione di un Codice, qualunque sia la materia di cui esso si occupi. Nè da altra parte la Commissione è meno ragionevole del ministro ed è pronta ad ammettere di aver potuto essa medesima fare qualche proposta meno felice, o propugnato qualche concetto che una critica imparziale abbia diritto di condannare.

Laonde, ripeto, poichè il metodo d'elaborazione definitiva del Codice è già segnato lucidissimamente dalle dichiarazioni preliminari fatte all'aprirsi della discussione dall'onor. ministro, poichè a questo metodo è da ritenersi che il Se-

nato sia disposto ad acconsentire e noi speriamo che suggellerà il suo consenso votando l'ordine del giorno che il mio carissimo amico l'onorevole presidente della Commissione oggi stesso svolgerà, non mi sembra il caso d'intraprendere un'analisi illustrativa, minuziosa, sui singoli capi dei nostri *voti*, rimettendomi interamente a quello che ho scritto nella relazione ed all'opera ed al giudizio di quella Commissione di coordinamento che definitivamente dovrà tener conto e dei concetti del ministro e di quelli del Senato e di quelli altrettanto autorevoli che l'altro ramo del Parlamento sarà a sua volta per manifestare.

Io ringrazio dunque, non solo a nome mio, come relatore, ma a nome dell'intera Commissione, l'onor. ministro, il quale ha reso giustizia all'opera coscienziosa che la Commissione ha compiuto, con quella sollecitudine che le era doverosa e per la quale quindi non meritava l'elogio cortese che l'onor. ministro ha creduto d'indirizzarle. Ringrazio del pari i colleghi i quali hanno qui portato il contributo delle illuminate loro proposte, anche se non conformi a quelle della Commissione. Nè su tali proposte, o in genere sui concetti esposti o accennati dai senatori che hanno parlato in questa discussione, io m'intratterò in un esame analitico. Dal momento che si è concordato che l'esposizione dei voti in aggiunta o anche in controsenso di quelli della Commissione dovesse essere perfettamente libera nelle discus-

sioni del Senato, e che registrati questi voti nei processi verbali delle nostre adunanze, fosse anche ad essi esteso l'impegno che il ministro assumeva di tenerne conto, sarebbe scortesia da parte mia se scendessi a combattere corpo a corpo con qualche egregio collega che abbia espresso idee diverse dalle mie.

Vero è che, oltre l'espressione di voti intorno al progetto del Codice, questa discussione ha dato sfogo a due piccole crisi individuali. Di una non mi occuperò, e preferisco anche astenermi dal definirne il carattere. Quanto all'altra, vi dedicherò poche parole amichevoli.

La crisi di sentimento dell'on. senatore Vacca, se non fu punto benevola verso la Commissione, merita indulgenza. La durezza inesorabile dei suoi apprezzamenti intorno all'opera della Commissione, fu da me attribuita al particolare stato del suo animo, che ho definito una crisi di sentimento. Del resto non le fa torto, onorevole senatore Vacca, questa crisi sentimentale. Qualcuno, per spiegarla, ha parlato di paternità putativa del progetto. Dichiaro che la Commissione non ha mai pensato a mescolare qualsivoglia considerazione d'indole personale all'esame obbiettivo dell'opera che il ministro le ha presentato. Del pari dichiaro che il relatore personalmente non ha mai supposto una paternità del progetto diversa da quella che legalmente spetta al ministro che lo propose. Se dovessi dire la mia opinione, sulla parentela spirituale del senatore Vacca

col progetto, manifesterei l'avviso che egli ne fosse piuttosto il figlio che il padre; questa mia opinione personale non occorre che sia sviluppata qui dinanzi al Senato.

Nella foga, dunque, del sentimento, che chiamerò di filiale riconoscenza, verso questo progetto, il senatore Vacca ha attribuito alla Commissione una severità di giudizi indiscreta, anzi infondata ed intemperante. La Commissione ha consigliato un migliore ordine rispetto alle disposizioni di alcune materie, alla disposizione di alcuni articoli del Codice. Il senatore Vacca insorge affermando che tutti gli articoli sono in buon ordine, che tutte le materie sono ben disposte; se volete capire l'articolo (egli dice) 650 andate a leggere l'articolo 110; se volete capire l'art. 148 leggete l'art. 8 o 9 che sia. Ed ha proseguito a lungo con esempi di questo genere per escludere che vi sia bisogno di coordinare e raggruppare meglio le disposizioni del Codice. Le sue cifre, che se non sono queste, danno però combinazioni numeriche affatto somiglianti a queste, dimostrano nel miglior modo possibile il difetto di raggruppamento razionale e di ordine sistematico delle varie disposizioni.

E per verità egli neppure ha dato un buon saggio circa il concetto che ha dell'ordine in cui deve essere disposto un Codice, quando nella sua arringa ha cominciato dall'esaminare il secondo libro per passare al quarto, andar poi al primo e finire con l'analisi e la

difesa del terzo. Seguendo questo criterio ogni disordine può parere anche un bellissimo ordine; ma la Commissione l'intende diversamente e sembra che anche l'onorevole ministro sia del nostro avviso, perchè egli in questa materia ha preferito scivolare, lasciando all'apprezzamento del Senato la libera nostra critica intorno all'ordine delle disposizioni che certamente non è dappertutto il più esatto.

Vi è qualche altra osservazione del senatore Vacca che non può passare sotto silenzio. Egli si è fermato con una certa insistenza intorno al primo capitolo del secondo libro, a quel capitolo che è intitolato: « Degli atti iniziali ».

Egli ha tentato spiegare che questi sono atti iniziali del procedimento, i quali però non iniziano l'azione penale. È evidentemente una convinzione del senatore Vacca che il procedimento penale si possa svolgere senza che sia esercitata l'azione penale; ma è una convinzione destinata a rimanere solitaria e che non può trovare albergo in un Codice, che non voglia infiorarsi di concetti stravaganti e anti-giuridici.

In questo titolo « degli atti iniziali », un primo articolo contiene la definizione della flagranza. E dopo la definizione non c'è niente altro circa la flagranza; i successivi articoli parlano di tutt'altri argomenti. Ci siamo permessi di domandare: La definizione della flagranza è un *atto iniziale*? Il senatore Vacca ha risposto affermativamente, invocando il sommo Niccolini

e l'autorità pure del Codice di procedura penale delle Due Sicilie. Non dirò che il sommo Niccolini e il Codice di procedura penale napoletano sono da lungo tempo sorpassati, perchè il buon senso non può essere mai sorpassato, e l'affermazione dell'onor. Vacca obbligherebbe a mettere in dubbio il buon senso del Niccolini e dei compilatori del Codice da lui citato.

Senza ripetere quello che precisamente insegnava il Niccolini, mi basti rammentare che cosa veramente si legge nell'antico Codice di procedura penale delle Due Sicilie a proposito della flagranza.

Prima di tutto non vi è, come nel progetto, un titolo di: *Atti iniziali*..., iniziali di non si sa che. Il titolo sotto il quale si parla della flagranza ha questa rubrica: *Atti dai quali comincia l'istruzione*. E nel capitolo III, che dispone intorno alla flagranza, è un primo articolo, l'articolo 50, che definisce la flagranza presso a poco come la definiscono i codici odierni. Ma il legislatore napoletano sapeva quanto noi che il definire la flagranza non è indicare un atto iniziale del procedimento. L'art. 50 non era isolato, ma connesso in unità di concetto con l'art. 51 che mi permetterò di rileggere: « Quando l'uffiziale di polizia giudiziaria competente, nell'atto che sta esercitando la funzione della sua carica, sorprende l'inculpato in uno dei tre casi indicati nell'articolo precedente (ed ecco perchè era occorso defi-

nire la flagranza nell'articolo precedente), allora l'atto della flagranza sarà il principio del procedimento ».

Non è dunque la definizione della flagranza l'atto iniziale del procedimento. E l'articolo, dopo avere così luminosamente chiarito che cosa si intenda per *atto della flagranza*, prosegue con le disposizioni seguenti:

« In questo caso egli farà il processo verbale necessario a stabilire la prova generica; si assicurerà di tutti i documenti, effetti, armi o istrumenti relativi al reato; e verificherà lo stato dei luoghi; il tutto in continuazione. Se qualche atto non possa adempiersi in continuazione degli altri, se ne farà menzione nella chiusura del processo verbale ». In poche parole, l'atto della flagranza è l'atto dell'ufficiale giudiziario che constata il reato flagrante; ecco perchè si è potuto dire nel Codice che l'atto della flagranza è uno degli atti giudiziari da cui comincia l'istruzione. Ciò è in perfetta regola col buon senso.

Ora, poichè il buon senso, come dicevo, appartiene a noi, come apparteneva al sommo Niccolini e ai redattori del Codice napoletano, insistiamo nel dire che l'articolo del progetto, nel quale si legge una semplice definizione della flagranza non è a posto sotto la rubrica degli *Atti iniziali*; — è appena mestieri soggiungere che in questa semplicissima osservazione non v'è materia per alcun fatto personale.

Che poi tra gli atti iniziali non possa anno-

verarsi, senza intollerabile sovversione di ogni principio processuale, l'incidente di falso, è già stato detto in questa discussione; e se anche non fosse stato detto, è di una evidenza tale che nessun arzigogolo, per quanto sottile e sofisticato, può dimostrare il contrario. Ma l'arzigogolo in che consiste? Nel dire che l'incidente di falso inizia un procedimento speciale. Se così è, non potete davvero classificarlo fra gli atti che definite e indicate come genericamente iniziali di ogni procedimento; dovete collocarlo piuttosto, come fa il Codice attuale, nella rubrica dei *procedimenti speciali*. Quando parlate di *atto iniziale genericamente*, la legge del buon senso divieta d'introdurre in questa rubrica l'incidente di falso. Che poi in questa rubrica non possano stare la conciliazione o la remissione della querela, le quali sono atti che chiudono il procedimento, e non lo aprono, è cosa intuitiva; crederei mancare di riguardo al Senato se spendessi ancora una parola a dimostrarlo.

Fra gli *atti iniziali* incontriamo anche la denunzia e la querela. A questi atti, la Commissione non negò la qualità di atti che iniziano un procedimento penale. Ha però osservato che delle denunzie e delle querele si parla qui solo in un articolo e in modo fugace, mentre l'argomento è coordinato e connesso ad altre disposizioni che si trovano nella prima parte del Codice, precisamente là dove si tratta delle persone autorizzate a sporgere denunzia e que-

rela per sè ovvero per altri. In conseguenza, ad evitare che il capitolo degli *atti iniziali* sia ridotto alla meschina proporzione di un solo articolo, la Commissione ha proposto che questo articolo si porti dove la materia, per ragione di connessione, lo richiama a migliore sede.

Mi pare che se qualche eresia è venuta fuori nella disputa circa la bontà di questo famoso titolo, e del contenuto di questo capo, va attribuito a chi ne ha voluto assumere la difesa con zelo eccessivo, non a chi consiglia di eliminarlo o di modificarlo sostanzialmente.

Queste sono quisquillie di lieve importanza, come è di poca importanza l'osservare che alcune altre obiezioni, esposte dal collega Vacca contro le proposte della Commissione, sembra che dipendano dal non avere egli interamente letto o compreso quel che la Commissione ha esposto a giustificazione delle sue proposte o delle sue critiche.

Così, ad esempio, per quel che abbiamo osservato intorno al potere discrezionale del presidente della Corte d'assise, che il sullodato collega ha confuso col potere di riaprire l'istruzione formale, come bene rilevò l'onor. senatore Garofalo. Ma è vano insistere in discussioni che perdono importanza, di fronte al metodo, che ormai si è concordato debba presiedere alla deliberazione del nuovo Codice. Passo a considerare un tema fondamentale di altissimo interesse.

La Commissione quando portò il suo esame

sul progetto presentato dall'onor. ministro si dovette proporre innanzi tutto una questione d'indole scientifica, ma eminentemente pratica per le sue importantissime ripercussioni. La questione, che è preliminare a tutte, si formula così: quale è il carattere e quale deve essere la materia e l'indirizzo di un Codice di procedura penale?

Pare una domanda di grande semplicità, alla quale sia agevole rispondere prontamente; e pur tuttavia non è la domanda più facile del mondo; anzi in fondo è dal modo con cui si risponde a questa domanda che dipende la ragione di compilare un Codice di procedura penale con un indirizzo piuttosto che un altro; di dare a questo Codice una fisionomia caratteristica e determinata, piuttosto di dargliene un'altra che può anche essere perfettamente in antitesi alla prima.

Per esempio, l'onorevole senatore Vacca ha proclamato qui che l'accusato deve essere presunto innocente finchè non è pronunziata una sentenza di condanna irrevocabile.

Non è già che egli abbia supposto di proclamare con ciò una sua scoperta scientifica. Egli in tutta buona fede, ha dichiarato che questo è uno degli altissimi principii intangibili dei quali è vietata ogni discussione, poichè esso deve servire di guida e di punto di partenza al legislatore.

Ma ecco, onor. colleghi, il sintomo di uno stato di cultura individuale, in rapporto ai cri-

teri generali direttivi, il quale si trova pur troppo agli antipodi di altri stati di cultura meglio rispondenti alla realtà delle cose, più moderni, più conformi ai dettati della scienza, oggi universalmente accettati, e che dimostra appunto come possa accadere che si professino pareri disparati sui punti fondamentali di questa parte della legislazione.

La cosiddetta presunzione di innocenza dell'imputato, è una deviazione, una esagerazione di quel principio sacrosanto che è venuto in onore nel diritto penale e nella procedura quando le conquiste della civiltà moderna trionfarono sui metodi barbari del procedimento criminale antico, aggravato dalle crudeltà della inquisizione, la cui nefasta memoria appena ci è bisogno di evocaré, perchè al solo nome si fa presente il significato di crudeltà, di ferocia, dei metodi con cui si rendeva la cosiddetta giustizia nei secoli passati.

Il concetto vero che si deve accettare e difendere è questo: nessuno può essere ritenuto colpevole finchè una sentenza irrevocabile non lo ha condannato; perciò l'imputato, durante il giudizio, deve avere tutte le garanzie della libertà di difesa piena e completa; egli non deve essere angariato, torturato, sottoposto a tormenti morali, per strappargli una confessione; a lui non deve essere interdetto di far valere tutte le prove che sono necessarie alla dimostrazione della insussistenza delle accuse che gli sono fatte; queste accuse devono es-

sergli fatte conoscere esattamente e con sollecitudine; del pari egli deve conoscere le prove che stanno a suo carico; anche la sua libertà personale deve essere limitata il meno possibile, ossia nella misura strettamente necessaria perchè la giustizia non sia defraudata nei suoi legittimi intenti, e mai per lo scopo, o col risultato, di impedire all' accusato di giustificare, se lo può, la sua innocenza.

Queste sono verità dogmatiche che nessun giurista può certamente mettere in dubbio, ma altro è dire che l' accusato non si deve ritenere un colpevole, altro è dire che lo si deve presumere innocente.

È evidente l' esagerazione della seconda formula, nella quale si perverte il concetto della prima. Coloro che l' adottarono non furono pochi, anche perchè le formole rettoriche hanno la facile fortuna di piacere al maggior numero; i più reputano di averle rapidamente comprese, e le accettano con fervore specialmente perchè si prestano all' enfasi e alla sonorità del discorso.

Da cotesto pervertimento di un' idea nobile e corretta è pur venuta la volgare erronea affermazione che il Codice di procedura penale è la legge che tutela l' innocenza, mentre il Codice penale è la legge che reprime la malvagità. Io vorrei sapere quale uso farebbe la società del Codice penale per difendersi dalla delinquenza, se quello di procedura penale non fosse lo strumento necessariamente destinato a

ricercare e cogliere i malvagi, per colpirli appunto con le sanzioni del Codice penale!

Il Codice di procedura penale è essenzialmente un istrumento di difesa sociale contro il delitto; come lo è il Codice penale; è il suo complemento necessario, perchè il Codice penale contiene il divieto dell'azione delittuosa, e la sanzione, ossia la pena, contro chi infrange questo divieto; ma divieto e sanzione resterebbero inoperosi, ed il delitto trionfarebbe su tutta la faccia della terra, se non vi fosse l'istrumento di applicazione delle sanzioni e dei divieti, cioè se non vi fosse il Codice di procedura penale, che desse il modo di perseguire i delinquenti. Questa è la verità delle cose: perseguire i delinquenti, assicurarli alla giustizia, rendendo possibile l'azione di questa, raccogliere le prove dei misfatti, e determinare con le doverose garanzie di legalità l'applicazione delle pene che nel Codice penale stanno scritte, sono i compiti del processo penale e della legge che lo governa.

Sovra tali concetti ormai la dottrina non discute più, avendo riconosciuto la vanità di quelle che avevano annebbiato le menti dei penalisti di qualche generazione anteriore, appunto sotto le vesti di codeste formole relative all'innocenza dei rei, e della tutela di siffatta innocenza, che pretendevasi organizzata nel Codice di procedura penale come suo scopo unico o principale.

Non citerò autori tedeschi, quantunque mi

sarebbe facile citarne; e potrei citare autori recentissimi che hanno sorpassato qualcuno di quelli, per quanto autorevoli, rammentati durante la discussione, che sono morti da parecchi lustri, e quindi non poterono seguire il movimento del pensiero, il quale negli ultimi 25 o 30 anni ha fatto tanto cammino in tutto il campo delle scienze giuridiche e sociali, e specialmente nel campo del diritto penale.

Mi contento di ricordare un solo modernissimo autore italiano, di cui raccomando la considerazione al Senato, tanto più perchè non si tratta di un eretico, volevo dire di un positivista, ma si tratta di un seguace fervente della cosiddetta scuola giuridica. Egli ha pubblicato proprio qualche settimana fa un volume copioso, dopo che la mia relazione era già sotto i torchi. Parlo di un *Manuale della procedura penale*, di cui è autore il prof. Manzini, egregio successore del compianto nostro collega Brusa nella cattedra dell' Università di Torino.

Il prof. Manzini, a proposito di questi concetti che sono fondamentali, perchè quando non ci intendiamo su questi non ci possiamo intendere in niente nella compilazione di un Codice di procedura penale, scrive, ed il Senato mi consenta di leggerli, questi due o tre periodi, i quali, nella loro importanza ed esattezza obbiettiva gioveranno a spiegare e legittimare l'atteggiamento della Commissione, di fronte a certe idee dalle quali essa ha dovuto dissentire:

« Se pertanto — dice il Manzini — è errato il criterio che le norme giuridiche penali siano rivolte alla tutela dell'innocenza, più errata ancora è la credenza, che nel procedimento penale si abbia a favore dell'imputato una presunzione d'innocenza, per la quale l'imputato stesso si dovrebbe ritenere innocente, finchè non sia stato condannato con sentenza irrevocabile. Nulla di più paradossale e contraddittorio. Basti pensare ai casi di arresto preventivo, alla segretezza dell'istruttoria, al fatto stesso della imputazione. Se questa ultima costituisce appunto e necessariamente, una presunzione di colpevolezza, come ammettere che equivalga al suo opposto, ad una presunzione d'innocenza? Del resto la pratica dei giudizi ha fatto, e va facendo, giustizia sommaria di simili assurdità teoriche, escogitate dall'empirismo francese ».

« La presunzione, inoltre, è un mezzo di prova indiretto che deduce un dato convincimento assoluto o relativo dalla comune esperienza: ora si vorrà ammettere che l'esperienza storica collettiva insegna che la massima parte degli imputati è innocente? » L'autore dice benissimo, perchè di solito il 99 per cento degli imputati è realmente colpevole. E conclude il Manzini così: « È di buon senso che, finchè non vengano definitivamente accertate le condizioni che rendono realizzabile la pretesa punitiva dello Stato, l'imputato non possa ritenersi condannato e debba trattarsi da imputato, cioè al modo di colui della cui colpevolezza

ancora si dubita; il che non equivale affatto a dire che prima della condanna si debba presumere la sua innocenza fino a *proxa contraria* ».

D'altronde, vi è forse bisogno di citare autori, per scorgere come sia falso che il Codice di procedura penale e il giudizio penale servono solo ad accertare la colpevolezza o l'innocenza? Servono ad indagare se sia possibile identificare l'autore di un reato, e se, trovato il reo, sia giuridicamente possibile applicare ad esso la pena che la legge stabilisce per il reato. Ma quante volte il giudizio si chiude con la dichiarazione che si proscioglie l'imputato per insufficienza di prove! Quante volte si chiude con la dichiarazione che si proscioglie l'imputato perchè le sue condizioni patologiche lo sottraggono dall'applicazione della pena! Quante volte l'imputato è un delinquente abituale, di quella torva genia di malviventi che si designa coi nomi di *apaches*, di *teppisti*, di *barabba*, di *camorristi*, e non può essere condannato perchè la solidarietà dei suoi compagni nella mala vita ha sottratto alla giustizia le prove della responsabilità, o semplicemente perchè l'azione penale è prescritta! Forse tutti questi sono casi d'innocenza? No certamente. Forse il magistrato il quale ha istruito il giudizio sopra queste persone, si è accanito ingiustamente contro innocenti? È evidente di no. Lasciamo di rammentare tante ipotesi di reati per i quali intervenendo la remissione della

parte lesa non si fa luogo alla condanna, quantunque sia certissimo che il reato è stato commesso; o di reati che non si puniscono in considerazione dei rapporti fra la parte lesa e il delinquente, per esempio, i furti tra figlio e padre, e via dicendo. Dunque importa stabilire idee fondamentali nette e precise. Il Codice di procedura penale serve a difendere l'interesse della società contro il fatto antisociale costituito dal delitto: il Codice di procedura penale da questo punto di vista è la integrazione necessaria del Codice penale.

Il delitto, sia contro la libertà, sia contro la vita, sia contro la proprietà, è tal fatto che afferma una tendenza disgregatrice della compagine sociale, dissolvitrice delle ragioni per cui gli uomini stanno in società. Lo Stato che è l'organizzatore della vita sociale, il difensore della tranquillità e sicurezza della convivenza civile, e quindi il difensore legittimo (perchè questa è la sua ragione di essere) della vita, della libertà, degli averi dei cittadini, deve reprimere questi fatti antisociali che attentano alla libertà, alla vita, agli averi sotto tante forme, pur troppo così numerose, che nemmeno le sanzioni dei Codici bastano sempre a garantire contro il mal talento dei rei. Lo Stato stabilisce nel Codice penale i divieti e le sanzioni, lo Stato esercita la funzione della giustizia penale secondo le norme date dal Codice di procedura penale per la tutela della vita civile, della compagine sociale, contro l'elemento dissolvitore che

si manifesta mediante il delitto. E purtroppo, non è lecito nutrire illusioni, non è serio abbandonarsi all'onda della poesia che culla illusioni fantastiche in alcuni intelletti: il delitto è un fatto immanente nella società dalle sue origini; non solo immanente, ma crescente in progressione spaventosa nelle società civili, in ragione quasi direi dell'accrescersi della civiltà. Tutti ricordiamo la sapiente quanto mortificante allegoria della Bibbia, la quale narra che appena vi furono due uomini sulla faccia della terra uno dei due fu un delinquente: allegoria di un verismo doloroso, che, attraverso le migliaia di anni trascorsi da quando fu scritta, non ha certo perduto della sua triste sincerità. Anzi nella vita sociale moderna, il fenomeno dell'agglomeramento di tutte le classi sociali nei grandi centri urbani, dell'enorme sviluppo dell'industrialismo che raccoglie una quantità di lavoratori, non tutti preparati ed educati alla pacifica cooperazione civile, qualche volta stimolati al male dalla disoccupazione, o dal vizio, o dalla sproporzione dei guadagni ai bisogni, queste condizioni della vita moderna a tutti note, moltiplicano le cause della delinquenza. Le statistiche della delinquenza nei grandi centri urbani sono spaventevoli dappertutto. L'Italia, dal punto di vista dell'urbanismo, non ha ancora raggiunto le proporzioni mastodontiche degli agglomeramenti di molte grandi capitali straniere; ma l'Italia ha altre condizioni, siano etniche, siano storiche, siano di di-

versa specie, per le quali la delinquenza, anche al di fuori dei grandi centri urbani, è un fenomeno malauguratamente estesissimo.

Le ultime statistiche che si sono potute avere ci dimostrano, come ebbi anche recentemente, in altra occasione solenne, a enunciare, che fra noi è oltrepassato di molto il mezzo milione di delitti annui, senza contare parecchie centinaia di migliaia di contravvenzioni, le quali insieme con la grossa cifra di delitti ci portano vicino al milione di reati. E in Italia la giustizia funziona oggi in condizioni così sfavorevoli per la tutela della vita civile, per la difesa della società, vale a dire degli uomini onesti e buoni, che dei reati denunziati il quaranta per cento non possono essere puniti perchè gli autori restano ignoti. Inoltre, dei reati per i quali si istruiscono procedimenti contro autori ritenuti noti, sempre un'alta percentuale sfugge alle sanzioni della giustizia punitiva, giacchè per un motivo o per l'altro, spesso per un cavillo formale, l'accusato esce per il rotto della cuffia. E quando anche ci sia la condanna, un'altra percentuale, che ormai è diventata rilevantissima, sfugge alla sanzione, perchè il magistrato, trattandosi del primo reato, sospende l'applicazione della pena. Noti il Senato che si tratta del primo reato venuto a giudizio; ma non si può sapere mai se veramente sia il primo reato commesso dal condannato. E dovrei fare tante altre amare considerazioni intorno alle condi-

zioni della criminalità in Italia e della difesa scarsa, insufficiente, della convivenza civile contro l'invasione della criminalità; ma troppo a lungo e con note troppo tetre io dovrei continuare il mio discorso; me ne dispensi quindi il Senato, tanto più che credo basti alle menti illuminate degli onorevoli colleghi avere accennato questa materia, perchè tutti comprendano il vasto contenuto che essa ha e tutti i riflessi che dalle idee che sono venute toccando derivano e ricadono sopra l'argomento della nostra discussione odierna.

Il Codice di procedura penale deve essere, come dissi, un sistema giuridico di difesa sociale; esso deve difendere nella società tutti gli uomini onesti; perciò deve essere capace di difendere anche l'uomo onesto che avesse la disgrazia di trovarsi involto per equivoco o per accidente, in una indagine giudiziaria penale. L'istruzione di un giudizio penale importa come necessità inseparabile una coercizione contro la persona che ne è oggetto. La persona sottoposta ad un processo penale, difatti, non è più nello stato di assoluta integrità giuridica e morale, finchè il procedimento penale non sia stato chiuso con la dichiarazione della sua innocenza. Dunque se quest'uomo è innocente, o per lo meno non è colpevole, deve attingere dal Codice di procedura penale i mezzi di difesa per dimostrare la sua non colpevolezza.

Ma l'interesse privato che in questo senso il Codice di procedura penale tutela, è coordi-

nato come interesse secondario all'interesse pubblico della punizione dei rei, che costituisce il primario suo oggetto.

Ecco perchè, onorevoli colleghi, partendo da questi concetti, la Commissione non ha dato grande importanza alla sublimità del pensiero che il senatore Vacca ha ravvisato nel primo articolo del progetto del Codice; anche l'onorevole ministro, nella sua esperienza, nella sua sapienza pratica di uomo politico, ha compreso che non esiste la pretesa sublimità nel contenuto di quel testo. Non già che non si debba difendere il non colpevole contro i pericoli di una condanna illegittima, o ingiusta; ma siccome il Codice contiene tutte le disposizioni necessarie (e se non le contiene siamo qui per integrarlo in quanto occorra) per assicurare a colui che è sottoposto a procedimento penale la libertà ampia di difesa, i mezzi di ricorso contro le sentenze illegittimamente pronunciate, è inutile la proclamazione astratta di un concetto dogmatico, a parte la infelicità della forma in cui l'abbiamo trovato espresso nel progetto.

Voi avete ben compreso che tutto questo mio discorso non ha per fine di giustificare la critica al primo articolo, ma è destinato ad introdurre, quasi direi a sintetizzare, la spiegazione dei vari principali dissensi tra i concetti della Commissione e alcune idee incarnate nelle disposizioni del progetto.

Per buona sorte, codeste idee non hanno tale coerenza e continuità da formare del progetto

una rigida costruzione di carattere dogmatico o scolastico. Questo torna a lode e ad onore dell'on. ministro. Un uomo di Stato non è, in generale, uno scolastico, abituato e pronto a giurare *in verba magistri*, legato indissolubilmente a una determinata scuola o ad un determinato sistema.

Un uomo di Stato eminente come il nostro Guardasigilli, osserva la vita, i bisogni della società, sente la responsabilità delle sue altissime funzioni; il temperamento scientifico di un vero uomo di Stato non può essere, insomma, che un temperamento eclettico. E quindi, se pure dà ascolto ad una scuola a cui lo legano ricordi di antiche simpatie, o di educazione intellettuale, non può a meno di prestare orecchio deferente alle altre voci che provengono da scuole o tendenze diverse da quella onde egli attinse il primo suo nutrimento intellettuale.

Infatti il progetto del Codice contiene parecchi istituti e parecchie norme in cui quell'indirizzo della difesa dell'interesse sociale prevalente che noi crediamo abbia ad essere l'intento fondamentale di questa parte della legislazione, è affermato con coraggiosa modernità, con schiettezza di intento che non poteva non riuscire consentanea alle vedute della Commissione e non riscuoterne la cordiale simpatia. Perciò, malgrado il numero delle critiche espresse nella relazione, e la minuziosità di alcune di esse, l'alleanza delle buone volontà tra il ministro e la Commissione, si è subito

saldamente formata, come fra uomini educati e bene intenzionati si addice; e si è potuto stabilire che noi concordemente miriamo ad uno stesso fine, al quale la qualifica di *unisono intento* che io diedi nella relazione è perfettamente appropriata.

Se non che, per raggiungere lo scopo a noi è sembrato, e sembra con fermo convincimento, che soprattutto occorra rinvigorire nel procedimento penale la posizione del giudice e quella degli organi che insieme al magistrato servono ai fini dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Questa funzione, e la posizione dei suoi organi, sono andati indebolendosi nel corso degli ultimi trenta anni in un modo sensibile, da tutti deplorato, dando luogo ad una serie di fenomeni tutti egualmente deplorevoli, sebbene diversi fra loro, dalle assoluzioni scandalose alla eternità scandalosa dei processi, dalle contese invereconde fra i periti che offendono la dignità della scienza, alle intemperanze dei difensori e all'abituale irriverenza verso la magistratura, che si rivelano mediante gli illeciti scioperi, il più illecito abbandono della difesa, gli incidenti clamorosi nelle udienze, e tutto quanto altro fu già stigmatizzato con vibrata parola dall'on. ministro, avvocato degnissimo, egli, della toga che veste; laonde io, che mi sono onorato pure per più di un quarto di secolo di portare quella toga, non insisterò nel flagellare codesti cronici abusi e mali usi.

A questi fenomeni aggiungasi la enorme mole dei processi che si chiudono senza poter conoscere gli autori del reato, le indulgenze eccessive verso i rei, frutto di una tacita suggestione dell'ambiente, a cui non sanno resistere i giudici, che si sentono deboli, perchè non assistiti e fortificati, nè dalla legge, nè dall'energica volontà dello Stato, nè dal rispetto e dalla fiducia della coscienza popolare. Aggiungasi ancora l'abuso ormai inveterato dell'istituto della grazia sovrana, sul quale richiamo incidentalmente l'attenzione dell'on. ministro essendo argomento ben degno della sua attenzione. Io auguro che durante il suo governo la grazia abbia funzionato e funzioni in misura conveniente; ed auguro che, se non è cessato, sia per cessare l'enorme abuso, che finisce coll'annullare quel poco di efficacia che potrebbe avere l'azione della giustizia nelle condanne penali.

A rafforzare l'autorità degli organismi giudiziari, a rendere più pronta e sicura l'efficacia della loro attività, è intesa la massima parte degli emendamenti, che dirò d'indole tecnica, suggeriti dalla Commissione. Nell'esame e nella spiegazione singolare di essi non mi addentro, confortato dall'adesione in gran parte già prestatavi dall'on. ministro e fidando che gli onorevoli colleghi, nel leggere la nostra relazione, avranno intuito la coerenza delle varie proposte ispirate dall'unica altissima finalità, di vero interesse sociale, che sono venuto illustrando.

Mi consenta ora il Senato di passare in ras-

segna alcuni dei punti principali del progetto e di riandare brevemente, solo a proposito di essi, sulle considerazioni e proposte che la Commissione ha creduto di esporre.

Convieni si rammenti come l'onorevole Guardasigilli, alla fine del 1905, avesse presentato alla Camera un progetto di Codice di procedura penale, accompagnato da elaboratissima relazione. Quel progetto era forse più direttamente il frutto dei lavori di quelle parecchie Commissioni e Sotto-Commissioni alle quali egli medesimo aveva preso parte, e come organizzatore, e come membro, giusta quanto ha ricordato nel suo discorso. Il progetto decadde per le vicende parlamentari. L'onor. Finocchiaro, in seguito alla crisi del 18 marzo dello scorso anno, fu richiamato al Dicastero della giustizia; ne assunse le funzioni al principio di aprile, e tosto, con mirabile slancio di energia, riprese il vagheggiato suo progetto della generale riforma della procedura penale, così che nella nostra tornata del 23 maggio, vale a dire appena cinquanta giorni dopo avere assunto di fatto l'ufficio ministeriale, presentò al Senato il progetto che oggi siamo chiamati a discutere.

Nessuno si sarebbe meravigliato, o avrebbe fatto censura all'onorevole ministro, se questo progetto, con tanta sollecitudine riproposto agli studi del Parlamento, fosse stato identico, o presso a poco, a quello del 1905. Ebbene, ciò non era avvenuto. L'onorevole ministro, che

aveva maturato negli anni trascorsi dalla presentazione del primo progetto talune nuove idee, non avendo rinunciato mai, come da uomo d'alto intelletto si suole, a riconoscere la perfettibilità dell'opera legislativa in un campo così ampio e così degno di ponderazione, ci presentò un progetto, che, in parecchi punti, contiene differenze notevoli da quello del 1905; differenze degnissime di riguardo, che rappresentano un orientamento affatto nuovo in confronto a certi criteri direttivi del progetto precedente. Ciò imponeva la massima attenzione: la Commissione si trovava dinanzi problemi nuovi, gravissimi; fu dovere suo esaminare attentamente quale fra il ministro del 1905 e il ministro del 1911 avesse ragione o torto, nel dibattito lodevolissimo che nella successione dei tempi erasi svolto nel pensiero dell'autore del progetto. Se tale esame non si fosse proposto, la Commissione avrebbe mancato al suo dovere verso il Senato, ed anche verso lo stesso onorevole Guardasigilli, che nella nuova relazione allegata al progetto del 1911, aveva diligentemente esposto le ragioni delle mutate sue proposte. Lo imponevano d'altra parte la importanza scientifica e il carattere fondamentale pratico dei temi ai quali le maggiori novità si riferiscono.

Il primo tema, o argomento, è quello dell'esercizio dell'azione penale; il secondo riguarda la partizione delle competenze; il terzo l'ordinamento e lo svolgimento dei giudizi in Corte d'assise.

segna alcuni dei punti principali del progetto e di riandare brevemente, solo a proposito di essi, sulle considerazioni e proposte che la Commissione ha creduto di esporre.

Convieni si rammenti come l'onorevole Guardasigilli, alla fine del 1905, avesse presentato alla Camera un progetto di Codice di procedura penale, accompagnato da elaboratissima relazione. Quel progetto era forse più direttamente il frutto dei lavori di quelle parecchie Commissioni e Sotto-Commissioni alle quali egli medesimo aveva preso parte, e come organizzatore, e come membro, giusta quanto ha ricordato nel suo discorso. Il progetto decadde per le vicende parlamentari. L'onor. Finocchiaro, in seguito alla crisi del 18 marzo dello scorso anno, fu richiamato al Dicastero della giustizia; ne assunse le funzioni al principio di aprile, e tosto, con mirabile slancio di energia, riprese il vagheggiato suo progetto della generale riforma della procedura penale, così che nella nostra tornata del 23 maggio, vale a dire appena cinquanta giorni dopo avere assunto di fatto l'ufficio ministeriale, presentò al Senato il progetto che oggi siamo chiamati a discutere.

Nessuno si sarebbe meravigliato, o avrebbe fatto censura all'onorevole ministro, se questo progetto, con tanta sollecitudine riproposto agli studi del Parlamento, fosse stato identico, o presso a poco, a quello del 1905. Ebbene, ciò non era avvenuto. L'onorevole ministro, che

aveva maturato negli anni trascorsi dalla presentazione del primo progetto talune nuove idee, non avendo rinunciato mai, come da uomo d'alto intelletto si suole, a riconoscere la perfettibilità dell'opera legislativa in un campo così ampio e così degno di ponderazione, ci presentò un progetto, che, in parecchi punti, contiene differenze notevoli da quello del 1905; differenze degnissime di riguardo, che rappresentano un orientamento affatto nuovo in confronto a certi criteri direttivi del progetto precedente. Ciò imponeva la massima attenzione: la Commissione si trovava dinanzi problemi nuovi, gravissimi; fu dovere suo esaminare attentamente quale fra il ministro del 1905 e il ministro del 1911 avesse ragione o torto, nel dibattito lodevolissimo che nella successione dei tempi erasi svolto nel pensiero dell'autore del progetto. Se tale esame non si fosse proposto, la Commissione avrebbe mancato al suo dovere verso il Senato, ed anche verso lo stesso onorevole Guardasigilli, che nella nuova relazione allegata al progetto del 1911, aveva diligentemente esposto le ragioni delle mutate sue proposte. Lo imponevano d'altra parte la importanza scientifica e il carattere fondamentale pratico dei temi ai quali le maggiori novità si riferiscono.

Il primo tema, o argomento, è quello dell'esercizio dell'azione penale; il secondo riguarda la partizione delle competenze; il terzo l'ordinamento e lo svolgimento dei giudizi in Corte d'assise.

Sono tre argomenti poderosi, la trattazione dei quali assorbe, si può dire, la massima parte della materia del Codice di procedura penale. Unito a questi viene quarto, ma non ultimo per importanza, il tema gravissimo delle perizie in cui pure il nuovo progetto ha portato sensibili e utili innovazioni che la Commissione, a sua volta, ha cercato di svolgere e integrare senza dissimularsi le grandi difficoltà della materia.

Toccherò dei primi tre punti solamente, riportandomi, quanto alle perizie, alla esposizione molto larga e analitica che si legge nella relazione. Mi pare che quando avrò parlato di codesti argomenti, in sostanza avrò compiuto una rapida corsa attraverso il campo della legislazione processuale penale, traendone opportunità per illustrare a grandi tratti il pensiero e l'opera della Commissione.

Incominciamo, dunque, a dire delle disposizioni generali intorno all'esercizio dell'azione penale.

L'onor. ministro, nel 1905, in un capitolo della sua relazione, che la Commissione ammirò sinceramente, perchè contiene pagine veramente ispirate e degne di uno statista, l'onorevole ministro diceva: quando si tratta di risolvere questa grossa questione, se l'esercizio dell'azione penale debba essere affidato esclusivamente allo Stato per organo del Pubblico Ministero (lasciando i pochi casi secondari per i quali, per ragioni di tutela d'interessi privati si fa dipendere dalla proposizione della que-

rela l'iniziamento del giudizio), quando si tratta di decidere siffatta questione, che troppo impropriamente, ripetendo una barbara parola tedesca, fu denominata del *monopolio* dell'azione penale, non si può procedere a base di criteri aprioristici, ma bisogna tener conto delle condizioni particolari della vita civile in un determinato paese. E date le condizioni della civiltà e della cultura nel nostro paese, in tutti i vari strati sociali, sarebbe pericolosissimo ammettere qualunque cittadino all'esercizio dell'azione penale.

Non leggerò le parole, altrettanto vere quanto severe, con le quali l'onorevole ministro svolgeva l'esattissimo concetto che ho brevemente riassunto. Voi le trovate riportate fedelmente nella mia relazione ove tributai omaggio alla loro verità ed alla loro autorità.

Che cosa significa dare a qualunque cittadino l'esercizio dell'azione penale? Significa dargli il diritto di portarsi accusatore; non già di portarsi accusatore nel senso che possa lanciare una accusa, presentare una denuncia; anche adesso un cittadino, che conosca l'esistenza di un reato, ha il diritto di denunciarlo all'autorità giudiziaria, anzi, ne ha il dovere a meno che l'obbligo morale sia mitigato da qualche ragione di ordine superiore. Ma qui si tratta di cosa ben maggiore; si tratta di sostituire un qualsiasi cittadino al Pubblico Ministero, nella potestà di promuovere e pretendere il giudizio su quella denuncia, di trascinare un

altro cittadino come accusato davanti al magistrato, di portare le prove dell'accusa onde renderla credibile; e le prove possono anche essere fabbricate per vendetta o per odio; e l'accusato può trovarsi così avvolto e sopraffatto da esse da non aver modo di scagionarsi. Si tratta ancora di poter insistere per tutti i gradi di giurisdizione, affinchè l'accusa abbia il giudizio più completo possibile e raggiunga quindi la finalità che l'accusatore si propone. Questa è l'azione penale popolare.

Siamo d'accordo che tale non è genuinamente la proposta attuale dell'onorevole ministro; ma nel 1905 egli dichiarava nettamente, precisamente, non doversi pensare a modificazioni nel sistema dell'attribuzione esclusiva al Pubblico Ministero dell'esercizio dell'azione penale, perchè le condizioni della nostra civiltà, della nostra moralità pubblica, e i rapporti ordinari, che sono troppo visibili, della maggior parte dei cittadini con la giustizia penale, non consigliano assolutamente di tentare il pericoloso esperimento.

Si parlò di libertà, di democrazia a proposito di questo esperimento. Nella relazione ho fatto osservare che questo linguaggio poté convenire ad altri luoghi e ad altri tempi, imperocchè fra i tanti modi con cui le idealità democratiche e liberali possono tentar di rompere le barriere del dispotismo feudale o monarchico, vi è anche quello di chiedere per qualsiasi cittadino il libero accesso ai tribunali

onde portare un'accusa penale, temendosi a ragione che la funzione del Pubblico Ministero, ligio e servo ai poteri politici dello Stato, non sia esercitata sempre con imparziale alacrità ed energia a tutela di tutti i diritti.

Ma quella che poté essere tendenza democratica trenta o quaranta anni fa in Austria, non è affatto tale in Italia, dopo cinquant'anni di libera vita nazionale. Per nostra fortuna, e per virtù dei nostri ordinamenti politici, non abbiamo bisogno di accingerci ora ad abbattere i bastioni o le trincee del feudalismo e del dispotismo monarchico per dare ai cittadini davanti alla legge, davanti ai tribunali, la garanzia della loro eguaglianza. Nè si può dubitare che i giudici italiani, figli di libera patria, che trovano le garanzie della loro stessa posizione di giudici, di magistrati, nelle istituzioni del nostro paese, possano farsi schiavi o satelliti di alcun potere dispotico, di un potere, voglio dire, che fra noi non esiste.

Si smettano dunque le declamazioni sul liberalismo e sulla democrazia di questo allargamento dell'esercizio dell'azione penale. Nel nuovo progetto l'onor. Guardasigilli non ha accettato per intero, come dissi, quello che aveva respinto con assoluta convinzione nel 1905, cioè la piena introduzione dell'azione popolare negli ordinamenti della giustizia penale. Egli propone di farne per ora un esperimento a sezione ridotta; ma noi pensiamo che neppure a questo il momento sia opportuno, e che la

prudenza consigli di astenersene, anche e specialmente dopo avere valutato con analisi concreta il modo e le proporzioni in cui l'onorevole ministro, propone questo esperimento. Egli designa, come soggetti attivi dell'azione penale le associazioni professionali, cioè le varie corporazioni, leghe o società costituite per la difesa di interessi particolari, eminentemente patrimoniali. Ognuno intende che in tal modo si darebbe l'azione penale ai privati, con la sola variante che invece dei singoli individui l'otterrebbero le collettività; e gli abusi sarebbero tanto più da temere in quanto il nuovo potere giuridico conferito dalla legge, troverebbe rinforzo potente nel sindacalismo professionale, di mestiere o d'arte.

Questa forma di organizzazione, che dal punto di vista economico ha fino da oggi un grande valore, nel lontano avvenire avrà forse anche svolgimenti soltanto utili e salutari per la libertà e per la civiltà delle nazioni; ma di fronte alla giustizia ed alle istituzioni che oggi servono a difesa della libertà e di tutti i diritti dell'individuo secondo i criteri che formano il succo, il sangue, delle nostre attuali istituzioni, delle nostre leggi di diritto materiale, l'azione penale conferita ai sindacati professionali è una incognita che ispira ragionevole diffidenza e forse è pure un pericolo non lieve.

Si propone altresì l'esercizio dell'azione penale per le associazioni che abbiano carattere

d'interesse pubblico, in relazione a reati che siano compiuti contro le loro finalità.

Ma, parliamo senza perifrasi, in buon volgare: se si tratta di associazioni come quelle per la protezione degli animali, il Senato già pochi mesi addietro ha manifestato la sua giusta contrarietà a questo genere di persecuzione o vessazione contro la pace dei cittadini, vagheggiata da talune signore troppo disoccupate e di cuor tenero, che per poco non ricordano la svenevole e crudele dama, colpita dalla satira pariniana:

E tu, vergine cuccia, idol placato
Dalle vittime umane, isti superba!

Non è più tempo di sacrificare, neppure in metafora, le vittime umane alle cagnette od ai canarini. Se poi si tratta di associazioni che si costituiscono per il sindacato dei costumi, è anche peggio. Guai a noi se ammettiamo la censura dei costumi in questa forma; facciamo con l'educazione assidua e cosciente nel seno delle nostre famiglie, o delle organizzazioni a cui ciascuno di noi può partecipare, ma non per mezzo dei tribunali, perchè è la cosa più pericolosa che si possa immaginare. Quei paesi che, per loro disgrazia, hanno ammesso simile genere di persecuzione penale d'iniziativa privata, ne soffrono le conseguenze e chiedono impazienti che il legislatore si decida una buona volta a menare la falce sulle moleste e antipatiche istituzioni che in realtà non servono a migliorare i costumi.

Si è parlato delle Opere pie che potranno perseguire i reati commessi a loro carico; ma non si è fatto nessuna statistica di consimili reati ai quali la persecuzione penale sia mancata per rifiuto del Pubblico Ministero. Veramente questa indicazione delle Opere pie non è che un riempitivo ideato per arrotondare la proposta, la quale non si accreditava abbastanza con l'enumerazione delle associazioni professionali e dei patronati zoofili od antipornografici; ma le Opere pie non hanno bisogno di questa specie novella di protezione. Sono pubbliche amministrazioni, una gerarchia di organismi amministrativi soprassiede alla difesa dei loro diritti; il primo organo che la legge incarica di difendere i diritti delle Opere pie è il Pubblico Ministero, giusta la disposizione dell'art. 139 della legge sull'ordinamento giudiziario che il progetto del Codice di procedura penale certamente non ha voluto abrogare. È evidente la superfluità, dunque l'inutilità, del provvedimento proposto.

Ma vi è anche una frazioncella di vera azione popolare nella proposta che sto esaminando. Qualunque cittadino potrebbe portarsi pubblico accusatore per qualsivoglia reato contro le libertà politiche. Si è detto: abbiamo già i reati elettorali per i quali è ammessa l'azione popolare; aggiungiamo i reati contro le libertà politiche, che vi hanno una certa somiglianza.

Non si è peraltro riflettuto che i reati elettorali traggono esclusivamente occasione dalle

elezioni, cioè da ricorrenze eccezionali, a più o meno lunghi intervalli di tempo. Nè si è considerato il valore del tutto relativo della legge in questa materia; poichè, quando reati elettorali si consumano, è facile che gli opposti partiti in lotta ne siano tutti egualmente o variamente colpevoli.

L'azione popolare per reati elettorali ha infatti scarsissima applicazione; e l'ha di preferenza in quelle regioni in cui meno sarebbe desiderabile che l'avesse, perchè sono i luoghi ove la funzione elettorale soffre le maggiori degenerazioni dall'alta idealità politica che la informa, per la deficienza della generale educazione politica. Non è dunque questo un buon esempio che possa servire da modello, da punto di partenza per svolgere ulteriori applicazioni dell'azione popolare.

Aggiungo che, sebbene i reati contro le libertà politiche costituiscano nel Codice penale una serie abbastanza ristretta, si tratta però di casi gravi e che molto interessano l'ordine sociale. Fra l'altro, il Codice li punisce più severamente nell'ipotesi che siano commessi da pubblici ufficiali.

Ora, avrò io bisogno di accennare quel che potrebbe verificarsi, in luoghi e momenti di particolare effervescenza di spiriti faziosi o di passioni partigiane, se ciascun cittadino avesse il potere di paralizzare l'energia e l'attività degli organi dell'autorità pubblica, traducendoli in giudizio sotto l'accusa di avere abusato

delle loro funzioni? È chiaro che le genti oneste e pacifiche potrebbero trovarsi d'un tratto sprovviste di ogni efficace tutela e messe in balla dei nemici dell'ordine e della legalità, i quali, giovandosi dell'arma legale dell'azione penale popolare, potrebbero compiere ogni sorta di soprusi e di prepotenze.

Chi segue le vicende della vita pubblica italiana non può accusarmi di creare con la mia fantasia motivi di timore ingiustificati. E l'onorevole Guardasigilli, al quale ho testè rammentato le sapienti e veraci parole da lui scritte nel 1905, non vorrà certamente dire che esse siano meno applicabili a questa categoria di azioni popolari nello stato odierno della educazione politica del nostro paese.

Ecco perchè la Commissione, che ha dedicato matura ponderazione allo studio di così delicato e grave argomento, fu unanime nel decidere che l'esperimento dell'azione popolare o semipopolare in materia penale, debba essere differito, se pur si crede che in avvenire non manchi di utilità il tentarlo. Noi possiamo concedere che vi sia forse una categoria di queste azioni da considerare come eventualmente ammissibile, a vantaggio generale della società e in sussidio alla attività del Pubblico Ministero. Parlo di quelle da conferirsi ad associazioni costituite per fini di interesse pubblico, purchè si tratti di fini assolutamente mondi da ogni specie di scoria che possa far dubitare della loro utilità sociale. Ma simili associazioni non esistono per ora in

Italia, od esistono appena in numero così esiguo e per oggetti così secondari, da non richiedere d'urgenza il beneficio dato a piene mani in un Codice, cioè in una legge generale di disciplina della materia.

Piuttosto aspettiamo che singolarmente qualche importante istituzione di questo genere reclami la sua disciplina legislativa; allora il Governo e il Parlamento, caso per caso, potranno vedere se convenga derogare alle disposizioni generali del Codice per concedere, con opportuni limiti, l'esercizio dell'azione penale.

Consigliando oggi di non ammetterè nel Codice di procedura penale nessuna eccezione, salvo quella dei reati cosiddetti di azione privata, alla esclusiva attività del Pubblico Ministero nell'esercizio dell'azione penale, non intendiamo di porre una pietra sepolcrale sulla questione; intendiamo che si lascino maturare condizioni di civiltà propizie per qualche graduale tentativo di applicazione di una riforma che oggi, date le condizioni del nostro paese, non riteniamo opportuna, anzi stimiamo, per molti riguardi, senz'altro pericolosa.

In contrapposto, ma non per vaghezza di antitesi, bensì per secondare razionalmente il pensiero dell'onor. Guardasigilli, noi abbiamo preso in esame la questione se convenga rafforzare la posizione della parte civile nel giudizio penale; e qui ci siamo trovati in un ordine di idee consentaneo a quelle dell'onorevole ministro. È un argomento sul quale devo

dare qualche spiegazione. La parte civile è un cittadino o un ente leso dal reato in un diritto proprio, la esistenza del quale deve essere riconosciuta dal magistrato quando ammette la costituzione di parte civile; non è dunque un cittadino qualsiasi, che vanti, per questa semplice qualità di cittadino, il potere giuridico di trascinare altri dinanzi al tribunale, infamandolo con un'accusa che potrebbe anche essere inventata. L'accusa è spiegata dal Pubblico Ministero; l'ente o l'individuo che apparisce essere stato vittima del reato che la giustizia sta perseguendo, interviene nel processo, legittima la sua qualità come titolare del diritto leso, e ottiene così dal magistrato una specie di passaporto che legalizza l'azione privata nel processo penale, come coadiutrice della pubblica accusa, e non al solo fine patrimoniale del risarcimento dei danni. È vero bensì che la parte civile ottiene dalla sentenza del giudice penale il risarcimento dei danni; ma questo potrebbe essere domandato separatamente, dinanzi al giudice civile. Se ne fu ammessa la domanda in giudizio penale, non è già pel motivo empirico della economia. No, è piuttosto perchè la parte lesa, costituitasi parte civile, aggiungendosi al Pubblico Ministero, può portare lumi e mezzi di accertamento della verità quali il Pubblico Ministero tante volte è impossibilitato a procurarsi.

Non vedo oggi presente l'on. collega Marinuzzi, il quale rammentava che la parte lesa

in certi luoghi ed in certe circostanze è costretta a render testimonianza davanti al magistrato in favore dell'accusato, mentre però funziona da confidente segreto degli ufficiali di polizia giudiziaria e somministra ad essi le prove della sua colpevolezza. In siffatte condizioni, che non oso chiamare di civiltà, è evidente che la parte lesa non ha stimolo a costituirsi parte civile; ma è altrettanto evidente che dove per buona fortuna non esistono simili ostacoli al libero svolgimento dell'attività giuridica e processuale della vittima del reato, invece di andare a indicare all'orecchio dell'agente di polizia le prove del reato, essa le porterà a viso aperto dinanzi al magistrato. Allora, e poichè il Codice ammette la anzidetta facoltà della parte civile, che il progetto pure conferma, quale violazione dei principi logici e razionali si incontra nella nostra proposta? Anche oggi la parte lesa può insistere perchè sia applicata la pena. Essa può dimostrare, infatti, che esiste il reato, e che fu commesso dall'imputato. Ciò vale quanto dire che si associa al Pubblico Ministero nello svolgimento di tutta la sua attività e domanda, almeno virtualmente, l'applicazione della pena.

La nostra proposta non fa, fino a questo punto, che una lieve innovazione formale al diritto costituito, poichè noi vorremmo autorizzata la parte civile a concludere esplicitamente, anzi che virtualmente, per l'applicazione della pena. La novità maggiore viene

dare qualche spiegazione. La parte civile è un cittadino o un ente leso dal reato in un diritto proprio, la esistenza del quale deve essere riconosciuta dal magistrato quando ammette la costituzione di parte civile; non è dunque un cittadino qualsiasi, che vanti, per questa semplice qualità di cittadino, il potere giuridico di trascinare altri dinanzi al tribunale, infamandolo con un'accusa che potrebbe anche essere inventata. L'accusa è spiegata dal Pubblico Ministero; l'ente o l'individuo che apparisce essere stato vittima del reato che la giustizia sta perseguitando, interviene nel processo, legittima la sua qualità come titolare del diritto leso, e ottiene così dal magistrato una specie di passaporto che legalizza l'azione privata nel processo penale, come coadiutrice della pubblica accusa, e non al solo fine patrimoniale del risarcimento dei danni. È vero bensì che la parte civile ottiene dalla sentenza del giudice penale il risarcimento dei danni; ma questo potrebbe essere domandato separatamente, dinanzi al giudice civile. Se ne fu ammessa la domanda in giudizio penale, non è già pel motivo empirico della economia. No, è piuttosto perchè la parte lesa, costituitasi parte civile, aggiungendosi al Pubblico Ministero, può portare lumi e mezzi di accertamento della verità quali il Pubblico Ministero tante volte è impossibilitato a procurarsi.

Non vedo oggi presente l'on. collega Marinuzzi, il quale rammentava che la parte lesa

in certi luoghi ed in certe circostanze è costretta a render testimonianza davanti al magistrato in favore dell'accusato, mentre però funziona da confidente segreto degli ufficiali di polizia giudiziaria e somministra ad essi le prove della sua colpevolezza. In siffatte condizioni, che non oso chiamare di civiltà, è evidente che la parte lesa non ha stimolo a costituirsi parte civile; ma è altrettanto evidente che dove per buona fortuna non esistono simili ostacoli al libero svolgimento dell'attività giuridica e processuale della vittima del reato, invece di andare a indicare all'orecchio dell'agente di polizia le prove del reato, essa le porterà a viso aperto dinanzi al magistrato. Allora, e poichè il Codice ammette la anzidetta facoltà della parte civile, che il progetto pure conferma, quale violazione dei principii logici e razionali si incontra nella nostra proposta? Anche oggi la parte lesa può insistere perchè sia applicata la pena. Essa può dimostrare, infatti, che esiste il reato, e che fu commesso dall'imputato. Ciò vale quanto dire che si associa al Pubblico Ministero nello svolgimento di tutta la sua attività e domanda, almeno virtualmente, l'applicazione della pena.

La nostra proposta non fa, fino a questo punto, che una lieve innovazione formale al diritto costituito, poichè noi vorremmo autorizzata la parte civile a concludere esplicitamente, anzi che virtualmente, per l'applicazione della pena. La novità maggiore viene

da quel che proponiamo per lo svolgimento della sua attività processuale posteriormente alla sentenza.

Che cosa avviene ora a codesto riguardo? Può darsi che il Pubblico Ministero abbia concluso per la condanna e il giudice ne abbia accolto la domanda; o che il Pubblico Ministero abbia concluso per la condanna ed il giudice abbia assoluto; o finalmente che il Pubblico Ministero abbia concluso per l'assoluzione e il giudice abbia assoluto. Vi è anche l'ipotesi che il giudice abbia condannato malgrado le conclusioni del Pubblico Ministero, per l'assoluzione; ma questa ipotesi non interessa. Di fronte alle suddette tre ipotesi, che cosa proponiamo noi, per rafforzare la situazione della parte civile nel giudizio penale? Se il giudice condanna in conformità delle conclusioni del Pubblico Ministero, la parte civile è soddisfatta e non può pretendere di più. Se essa avesse domandato una pena maggiore ed il Pubblico Ministero una minore, ma il giudice avesse accolto le conclusioni del Pubblico Ministero, la parte civile non deve inveire contro il delinquente, per fargli infliggere una pena maggiore di quella che appaga la società, rappresentata dal Pubblico Ministero suo organo diretto e legittimo.

Se il Pubblico Ministero ha chiesto l'assoluzione ed il giudice ha assoluto, allora la parte civile non può appellare, perchè quando il Pubblico Ministero e il magistrato giudicante

sono concordi nel ritenere l'assoluzione, non è lecito incoraggiare l'opposizione privata al fatto degli organi statali; l'ostinazione della parte civile avrebbe per lo meno l'apparenza di atto di vendetta privata, che conviene assolutamente vietare, tanto più che la potestà di condannare spettante sempre al giudice, come dianzi accennai, malgrado le favorevoli istanze del Pubblico Ministero, costituisce una garanzia dell'interesse sociale bastevole e tranquillante.

Finalmente, se il Pubblico Ministero ha chiesto la condanna, e il giudice ha assoluto, il Pubblico Ministero ha facoltà di appellare; ebbene, noi crediamo che questa facoltà convenga estenderla alla parte civile. Molte volte accade che il Pubblico Ministero non appelli per una causa del tutto fortuita, non di rado per casuale inosservanza dei termini. Perchè si vorrebbe impedire alla parte civile di fare quello che è legittimata a fare, dal momento che fu ammessa in giudizio quale coadiutrice del Pubblico Ministero? Se il Pubblico Ministero ha chiesta la condanna, l'ha chiesta certo con piena coscienza. Può anche darsi che il Pubblico Ministero voglia rendere omaggio, coll'astenersi dall'appello, alle ragioni che hanno determinato il tribunale all'assoluzione.

Ma, se la parte civile è di diverso parere, non si potrà *a priori* darle taccia di soperchieria. Essa si fa forte appunto di tutti i precedenti che fino al momento della sentenza facevano presumere la colpevolezza dell'accusato;

e quindi non a torto domanda che un altro giudice riesamini la causa.

Io credo che dopo questa analisi, intesa a chiarire l'estensione del nostro concetto, non occorra dimostrare che noi non vogliamo affatto far rinascere sotto altra veste l'azione popolare. Riconosco che la questione è discutibile; ma la discussione non è proponibile in questo aspetto, perchè qui non vi è traccia di azione popolare. Bensì è opinabile la non opportunità di dare alla parte lesa questa ingerenza maggiore nel giudizio penale dell'esercizio dell'azione popolare. Ed è tanto vero che è materia discutibile, che abbiamo avuto qualcuno fra gli autorevoli colleghi della Commissione - il carissimo collega Balenzano desidera di essere nominato in proposito - dissenziente sopra questo punto.

Del resto, come già accennai, la Commissione non pretende alla infallibilità, neppure dove è stata unanime ne' suoi voti; figuratevi se può pretenderlo, quando si sono avuti dissensi così autorevoli come quello dell'onorevole Balenzano!

Ho dovuto esporre con qualche ampiezza le nostre considerazioni intorno a questa parte così importante del progetto ministeriale, perchè il distacco tra il progetto del 1905 e quello del 1911 richiamò, per necessità, la Commissione ad un esame accuratissimo, in vista della gravità del problema e della incertezza medesima che si poteva presumere anche nell'animo

del ministro avanzando proposte che pochi anni addietro, egli non aveva giudicato buone. Le nostre conclusioni, per fortuna, sono state tali da poter offrire un terreno di comune intelligenza e di consenso con l'onor. ministro.

Una parola ancora su questo argomento.

Noi abbiamo detto, e ce ne offri occasione la relazione ministeriale, che si potrebbe anche attribuire a taluni funzionari dell'amministrazione dello Stato, incaricati di fare eseguire certe leggi amministrative, la cui violazione dà luogo a reati contravvenzionali, si potrebbe attribuire a questi funzionari la missione di rappresentare il Pubblico Ministero nelle preture, quando si discute di simili contravvenzioni.

Anche qui conviene aggiungere una breve illustrazione.

Noi abbiamo parlato di funzionari dello Stato; sono esclusi perciò i funzionari delle provincie, dei comuni ed altri. Noi abbiamo parlato chiaro, designando espressamente quei funzionari che sono incaricati di fare eseguire le leggi amministrative, e anche di redigere i verbali di contravvenzione. Molte volte tale ufficio è attribuito a funzionari di concetto, a ispettori, commissari, ecc. Questi funzionari, per solito, quando hanno redatto il verbale di contravvenzione, sono poi chiamati davanti al pretore per dichiarare se confermano il verbale. Rispondono affermativamente e sono lasciati in libertà. Dopo ciò si discute la causa con un delegato

di pubblica sicurezza, o un consigliere o segretario comunale che funziona da Pubblico Ministero. Costoro non hanno forse avuto prima di allora occasione alcuna di conoscere la legge che si tratta di applicare. "L'imputato viene d'ordinario con un avvocato; e spesso l'imputato è persona facoltosa, specialmente oggi che abbiamo tutta la legislazione per la difesa del demanio forestale, per la tutela degli operai dagli infortuni, per il riposo festivo, e altre analoghe. Perciò non è raro che il difensore sia scelto fra i migliori, perchè può essere bene ricompensato. Chi discute con questo avvocato per difendere la legge e l'interesse della società? Un Pubblico Ministero quasi sempre incapace. Mentre il funzionario che sa la legge, che sa perchè ha elevato la contravvenzione, che potrebbe dare tutte le spiegazioni necessarie a illuminare il magistrato, il quale forse non ha egli stesso mai applicato quelle disposizioni di legge, non ha voce di sorta nel dibattimento. Si noti che quel funzionario ha già perduto la giornata per venire alla pretura a confermare il suo verbale. Noi quindi diciamo che è più semplice e ragionevole far sedere quel funzionario al posto del Pubblico Ministero, onde egli sostenga l'accusa che ha elevato, con la competenza che gli deriva dall'ufficio che ricopre, dalla conoscenza tecnica che ha della legge che si tratta di applicare. Vedete che non vogliano creare organi nuovi, nè prepariamo disastri per lo Stato e tanto meno per i comuni.

Voglio anche dire da quale esperienza fu suggerita questa proposta.

L'illustre mio amico, il presidente della Commissione, ed io, i quali abbiamo avuto l'onore di tenere l'ufficio di procuratore generale alla Corte di cassazione, possediamo l'esperienza quotidiana dei rapporti che pervengono a quell'ufficio dai Ministeri, o da pubbliche Amministrazioni locali, per lagnarsi di sentenze assolutorie pronunziate in pretura, che violano le leggi amministrative. Spesso dobbiamo riconoscere fondatissima la censura. In questi rapporti ci viene domandato che facciamo annullare tali sentenze nell'interesse della legge.

Ora, questo è un rimedio straordinarissimo (e meramente accademico nei casi di sentenze assolutorie) che il procuratore generale della Cassazione può usare quando reputa utile di far proclamare un principio suscettibile di future applicazioni generali. Ma non per ogni svista o errore singolare nella interpretazione di una legge amministrativa, conviene proporre il ricorso nell'interesse della legge; perciò il maggior numero delle domande di cui parlo rimane non esaudito, quantunque le pubbliche Amministrazioni perseguano una idealità apprezzabilissima quando mostrano desiderio che il procuratore generale ricorra per l'annullamento: l'idealità di vedere rettamente applicata quella legge, alla esecuzione della quale esse sono incaricate di vegliare.

L'onor. mio amico, il ministro di agricoltura,

industria e commercio qui presente, non sono molti giorni, ha voluto ringraziare l'ufficio della procura generale per avere fatto stabilire dalla Corte di cassazione una massima generale e importante per l'interpretazione della legge metrica. Si trattava nel caso di una massima di vero e rilevante interesse generale che potrà ricevere in futuro numerose applicazioni. Ma non tutti i casi sono egualmente importanti.

Di fronte al ricordo di analogo sistema adottato in Francia e in qualche altro paese, per il funzionamento della pubblica accusa, ci venne il pensiero di tentare questo esperimento anche in Italia. È intuitivo che si tratta di un esperimento abbastanza modesto che non implica creazione di organismi nuovi, nè sovversione dei principii fondamentali sui quali si asside l'istituto del Pubblico Ministero. Come dissi, si tratta sempre di funzionari dello Stato; chi capisce qualche cosa di questa materia, bene sa che l'azione penale si esercita dallo Stato, mediante organi adatti, nell'interesse della società. Quindi un funzionario dello Stato, anche se non appartiene all'ordine giudiziario, può essere delegato a rappresentare la pubblica accusa nei minori giudizi, dei quali ho qui parlato.

Vengo a dire della competenza.

Potrò liberarmi dell'argomento senza molte parole, perchè non è tanto sulla materia delle varianti che noi proponiamo al progetto ministeriale come su di una illazione secondaria

dal punto di vista logico, ma importantissima dal punto di vista pratico, che si ebbe qualche discussione.

Il ministro, nel 1905, aveva proposto un allargamento notevole della competenza del pretore. L'opinione pubblica non giudicò bene questa riforma ardita, che forse sarebbe stata più favorevolmente apprezzata se si fosse potuto connetterla ad una vasta riforma dell'ordinamento giudiziario; ma dato l'attuale ordinamento giudiziario, l'innestarvela *sic et simpliciter* sembrò pericoloso. Essa portava a tre anni la durata delle pene corporali per cui i pretori avrebbero potuto pronunciare sentenze ed a tremila lire la pena pecuniaria. Nella sua abituale serenità di valutazione delle censure fatte alla proposta, l'onor. ministro comprese che non conveniva insistervi, e l'ha modificata nel nuovo progetto, portando a tre mesi (vale a dire mantenendo quella del Codice attuale), la durata delle pene corporali che i pretori possono applicare per competenza propria. La Commissione approva in massima il *revirement* dell'onor. ministro in questo argomento, perchè crede, con la generalità dei giuristi, che il nostro ordinamento giudiziario, così come è, non comportasse la precedente proposta di riforma.

Però è sembrato che i termini dei tre mesi e dei tre anni non siano due estremi indeclinabili tra i quali non ci possa esser luogo a diversa scelta. La Commissione stima che la

competenza del pretore si possa aumentare alquanto, in misura moderata; pertanto ha proposto di estenderla a sei mesi per le pene corporali e a duemila lire per le pene pecuniarie. Ma di ciò non si fa questione; il ministro potrebbe anche proporre un'altra misura, 4 o 5 mesi, e noi consentiremmo con lui senza difficoltà. Con lui abbiamo pur consentito nell'agevolare con disposizioni processuali l'estensione in concreto della competenza dei pretori in base al criterio della tenuità dei reati, che in astratto sarebbero devoluti ai tribunali. Vi sono reati che il Codice punisce, per esempio, con pena da un giorno a un anno di carcere; naturalmente secondo la gravità del fatto, o le condizioni soggettive del suo autore, si applicherà la pena di un giorno, di un mese, di sei mesi, ecc. fino al massimo di un anno. Ora siccome dalle prime indagini può risultare evidentemente la tenuità di un reato, così nasce spontaneo il pensiero che in tale caso il giudizio possa utilmente essere devoluto al pretore. Questo concetto non fu respinto dalla legislazione vigente, ma in essa è circondato di molte restrizioni e di vere difficoltà di applicazione, onde produce frutto assai scarso. Non di rado, anzi, nell'applicare le norme relative sorgono dubbi di interpretazione che complicano e prolungano i processi. Un giudice istruttore crede che concorrano le condizioni pel rinvio al pretore; questo, viceversa, esaminato il caso, crede che non concorrano e si dichiara incompetente. Allora

si eleva il conflitto, si inviano gli atti alla Corte di cassazione perchè lo risolva; e un processo che finirà con la condanna a pena insignificante, o forse col proscioglimento da lievissima accusa, dura così parecchi mesi e costa allo Stato una somma relativamente enorme, senza dire del tempo che fa perdere a tanti funzionari e magistrati. In sostanza il risultato è precisamente l'opposto di quello a cui mira la legge; e di ciò è causa la difettosa compilazione di essa.

Noi consentiamo quindi col ministro nella necessità di sciogliere i legami che ostacolano ora l'attribuzione dei minori reati al giudice inferiore, e di mettere costui in condizione di giudicare con la maggior larghezza dentro i limiti concreti della sua competenza, anche di reati che astrattamente sarebbero fuori di essa, purchè la pena inflitta sia nei limiti della medesima. Solo nelle modalità siamo alquanto discordi, perchè noi non crediamo opportuno che il pretore si attribuisca da sè questa competenza, e che sia riservato al procuratore del Re di proporre reclamo contro l'avvenuta attribuzione; noi crediamo che questo metodo, il quale dicesi abbia fatto buona prova nei due circondari colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908, non possa applicarsi a tutto il Regno senza pericolo, perchè la nostra quotidiana esperienza della vita giudiziaria ci ammonisce, che una quantità di provvedimenti del magistrato inferiore sfugge al sindacato, in tempo utile, del magistrato superiore. Il procuratore del Re, in

molti tribunali, ed il procuratore generale, in certe Corti di appello, non possono in tempo utile esaminare tutti i provvedimenti presi dai magistrati inferiori, contro alcuno dei quali essi potrebbero portare reclamo; e poichè il reclamo deve essere proposto in un termine fatale che ad una data ora spira irrevocabilmente, la loro facoltà è spesso lettera morta. Noi pensiamo che per regolare in maniera più cauta l'attribuzione di questa competenza al pretore, sia bene che il procuratore del Re conosca prima quali siano i reati che il pretore crede potersi attribuire, prima cioè che il processo sia giudicato; perchè, se ne conosce dopo, avverrà spesso che il suo esame non segua in tempo utile per presentare l'eventuale reclamo. Ma su questo particolare confido che ci intenderemo facilmente.

Quando è definita la sfera della competenza dei pretori, e sia del pari definita quella della Corte d'assise, rimane senz'altro definita quella pure dei tribunali, perchè a questi sono devoluti i giudizi che non sono attribuiti nè ai pretori nè alle Corti d'assise.

Per la competenza della Corte d'assise la Commissione ha preso le mosse da una riflessione che è sembrata molto logica e molto limpida. Il progetto istituisce, e noi vi consentiamo, la difesa nel periodo istruttorio. Di questa difesa si può parlare con pienezza di applicazione quando si tratta di reati di competenza della Corte d'assise, perchè anche il pro-

getto ministeriale, solo in qualche caso poco rilevante, ammette la citazione diretta in Corte d'assise, nella grandissima maggioranza dei casi invece vuole l'istruzione formale, che noi desideriamo invece per tutti i casi. Osservo incidentalmente che la Commissione è stata d'accordo col ministro anche nel criterio da lui proposto per ammettere la difesa nel periodo istruttorio, cioè dopo il primo interrogatorio dell'imputato.

L'esperienza di paesi che hanno adottato un sistema diverso, insegna che ammettere il difensore ad assistere al primo interrogatorio, equivale a rendere l'interrogatorio stesso frustraneo, anzi equivale ad introdurre una lezione di scaltrezza a favore dell'imputato, il quale, confortato dalla presenza del difensore, non ascolta più la voce del rimorso, non ha più nessuno scatto di sincerità e si sente indotto a profittare di tutte le astuzie che la esperienza del difensore stesso gli sa suggerire.

Se questa è l'esperienza di altri paesi, non devesi dimenticare che in Italia abbiamo qualche regione in cui la nervosità del carattere, la costituzione fisica, l'educazione delle popolazioni, forse la necessità di sfuggire alla dura compressione di lunghi secoli di tirannide, ha messo in uso il linguaggio degli occhi; intendo dire che il solo movimento degli occhi basta per compiere una conversazione, uno scambio perfetto di idee fra due individui. In quelle provincie accade che nei processi penali il pre-

sidente della Corte d'assise, quando ha un certo accorgimento, fa sedere i testimoni in modo ed in luogo che non possano vedere il volto del difensore e dell'imputato; perchè, pure restando muti, l'avvocato o l'imputato saprebbero parlare al testimone suggerirgli la risposta.

Figuratevi che cosa accadrebbe, specie in quei paesi, se ammettessimo il difensore ad assistere al primo interrogatorio dell'imputato! Siamo dunque perfettamente d'accordo col ministro. Va bene che la difesa intervenga solamente dopo l'interrogatorio, che abbia comunicazione di quegli atti di cui può avere comunicazione, che contribuisca con tutte le prove, compreso anche l'intervento nella perizia, all'accertamento della verità.

Noi abbiamo pure suggerito, e sono felice che l'onor. ministro vi abbia aderito, che si mantenga l'intervento del Pubblico Ministero nella Camera di consiglio della sezione d'accusa e che intervenga anche il difensore ad esporre sommariamente le discolpe dell'accusato. Ma quando avremo organizzato così lealmente, così completamente la difesa, nel periodo istruttorio, perchè si continuerebbe a dare alla decisione che chiude questo periodo, alla sentenza della sezione d'accusa, solo il valore di un atto inquisitorio, come ha attualmente nel processo segreto? Evidentemente il nuovo sistema cambia subito la sostanza ed il valore giuridico della sentenza della sezione d'accusa.

La sezione d'accusa ha sentito accuse e difese, pronunzia *cognita causa* su tutti gli elementi che ha potuto valutare, in contraddittorio. Perciò, alla stessa guisa che al pretore possono essere rinviati quei reati che in concreto, per la loro tenuità, si presentano meritevoli di condanna non superiore ai limiti della sua competenza, con maggiore serenità di coscienza, con maggiore tranquillità del nostro pensiero di giuristi, noi proponiamo che la sezione d'accusa possa rinviare al tribunale in tutti quei casi nei quali, sentite previamente e valutate le ragioni della difesa, essa riconosca che la tenuità del reato non giustifichi il rinvio alla Corte d'assise.

Questo non è il ritorno alla organizzazione inquisitoria per la quale si solevano mandare taluni processi ai tribunali, sotto il pretesto di diminuzione della pena, male architettato, al solo scopo fiscale di sottrarli al giudizio popolare. La nostra proposta non risuscita la tanto detestata *correzionalizzazione* dei criminali. È invece una logica conseguenza della difesa nel periodo istruttorio, perchè presuppone la valutazione giusta e serena degli elementi che la difesa ha portato in quel periodo. La difesa ha posto ogni studio nel dimostrare insussistente il reato, o almeno nell'attenuarne la gravità; il giudice riconosce che la gravità del reato è dimostrata effettivamente minore per le prove che ha portato la difesa. Se adesso vi sono casi in cui i tribunali possono pronun-

ciare pene maggiori di quelle che pronuncia la Corte d'assise, e ciò dà luogo a censure forse esagerate, la nostra proposta tende ad eliminare l'inconveniente. Anche in questa parte, adunque, noi non abbiamo fatto che svolgere razionalmente i postulati nuovi offerti dal progetto ministeriale, mirando ad ottenere maggiore semplicità e speditezza nella definizione dei giudizi.

Mi rimane a dire del giudizio in Corte di assise.

Non insisterò sulla riduzione del numero dei giurati. Non mi pare che l'onor. Guardasigilli abbia respinto la nostra proposta; è una di quelle che egli anzi manifesta di assumere in seria considerazione. In verità essa è fondata su ragioni tanto gravi e di tanta opportunità, che è difficile combatterla. Per legge generale la selezione dei migliori è sempre più difficile quanto maggiore è il numero delle persone da scegliere; il servizio dei giurati è ormai diventato così faticoso e ripugnante a tutti i cittadini, che se diminuiamo il numero di coloro che vi sono assoggettati di volta in volta possiamo sperare non solo di scegliere meglio ma anche di vedere adempiuto l'ufficio più volenterosamente.

Non credo poi che la proposta possa incontrare da parte della Commissione di coordinamento difficoltà insormontabili. Non è una difficoltà insormontabile quella che il numero dei giurati sia ora stabilito dalla legge organica

del 1874 e non dal Codice, perchè quella legge non è che un'appendice del Codice, onde modificando questo vi si può bene introdurre una modificazione di quella. Il punto su cui siamo sensibilmente in disaccordo dal progetto riguarda l'ammissione dei giurati a pronunciare la condanna insieme col presidente dopo di aver pronunciato il verdetto.

Ma prima vi è un altro punto sul quale alcuni degli oratori che hanno parlato, e l'illustre e carissimo amico il senatore Garofalo particolarmente, si sono intrattenuti, cioè sul riassunto del presidente che il progetto abolisce.

Io, individualmente, per dire la modesta mia opinione personale, sarei col collega Garofalo nel dubitare che non sia opportuna l'abolizione del riassunto. Come membro e relatore della Commissione ho consentito coi colleghi alla proposta, in primo luogo perchè mi sembra difficile assai opporsi con successo alla marea montante da parecchi anni nel paese e nel Parlamento contro quell'istituto.

Può darsi che la riforma non sia la meglio consigliata; ma ci sono dei momenti in cui il legislatore ha la mano forzata, quasi direi, dall'opinione pubblica; ed è innegabile che l'opinione pubblica, in tutti i suoi strati, oggi reclama l'esperimento della predetta riforma. Altri casi analoghi si verificano e si verificheranno sempre nel movimento legislativo, quando esso, come portano le istituzioni parlamentari,

è dominato dall'opinione pubblica. Fu rammentato durante questa discussione che apparisce ora improvvida l'abolizione dei due giudici collaterali nella Corte d'assise. Eppure nessuno avrebbe tentato con successo di opporsi a quella riforma, quando fu proposta e deliberata, or sono cinque anni.

La mia remissività nella presente questione è però solo relativa, e non mi fa meritare taccia di debolezza. La Commissione, infatti, pur concordando la soppressione del riassunto, ha caldeggiato che si rinvigorisca con vari emendamenti al progetto l'autorità del presidente della Corte d'assise. E non ha inteso di accondiscendere a menomarla eliminando la formalità del riassunto, avendo essa interpretato l'art. 524 del progetto nel senso che il presidente debba fornire ai giurati, di propria iniziativa o per loro domanda, tutte quelle spiegazioni sul tenore dei singoli quesiti, in relazione al dibattimento svoltosi, alle accuse e difese spiegate nel medesimo, che sono in sostanza lo scopo del riassunto, e dovrebbero pur esserne il genuino contenuto. Questo preme che sia ufficio conservato al presidente, per garantire che i giurati procedano al voto con scienza e perfetta coscienza della materia su cui giudicano e del significato materiale e giuridico delle singole questioni sulle quali devono votare. Inutile aggiungere che il presidente non dovrà permettersi, sotto il colore delle spiegazioni, di ripristinare il vero e proprio riassunto; così facendo egli agirebbe in frode alla legge.

Noi non abbiamo approvato l'intervento dei giurati a votare la pena. L'onorevole collega Cittadella, il quale ricorda così bene quella coltissima aristocrazia veneta che sostenne il lustro dello Studio padovano nei secoli della sua massima fama, ebbe a manifestarci la sua personale simpatia verso la proposta del ministro; questa simpatia sarebbe dalla Commissione pienamente divisa, se potessimo avere sempre il collegio dei giurati composto con persone di valore e di altezza intellettuale e morale pari all'on. Cittadella; ma purtroppo, tra il medio, non dico il minimo, tra il medio valore intellettuale e morale dei giurati italiani e le qualità eminentissime dell'on. collega c'è una così enorme distanza! E noi, legiferando in questa delicata materia dobbiamo tener conto della media dei giurati. Abbiamo visto che finora nessun paese, latino, diciamo così, ha fatto esperimento di una simile riforma legislativa. Come spesso avviene, anche questa volta è stato detto: « c'è in Francia un progetto di legge »; perchè quando in Francia un progetto di legge è andato a riposare nella ingloriosa polvere degli archivi parlamentari, lo si scopre da qualche giurista italiano dopo parecchi anni, e si comincia con gran zelo a gridare: « Facciamo questa riforma in Italia, giacchè in Francia... non l'hanno fatta ».

Dunque il progetto francese fu proposto da Briand, nel tempo in cui fu ministro della giustizia. Un poco più tardi egli diventò Presi-

dente del Consiglio; per molti mesi fu l'uomo politico più potente; si potrebbe dire che fu, temporariamente, il Giolitti della Francia. In condizioni, dunque mirabilmente propizie per affrettare, se non imporre, l'approvazione del progetto. Ma forse egli stesso non era ben persuaso che i giurati francesi fossero maturi per quella riforma. Il fatto è che Briand, Presidente del Consiglio, non pensò mai di dire al suo collega della giustizia: « Procura di scuotere la polvere dal mio progetto e riportalo al Parlamento ».

In queste ultime settimane Briand è tornato ministro; ma di quel progetto nessuno riparla. Dunque lasciamo anche noi dormire in pace il progetto Briand, e pensiamo che la Francia, nella quale non è raro che le giurie pronunzino verdetti seguiti dalla condanna a morte, non osa farne l'esperimento. Attendiamo che la riforma sia provata altrove e poi esamineremo se essa conviene anche all'Italia. Ma non ci limiteremo ad adottarla per imitazione degli stranieri; bensì studieremo se le condizioni morali e sociali del nostro paese consiglino di tentarne l'esperienza.

Io non voglio gravar la mano nella dipintura delle condizioni morali del nostro paese; ma quando vediamo i processi come si svolgono fra noi, non possiamo, in coscienza, persuaderci che sia provvida e tanto meno necessaria o imposta dalla voce della coscienza pubblica e da una visione di utilità sicura,

questa riforma, che potrebbe essere un salto nel buio.

Ecco giustificata, per quanto ho potuto, anche questa parte dell'opera della vostra Commissione.

Non vorrei, nè posso, entrare nei particolari delle altre numerosissime indicazioni, qualche volta anche indiscrete per il loro numero e per la loro minuziosità, di consigli o di suggerimenti, che noi abbiamo dato per il miglioramento del progetto. La discussione ne ha poste in rilievo molte, anche importanti, che lascio in disparte, perchè non ho trovato nelle parole del ministro un dissenso che mi obblighi a giustificare meglio le proposte fatte; ancora meglio, perchè ho trovato nelle sue parole un senso confortante che mi autorizza a non tediare il Senato con ulteriori ripetizioni delle considerazioni esposte in iscritto con l'ampiezza che era opportuna.

Ma per debito di lealtà, solamente di una devo toccare, nella quale ho ascritto a fortuna particolare di udire consenziente il ministro, perchè confesso (e traspare, del resto, dalla relazione) che la Commissione non solo fu divisa, ma quel che è più, l'opinione che trovò consenziente il ministro fu quella della minoranza. Parlo del quesito circa il sindacato che la Corte di cassazione sia autorizzata a fare, prima di pronunciare un annullamento per vizio di forma, che sarebbe stato sanabile, cioè per una nullità relativa, sull'influenza che

l'atto colpito da quel vizio abbia esercitato sulla decisione di merito. Non è luogo nè tempo per una lezione di procedura penale, nemmeno è il caso di discutere con chi ostenta il superstizioso timore di una specie di violenza alla posizione costituzionale della Corte di cassazione, alle norme fondamentali del suo istituto, con l'autorizzarla a simile indagine.

Io prenderei sul serio una dimostrazione di pericoli o danni ai reali interessi della sicurezza sociale e della giustizia; non posso arrestarmi invece davanti a scrupoli formalistici. Debbo però ricordare che nella Commissione gli onorevoli colleghi, Inghilleri, Baccelli e Balenzano furono contrari alla proposta, che raccolse i suffragi del presidente e del relatore. A questi due voti si aggiunge oggi l'adesione dell'onorevole ministro; e penso di non fare torto a nessuno considerando che questa valga qualche cosa di più di un terzo voto individuale. Ma quand'anche si volesse parlare in questo momento di parità di voti, sarebbe ormai affermata con tutta evidenza la serietà della questione e la legittimità d'invocarne maturo esame. Per non far subire al Senato, in ora così tarda, il tedio di una discussione giuridica, mi contenterò di tradurre il valore pratico del nostro pensiero in un esempio. Supponiamo impugnata col ricorso per cassazione una sentenza di condanna. Dalle carte del processo risulta che dieci testimoni, tutti concordi, hanno deposto il medesimo fatto a carico dell'accusato; però uno

dei testimoni, per accidentale dimenticanza del giudice, non ha giurato ; ovvero per accidentale omissione del cancelliere, il processo verbale non reca la menzione che abbia giurato. Secondo la legge vi è un motivo grave di annullamento. Ma è forse ragionevole che si torni da capo a rifare tutto il processo ? Se la Corte di cassazione leggendo gli atti rileva che nove testimoni hanno deposto regolarmente e sotto il vincolo del giuramento, in modo concorde col decimo testimonio che non ha giurato, non dovrà essa convincersi che quella decima testimonianza nulla fu priva d'influenza nella causa? (*Interruzione del senatore Vacca*).

MORTARA, *relatore (vivamente)*. Prego che non mi si interrompa, giacchè io non ho interrotto nessuno dei precedenti oratori ; d'altronde mi par di tenere un discorso abbastanza sensato e chiaro.

PRESIDENTE. Anch' io prego vivamente di non fare delle interruzioni. Continui l'onorevole relatore il suo discorso.

MORTARA, *relatore*. Io comprenderei che si annullasse la sentenza se il testimonio che non ha giurato avesse deposto contrariamente a tutti gli altri nove dei quali ho accennato, perchè dalla sua deposizione poteva risultare una convinzione favorevole all'imputato. D'altra parte l'occasione di esercitare il sindacato da noi propugnato non può verificarsi con troppa frequenza, così da alterare l'ordinaria fisionomia del giudizio in Corte di cassazione. Però, quando

L'occasione si presenti, credo assurdo il dire che la nostra proposta la quale mira a prevenire una superflua rinnovazione del processo, possa tornare a vituperio della giustizia. Anzi mi sembra il contrario, perchè angustiano e coartando la funzione della Corte di cassazione si trascinano i processi all'infinito, si fa perdere al pubblico la sensazione dell'effetto salutare della pena, sensazione tanto più viva e penetrante quanto più vicina è la definitiva condanna al ricordo del fatto delittuoso.

Se il presidente e il relatore hanno avuto il dispiacere di essere in dissenso dagli altri stimatissimi colleghi, il consenso dell'onorevole ministro è stato per loro di grande conforto. La questione ormai è posta in termini precisi e attende la sua soluzione in conformità al metodo di elaborazione che è stato stabilito per la redazione del testo definitivo del Codice.

Non mi permetterò di aggiungere altro. Prego gli onorevoli colleghi di perdonarmi se li ho tediati con un troppo lungo discorso. Mi sarebbe stato impossibile parlare più breve conservando la certezza di avere espresso il mio pensiero in modo chiaro e perspicuo. Se ho dovuto abusare della cortese attenzione favoriti, fu perchè considerai di non avere per ascoltatori solamente gli studiosi di materie giuridiche, ma di parlare a legislatori, i quali devono comprendere con piena consapevolezza il tema sul quale sono chiamati a deliberare,

anche se sfugge alla ordinaria loro competenza scientifica e tecnica. Ciascuno dei membri di questa Assemblea, sia giurista o medico, sia militare o diplomatico, sia proprietario o industriale, sia letterato o filosofo, è competente, come legislatore, a decidere la questione della riforma del Codice di procedura penale. Era dovere del relatore, rispetto a quelli che, per possedere tale competenza, avessero bisogno di qualche chiarimento, darlo nel modo più limpido possibile. Spero di essere riuscito a questo, relativamente ai temi che ho toccato. Ora conchiudo con lo stesso pensiero con cui ho cominciato: la Commissione è stata animata dal desiderio, assolutamente sereno e obbiettivo, di secondare il proposito del ministro. Si poteva rinnovare una questione generale di metodo, cioè se fosse migliore partito deliberare un nuovo Codice di procedura penale, ovvero procedere per via di riforme parziali. L'onorevole Finocchiaro-Aprile, da ministro, nel 1905, aveva già spiegato in Parlamento la sua bandiera, quella della riforma generale. I suoi successori avevano sostituito una bandiera diversa, quella delle riforme parziali. La Commissione non ha voluto rimettere in discussione questo punto. Essa ha compreso che le condizioni della giustizia italiana sono tali da reclamare, per soddisfazione della coscienza pubblica, e dell'universale urgente bisogno della nazione, una larga e saggia riforma dell'ordinamento processuale. Poichè questa riforma fu proposta dal-

l'onorevole ministro in un assetto completo, ben venga, purchè sia degna della nuova Italia, purchè sia degna della tradizione della nostra sapienza giuridica. A raggiungere questo alto ideale è stata rivolta la modesta nostra collaborazione; ad esso noi siamo sicuri che il ministro continuerà a indirizzare l'opera sua per la parte che gli rimane a compiere, come siamo sicuri che vi ispirerà la sua collaborazione e il concorso della sua autorità l'altro ramo del Parlamento.

In nome mio e della Commissione, auguro con tutto il cuore, all'onorevole ministro, cui spetta tanta benemerenza per l'opera di questa riforma, che egli possa dare il suo nome ad un Codice di procedura penale che sia nuova manifestazione della sapienza giuridica italiana. *(Approvazioni generali; molti senatori si congratulano con l'oratore).*



