

LXXIX. SEDUTA**MARTEDÌ 12 OTTOBRE 1948****(Seduta antimeridiana)****Presidenza del Presidente BONOMI**

I N D I

del Vice Presidente ALDISIO**INDICE**

Congedi	Pag. 2433
Disegno di legge (Trasmissione di):	2433
Disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949 » (76) (Discussione):	
AZARA	2434
PERSICO	2448

La seduta è aperta alle ore 10.

RAJA, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Alberti Antonio per giorni 4; Bertone, per giorni 2; Galletto, per giorni 4; Genco, per giorni 2; Macrelli, per giorni 2; Magliano, per giorni 5; Quagliariello, per giorni 3.

Se non si fanno osservazioni, questi congedi s'intendono accordati.

Trasmissione di disegno di legge.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che dal Presidente della Camera dei deputati è stato trasmesso il seguente disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1948-1949 ».

Il disegno di legge seguirà il corso stabilito dal Regolamento.

Discussione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949 » (76).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949 ».

Prego il senatore segretario di darne lettura.

RAJA, *segretario*, legge lo stampato n. 76.

PRESIDENTE. È aperta la discussione generale su questo disegno di legge.

Primo iscritto a parlare è il senatore Azara. Ne ha facoltà.

AZARA. Onorevoli senatori, non posso iniziare questo discorso con il solito esordio della brevità, perchè i problemi della giustizia, in rapporto alla legislazione, sono così numerosi, così gravi e così complessi che commetterei un errore imperdonabile se, parlando in questa Aula — che impone rispetto a giovani e vecchi parlamentari anche quando, come in questo momento, non è affollata — commetterei un errore imperdonabile, dicevo, se di questi problemi non accennassi almeno gli elementi fondamentali. Cercherò tuttavia di guadagnarli la benevola tolleranza, che chiedo al Senato, facendo largo uso della sintesi, tanto più che ci si può riservare di parlare quando verranno in discussione i singoli progetti di legge, che oggi o sono già innanzi alla Commissione, oppure sono allo studio e saranno presto portati qui. Non mi occupo delle cifre del bilancio; ne lascio l'esame ai più competenti, non senza rilevare che in un bilancio così ridotto negli stanziamenti il Comitato della scure ha fatto tagli così gravi, che sono scesi tanto in profondità, tanto nella carne viva, che alcuni capitoli di bilancio non possono assolutamente corrispondere agli stanziamenti, che gli istituti giuridici ai quali si riferiscono debbono e possono esigere.

*Preparazione e discussione
dei progetti di legge*

Per quanto concerne i progetti di legge, dovrei rilevare o meglio, più che rilevare, ricordare, quello che qui è stato detto da vari oratori di una parte e dell'altra dell'Aula, e cioè che si è continuato in questi anni nell'abitudine di prepararli un po' frettolosamente e spesso anche di discuterli con alquanto fretta. Comprendo benissimo — e lo so e lo sapete anche voi — che vi sono a favore di tutti i Ministri che presentano disegni di legge, attenuanti, che riguardano l'urgenza e lo stato di necessità, l'assegnamento che essi fanno sul controllo del Parlamento, sulla facoltà che le Camere hanno di fare emendamenti ai progetti. Ma come questa facoltà sia stata esercitata qualche volta in Senato voi sapete meglio di me: essa si è ridotta ad una parvenza, ad una « ombra vana fuor che nell'aspetto ». Vi sono casi in cui la necessità di far presto deve prevalere sulla opportunità e sul desiderio di fare lavori

perfetti. Vi sono casi in cui l'urgenza è determinata da un pericolo da cui ci si deve salvare, da un danno imminente; dalla occasione, offerta dall'attimo fuggente — che se non si afferra si perde — di recare un grande vantaggio alla collettività. Vi sono infine i casi più comuni e frequenti che determinano i decreti così detti « catenaccio » in cui la conoscenza preventiva del provvedimento legislativo potrebbe portare danno allo Stato o potrebbe favorire persone senza coscienza nel compimento delle loro indegne speculazioni. Ma all'infuori di questi casi è necessario legiferare senza fretta e senza presunzione di infallibilità, che è solo di Dio e non degli uomini; è necessario anche provvedere perchè si possano fare le leggi con « labor limae » e sentendo l'opinione pubblica. Potremo allora fare leggi ben concepite e tecnicamente redatte. Il popolo ha il diritto di avere leggi oneste — uso la parola nella sua più larga accezione — che siano compilate bene e anche controllate bene in modo che il cittadino non debba rompersi il capo nella selva selvaggia e aspra e forte delle disposizioni oscure per sapere quello che la legge gli impone di fare o quello che la legge gli vieta di fare. E poichè con l'articolo 6 del progetto di legge sulla promulgazione e sulla pubblicazione delle leggi il Senato ha creduto di dover ridurre le potestà del Guardasigilli per la revisione formale delle leggi, diminuendone la responsabilità, corrispondentemente ha aumentato la propria responsabilità. Ricordiamolo nel nostro quotidiano lavoro.

Voi potreste a questo punto dirmi che la critica è facile, ma resta sterile se non è costruttiva, se chi prospetta gli inconvenienti non indica, subito dopo, i rimedi. Mi permetto di indicarvene qualcuno.

Nel primo periodo di preparazione dei progetti di legge, che possiamo chiamare la prima tappa dell'*iter legis*, è indispensabile che la vigilanza, lo studio, l'intervento diretto dei Ministri, si eserciti su un comitato, su una commissione che cominci a formare il canovaccio della legge. Io vorrei che questo comitato o questa commissione fosse ridotta a pochissime persone. Meno saranno, onorevole Grassi, quelli che saranno incaricati, (dico questo per Lei e per tutti i Ministri), di redigere questo primo abbozzo della legge, tanto

più si farà presto e meglio. Il lavoro che deve compiere questa commissione potrà essere e sarà molto più utile se, sul primo progetto preliminare, sarà stata sentita l'opinione pubblica. Badate che non intendo parlare del referendum diretto e generale, per quanto la Costituzione, come voi sapete meglio di me, lo preveda in determinati casi. Mi voglio riferire ai pareri dei così detti corpi tecnici, gli ordini forensi, i sindacati, le federazioni, le confederazioni ecc., i quali danno pareri così interessanti e fanno osservazioni così acute, che sono preziose, perchè nessuno più delle categorie interessate può avere rapida ed acuta la percezione delle lacune che possono esservi nella legge, di provvedimenti, di formule che possano sopperire a quelle stesse lacune.

Voi mi potrete dire che questi organi provvedono anzitutto nell'interesse proprio e dei propri rappresentati; ma, poichè si devono sentire tutte le campane, appunto perchè danno un diverso suono, chi alla fine deve decidere (cioè il Ministro proponente, e le Camere quando il provvedimento viene in discussione) avrà tutti gli elementi per potere deliberare e prendere una decisione che sia non espressione di un'affermazione tecnica, ma rappresenti veramente un progresso tecnico e pratico sulla via della scienza giuridica e della evoluzione verso il bene.

Chiuso questo periodo preparatorio, viene quello della discussione parlamentare, in cui la passione politica può travolgere, e talvolta effettivamente travolge, la forma e la sostanza dei provvedimenti. Ma se potessimo prescindere per un momento da questa passione, la quale deve pure animare le assemblee parlamentari, faremmo maggiore assegnamento sul nostro senso di responsabilità e lo renderemmo in noi tutti operante per potere arrivare a disposizioni soddisfacenti per tutti. Non oso, quindi, dire al Senato quello che debba fare e neppure dare suggerimenti a voi che potete darne a me. Se, tuttavia, fosse possibile seguire criteri simili a quelli che vi ho accennato, credo che le Camere, nel licenziare i progetti di legge trasformandoli in leggi, potrebbero fare qualcosa che sia degna del Parlamento democratico e della tradizione giuridica del popolo italiano, il quale è erede della sapienza di Roma, che era maggiore nella saggezza delle leggi più che nella forza delle armi.

I codici

Anche per i codici si potrebbe seguire il criterio che ho accennato. A proposito di codici, consentitemi di sfatare una leggenda che si è formata a forza di ripetere, come uno slogan, affermazioni fatte da chi non sa e, purtroppo, anche da chi sa, affermazioni secondo le quali i codici sarebbero tutti una pura creazione fascista, e come tali, da sopprimere senz'altro. Ora, queste affermazioni sono comprensibili quando c'è lo scoppio del sentimento rivoluzionario che travolge tutto senza discriminazione fra buono e cattivo e senza pensare se quello che si distrugge può essere in un secondo tempo ricostituito meglio, ma quando questo sentimento cessa bisogna fare affermazioni, che trovino riscontro nella realtà. Nel 1943, subito dopo il 25 luglio, fu fatto un falò dei codici al palazzo di giustizia: non mi sorprese, per quello che vi ho detto, non mi commosse e neppure mi preoccupò. Soltanto mi indusse a meditare lungamente e profondamente quali mezzi si potessero adoperare per sceverare il loglio dal grano che allora veniva sparpagliato per aria. Che vi fossero soprastrutture fasciste nei codici, nessuno potrebbe contestarlo, ma si trattava di una vernice e forse un po' di questa vernice è tuttora rimasta. Ora, tutte queste soprastrutture erano facilmente identificabili, sono state identificate e, in buona parte, soppresse.

Qui mi piace dire una parola di lode per i ministri che si sono succeduti, dopo la liberazione, a via Arenula, i quali non soltanto non sono ritornati ai vecchi codici, il che sarebbe stato aberrante, se pur era conclamato da molte parti, ma si sono anche astenuti dall'improvvisare la redazione completa di nuovi codici.

Il Ministro Grassi credo che sia un poco più fortunato dei suoi predecessori, perchè ha del tempo innanzi a sè, e gli auguro che questo tempo sia il più lungo possibile, in modo che egli possa lavorare con serenità, con tranquillità per compiere serie e veramente durature riforme. Non credo che Ella, onorevole Ministro, abbia necessità di ascoltare il solito ritornello, che adesso ha cambiato tono e si è trasformato in una specie di nenia malinconica dei *laudatores temporis acti*, ai quali, nella tarda età, dà fastidio studiare nuove dottrine o anche singole norme nuove dei codici e che preferirebbero adagiarsi

nel maneggio facile e dolce dei vecchi ferri del mestiere ancora lucenti per il lungo uso. Noi abbiamo bisogno che le riforme siano ben ponderate prima di esser presentate. Ella, onorevole Grassi, non ha l'urlo incomposto nè la pressione della piazza (*absit iniuria verbis* se mi è sfuggita la parola « piazza » parlando di categorie intellettuali elettissime quali sono quelle dei professori di università, degli avvocati e dei magistrati) la pressione che sconvolge, disorienta e conduce ai mali passi. Ella deve resistere alle intolleranze (*Interruzione dell'onorevole Veroni*) resistere all'incitamento alle riforme affrettate, alle riforme a qualunque costo ed in qualunque modo. Bisogna andare con calma, amico Veroni, perchè le riforme improvvisate sono sempre pericolose e noi, sopra tutto in questo momento, dobbiamo proporre riforme che siano durature.

VERONI. La Commissione per la riforma dei codici sta studiando da 4 anni...

AZARA. La Commissione non è ancora pervenuta a conclusioni definitive perchè il suo lavoro è stato sempre intralciato dal contrasto tra coloro che vogliono conservare e coloro che vogliono rinnovare. Se ci si mettesse una buona volta d'accordo sulla via da adottare, si arriverebbe presto ad una soluzione. La struttura di questi codici di cui l'amico Veroni mi attribuisce la paternità...

VERONI. Una parte della paternità.

AZARA. Assumo tutta la responsabilità, come sono solito assumerla, di quello che ho fatto. Ma bisogna dire chiaro che la struttura essenziale di questi codici, la base fondamentale è il frutto, è il risultato di un secolo di studi e di progressi dottrinari e giurisprudenziali della scienza giuridica.

*Codice civile e codice
di procedura civile*

Non mi tratterò su tutti i codici illustrandoli, perchè non basterebbe il breve tempo messo a mia disposizione e mi sarebbero necessarie lunghissime ore e soprattutto grandissima pazienza da parte vostra. Mi basterà ricordare, invece, che per il Codice civile, i lavori preparatori cominciarono prima del 1922, immediatamente dopo la prima guerra mondiale, sotto la direzione di Vittorio Scialoja, che è stato, nella prima metà del secolo ventesimo,

il più grande dei giuristi, non soltanto italiani, ma di tutto il mondo. Noi lavoravamo allora informando, e tenendo al corrente dei nostri lavori i giuristi stranieri, non solo per averne pareri, che erano veramente utilissimi, ma anche per cercare di portare in porto una idea geniale dello stesso Scialoja, che voleva creare il diritto comune delle nazioni europee, o quanto meno, il diritto comune, in primo tempo, delle nazioni di origine latina.

Quell'idea non potè essere definitivamente concretata per il sopravvenire della guerra. Io ho avuto l'onore di riprenderla un mese fa innanzi alla Conferenza interparlamentare, e speriamo che da questo qualche frutto si possa ricavare. Ad ogni modo, si potrà compiere gran parte di questo lavoro anche con leggi uniformi per varie nazioni. Vorrei che il Ministro Grassi tenesse conto dei progetti preliminari di codice civile e soprattutto dei lavori preparatori di questi, che costituiscono un materiale veramente prezioso.

Un po' meno agevole che per il Codice civile (il quale può essere benissimo coordinato con la Costituzione perchè le differenze tra quelli che erano i progetti preliminari e la Costituzione non sono nè gravi nè numerosi per quanto il compito sia sempre delicato) è la riforma del Codice di procedura civile. La difficoltà della riforma deriva particolarmente dall'accavallarsi delle disposizioni transitorie, necessarie e inevitabili in seguito alle riforme, che sono state fatte in questi ultimi anni. Perchè non nascano equivoci su quello che dico desidero precisare che il valente giurista, il quale, ha guidato la preparazione dell'ultima riforma, ha lavorato (secondo le precise direttive ricevute) non soltanto con la sua alta autorità, ma anche con la profondità di dottrina, che egli ha e che universalmente gli è riconosciuta. Mi limito, quindi, a rinnovare al Ministro Grassi la raccomandazione di richiedere maggiore contributo ai professori universitari, maggiore contributo agli avvocati ed ai magistrati, di dare un po' più di pubblicità alle riforme in corso prima di vararle e di sentire anche maggiormente l'opinione pubblica. Vedrà, onorevole Ministro, che ella, così facendo, darà il suo nome a riforme, che potranno veramente recarle onore.

Gli ausiliari della giustizia

Connessi con la procedura civile sono i problemi, che riguardano i magistrati e quelli che il nostro esimio relatore onorevole Bertini ha chiamato gli ausiliari della giustizia. Dei magistrati, che ne sono i principali artefici, ci occuperemo quando avremo esaurita questa prima parte. Ora parliamo di questi ausiliari: i cancellieri, gli ufficiali giudiziari, i notai e gli avvocati.

Per i cancellieri le richieste sono molte. Io credo che una parte di esse sia da accogliersi, e un'altra parte non si possa, e, quanto meno a mio avviso, non si debba accogliere. Si potrebbe agevolare il lavoro dei magistrati concedendo ai cancellieri, che lo domandano, di assumere la responsabilità insieme con il lavoro, che anche oggi materialmente essi compiono e di cui i magistrati assumono soltanto la responsabilità con la firma, di tutto quel lavoro di vidimazioni, di certificazioni, di legalizzazioni e via dicendo, le cui carte ingombrano i tavoli dei magistrati, i quali potrebbero meglio utilizzare il tempo, che sono costretti a dedicare alla revisione di quello che i cancellieri fanno e fanno lodevolmente. Ma non mi pare che si possa accogliere la richiesta dei cancellieri per il passaggio in blocco dalla categoria B alla categoria A, anche per i riflessi che questo passaggio può importare nei confronti degli altri impiegati dello Stato. Ed altrettanto può dirsi per gli aiutanti di cancelleria circa il passaggio dalla categoria C alla categoria B. Tuttavia si può esaminare per qualche gruppo di essi, cioè per quelli che debbono raggiungere i posti direttivi, se sia possibile un passaggio di categoria, quando coloro che potrebbero usufruirne abbiano il titolo di studio richiesto per la categoria superiore e quando abbiano, con un rigoroso esame, dato prova di possedere le attitudini per il grado della categoria, alla quale essi aspirano di passare.

Per quanto concerne i notai il discorso è molto più breve, perchè, a mia notizia, i notai non presentano grandi problemi. Essi hanno una legge ben fatta che ha avuto pochi ritocchi e che pochi ancora può averne. Quindi, si trovano dal punto di vista legislativo in una situazione tranquillante di fronte a quella di tutti gli altri. Essi fanno sostanzialmente una

questione principale che mi pare sia quella dell'aumento delle tariffe. È da osservare in proposito che le tariffe notarili sono elevate, ma non corrispondono più alla elevazione del costo della vita. I notai, poi, hanno una Cassa di previdenza e di assistenza bene congegnata e bene amministrata, che soddisfa, nei limiti della sua potenzialità economica, a tutte le loro esigenze. Su questo argomento, tuttavia, se qualche notizia fosse a me sfuggita, informatore ottimo potrebbe essere l'onorevole Micheli, il quale, oltre ad essere un autorevole parlamentare ed un valente notaio, è soprattutto il nume tutelare della classe notarile.

Rapporti tra avvocati e magistrati

Diversa è, invece, la situazione degli avvocati, e, parlando qui innanzi al Senato della Repubblica di comuni problemi, mi è caro inviare loro l'espressione della mia solidarietà ed un cordiale, deferente saluto. Essi sono i veri collaboratori dei magistrati in uno dei compiti più difficili e più delicati della società, quale è la ricerca della verità per il trionfo della giustizia. Essi, magistrati e avvocati, dovrebbero percorrere, e normalmente percorrono, due linee parallele per raggiungere la stessa finalità, che ora ho accennato, con la stessa ansia, con la stessa nobiltà di intenti, gli uni per conciliare i diritti insopprimibili della difesa con le esigenze del giudizio, gli altri perchè questo giudizio sia veramente espressione di un esame coscienzioso di tutti gli elementi che concorrono a formarlo e di una loro equa e giusta valutazione. Dato questo parallelismo, non dovrebbero mai avvenire dei veri e propri urti tra le due categorie: potrebbero esservi rare e non gravi frizioni, qualcuna di quelle collisioni di striscio, quelle che in una parola molto espressiva e esattamente intraducibile, i Francesi chiamano « froissement », collisioni che potrebbero essere ridotte ai minimi termini se vi fosse da una parte e dall'altra maggiore tolleranza dei reciproci difetti, maggiore comprensione dei reciproci interessi, più chiara visione delle esigenze delle rispettive funzioni e sopra tutto se si eliminasse quella diffidenza, che talvolta sorge *hinc et inde*, e che si allarga fino ad avvolgere, come un alone di gas tossici, o gli avvocati o i magistrati o gli uni e gli altri, alone che finisce per diventare — onorevole Giua,

mi passi l'espressione — una specie di aggressivo chimico, che avvelena i rapporti tra magistrati ed avvocati, sia pure temporaneamente, sia pure isolatamente, ma sempre deplorabilmente in modo che può e deve essere evitato.

Immune da tali veleni, perchè ho sempre trovato nella mia coscienza il migliore antidoto contro l'aggressivo chimico, ho esaminato con attenzione e con meditazione tutti gli ordini del giorno, le mozioni, i voti ecc. che sono stati fatti nel Congresso forense del novembre u. s. a Firenze. Devo confessare che se, in qualche particolare non mi sono trovato d'accordo: per esempio su qualcuno di quei 45 punti di attacco al Codice di procedura penale. . . (*interruzione dell'onorevole Zoli*). Sono esattamente 45, caro Zoli, nel testo stampato da te stesso favoritemi. Ma se si può fare qualche riserva su punti particolari, son lieto di dichiarare che non vi è difficoltà, da parte mia, a concordare perfettamente in quelle che sono le proposte essenziali approvate in quel congresso. Intendo riferirmi al modo con il quale anche da parte degli avvocati, s'intende fare la riforma dei Codici, e, soprattutto, quella della legge forense, la quale dovrebbe dare una tale sistemazione agli albi, con posti determinati e conseguibili per concorso, ed una tale disciplina all'esercizio della professione, da renderla veramente eletta e, con corrispondente responsabilità, atta ad elevare ancora più la nobiltà dell'ordine degli avvocati.

Mi astengo, naturalmente, dai particolari, perchè se in questi mi dovessi addentrare ci dovremmo attardare, mentre la via lunga ne sospinge. Desidererei soltanto precisare un punto, cioè la questione del riconoscimento della personalità giuridica degli Ordini. Orbene, vorrei che questo riconoscimento fosse fatto, onorevole Ministro, subito nella legge forense, senza attendere la sistemazione della organizzazione sindacale che è prevista dall'articolo 39 della Costituzione, sistemazione che può andare molto in lungo. Vorrei che si facesse in modo da precisare subito che il riconoscimento della personalità giuridica non deve portare, come conseguenza, soltanto il controllo degli albi e la disciplina degli iscritti, ma estendersi a tutti i poteri di rappresentanza e di tutela economica e morale degli iscritti medesimi. Per quanto concerne, poi, l'assistenza e la previ-

denza, sono d'accordo su quel che ha sostenuto il senatore Italia, che fu relatore al congresso di Firenze, e cioè sul principio mutualistico dell'obbligatorietà dei contributi; sulle pensioni; sul fondo di assistenza dato in amministrazione ai singoli Consigli dell'ordine, perchè soltanto questi hanno la possibilità di accertare i bisogni dei loro iscritti e dei loro dipendenti, e la possibilità di adeguare l'erogazione al bisogno che essi hanno. Convengo inoltre su quanto concerne il fondo dell'ente di previdenza, che dovrebbe essere effettivamente amministrato dagli avvocati, ma, aggiungerei, con una rappresentanza o con un controllo statale nella ipotesi, che credo sia la più probabile, che anche lo Stato debba contribuire alla formazione di questi fondi.

MALINTOPPI, sottosegretario di Stato per la difesa. Ed i Consigli dell'ordine che hanno soltanto 10 iscritti?

AZARA. I consigli dell'ordine che avranno soltanto pochi iscritti provvederanno all'erogazione in rapporto ai bisogni di coloro che si troveranno in stato di necessità. Se poi quei 10 iscritti si trovassero in una situazione di benessere, e non avessero bisogno di niente, quel fondo andrebbe a beneficio degli iscritti in altri Ordini. Io vorrei che in questa situazione privilegiata fossero tutti i Consigli dell'ordine d'Italia e vorrei anche che gli avvocati fossero tutti in condizioni economiche magnifiche da non aver bisogno di aiuto. Sarebbe questa una specie di « città di Dio », che facilmente non si avvera perchè voi sapete meglio di me quali sono le situazioni, di una parte almeno, della classe degli avvocati.

Circa la questione della esazione dei contributi per mezzo di marche, desidererei che il Ministro della giustizia e, soprattutto, il Ministro delle finanze, esaminassero la possibilità di mutare sistema. L'ombra del grande oratore romano si levrebbe sdegnata dalla tomba a protestare, se potesse udire tutte le parole non certo eccessivamente reverenti che, nelle aule e fuori delle aule di giustizia, gli indirizzano quotidianamente i cancellieri e gli avvocati.

Se proprio non si può fare a meno dei famosi « ciceroni », si veda almeno di trovare quegli accorgimenti che eliminino la necessità

ai cancellieri di fare e agli avvocati di subire insistenze veramente umilianti per gli uni e per gli altri.

*Codice penale
e codice di procedura penale*

Per quanto concerne il codice penale ed il codice di procedura penale, non ho che da riportarmi a quello che vi ho detto poco fa per il codice civile e per quello di procedura civile. Vi ricordo solo che, anche qui bisogna distinguere tra progetti preliminari e testi attuali dei codici. Nel progetto preliminare del codice penale ha dominato lo spirito di Enrico Ferri e dei suoi scolari; in quello di procedura penale vi è l'impronta di Ludovico Mortara. Che questi codici siano stati pubblicati con tutte le incrostature e le vernici che sono note, non ha una grande importanza perchè anche sulla linea scientifica di questi codici ho sentito dare all'estero giudizi veramente lusinghieri, che mi hanno fatto molto piacere come italiano, perchè erano emessi da giuristi che avevano grande valore, che non erano affatto legati in nessun modo al regime italiano di quel periodo, e che, anzi, erano ad esso contrarissimi, nemici.

PERSICO. Non credo che lodassero la procedura!

AZARA. Anche la procedura, senatore Persico, per la linea scientifica.

Insisto su questo concetto perchè credo che le sovrastrutture debbano scomparire e quella che è linea scientifica debba rimanere.

PERSICO. La procedura non è quella di Mortara.

AZARA. È anche quella di Mortara, onorevole amico. Potrò dare chiarimenti in merito quando verrà in discussione.

Non entro in particolari su questo argomento perchè andrei anche qui troppo in lungo. Debbo solo dire che le riforme non si fanno lanciandosi a testa bassa come i tori contro il panno rosso, ma valutando tutti gli istituti, tutte le norme, una per una, al vaglio della scienza giuridica e della Costituzione, che anche qui deve essere applicata e deve avere la sua esecuzione concreta. Questo è un punto delicatissimo. Vorrei dire al Ministro di provvedere fin da adesso a costituire un piccolo comitato di coordinamento composto di non

più di tre persone, che abbiano non solo la capacità ma anche lo spirito pratico e, se possibile, siano adusate a questo lavoro, che è noiosissimo e molto difficile, ma che può dare risultati che, assicuro l'onorevole Ministro, neanche lui pensa di ottenere.

Problema carcerario

Accennerò ora ad un problema di attualità, disgraziatamente urgente. Dico «disgraziatamente» perchè si tratta del problema carcerario. Anche qui vi è una commissione che lavora, ma non ne conosco nè le direttive nè il risultato. Sarebbe bene che notizie fossero date al riguardo perchè così potrebbe ancora meglio agevolarsi lo studio della Commissione col senso pratico al quale sempre mi riferisco in tutte queste questioni, e poi perchè anche in questo campo la scienza progredisce di giorno in giorno. Tutti i cittadini hanno diritto di sapere quel che noi facciamo e di intervenire nel modo più opportuno, se lo crederanno, per aiutarci nel lavoro di miglioramento della nostra legislazione.

Parliamo, per esempio, della liberazione condizionale. È risaputo che non si deve concedere la liberazione condizionale se non sia compiuto un lungo periodo di esecuzione penale per essere certi sulla rieducazione del condannato. L'articolo 176 fissa termini precisi, rigorosissimi. Ora, l'esperienza insegna che vi sono casi, non rarissimi, in cui, dopo un'espiazione di pena non eccessivamente lunga, vi sono elementi sicuri per stabilire che è avvenuta la emenda del condannato. Ed allora perchè si deve tenere in stato di detenzione una persona che non è più pericolosa per la società? Questo non solo è contro la Costituzione, che all'articolo 27 dice che la finalità della pena è solo quella della rieducazione del condannato, ma è inutile, anzi inumano. La rieducazione del condannato si compie attraverso la disciplina, l'istruzione, l'educazione, anche religiosa, e soprattutto attraverso il lavoro.

I penalisti che stanno qui possono insegnarmi che ognuna delle parole che ho pronunciato, contiene in sé un problema, che mi guardo bene dall'esaminare, perchè, non ne ho la possibilità per mancanza di tempo, ma vi devo francamente dire che le condizioni di vita dei detenuti sono gravemente disagiate. Vorrei, pertanto, che su questo terreno si pro-

cedesse con maggior celerità, magari facendo qualche provvedimento a parte, perchè ci troviamo ora in una situazione in cui c'è bisogno assoluto di mezzi. Mezzi occorrono per agevolare la sistemazione igienica, per poter dare nutrimento e indumenti sufficienti, per dare insomma un minimo di possibilità di vita, non dico di comodità, ai detenuti. Mezzi sono necessari anche per la costruzione di edifici adeguati alla finalità alla quale sono destinati. Io non intendo parlare, onorevole Ministro, degli edifici mastodontici, delle carceri modello, in cui c'è tutto quello che serve *pour épater les bourgeois* e manca spesso quello che veramente è utile alla rieducazione dei condannati; parlo di edifici in cui non manchi il minimo indispensabile per la tutela igienico-morale dei condannati.

Vorrei che si potesse sopprimere l'indecenza di certe carceri in cui è negata ai condannati la possibilità di soddisfare le esigenze umane più elementari di igiene, di pudore e di dignità morale, in cui si ha una situazione tale che un popolo, come l'italiano, di alta civiltà non può consentire che resti immutato.

Voce da sinistra. E che si ammazzino i detenuti!

AZARA. Non solo, onorevole Cavallera, non ammetto la possibilità di ammazzare i condannati, ma chiedo che, nel nostro grado di civiltà, non siano maltrattati in alcun modo i detenuti, perchè la persona del detenuto è sacra quando è sotto giudizio ed anche dopo che il giudizio è esaurito. L'espiazione della pena deve essere fatta in tutti i modi che sono stabiliti dalla scienza per raggiungere l'emenda del condannato. Questo, appunto, vuole anche la Costituzione, che contiene disposizioni umanitarie, le quali precisano che scopo della pena è la rieducazione del condannato e non quello della vendetta contro chi ha violato la legge.

Non intendo fare censure al Ministro della Giustizia e tanto meno al Direttore generale degli Istituti di prevenzione e pena, perchè essi sono in lotta quotidiana contro il crescendo rossiniano delle esigenze e contro la deficienza, pur crescente, dei mezzi. In questa parte — non vi volevo parlare di cifre ma debbo dirvene una soltanto dal momento che voi me lo chiedete — è stato fatto un taglio al bilancio di ben 51 milioni ed è questo uno dei colpi più sciagurati che con la famosa scure del Comitato potesse essere vibrato.

Ora, come possono funzionare gli istituti di prevenzione e di pena con simili decurtazioni?

Badate che anche il problema del personale, a cui sono legati quelli dei minorenni e delle traviate, è gravissimo, perchè il personale è insufficiente non soltanto quantitativamente ma anche qualitativamente ed io vorrei, — neppure per questo posso fare, non dico un appunto ma nemmeno raccomandazione al Ministro della Giustizia, il quale fa quello che può per avere fondi — vorrei rivolgermi al Ministro delle Finanze, al Governo ed anche al Senato perchè fondi sufficienti sian concessi almeno nel prossimo bilancio, in quanto se non abbiamo gli aiuti che sono necessari nulla si potrà fare per ovviare a questi inconvenienti. Ne parleremo più a lungo quando si discuterà della opportunità di affidare, come è più logico, l'esecuzione penale ad organi della magistratura ordinaria.

Problemi della magistratura

Ed ora saliamo in più spirabil aere, dalle carceri ai tribunali. È in corso la riforma dell'ordinamento giudiziario. La Commissione di studio è composta veramente come io desideravo perchè vi sono magistrati, avvocati, professori di università e anche eminenti rappresentanti del Senato e della Camera; una composizione su cui, perciò, nulla ho da osservare. Su questo punto, quindi, le mie modeste considerazioni hanno soltanto lo scopo, per ora, di segnalare alla Commissione alcuni miei punti di vista personali, che so, però, condivisi, dentro e fuori dei palazzi di giustizia, da molte persone.

Auguriamoci che questa commissione possa compiere un lavoro che sia di piena soddisfazione non solo del Governo ma anche del Senato, della Camera, e, soprattutto, del popolo italiano. Il problema della magistratura in questo momento è delicatissimo, perchè particolarmente delicata è la situazione di questa nel nuovo ordinamento della vita nazionale, tracciato nelle sue linee fondamentali dalla Costituzione, le cui norme, nelle leggi di esecuzione, non possiamo modificare nè, comunque, alterare col pretesto di integrarle.

Reclutamento dei magistrati

La Costituzione, scegliendo — e bene a mio avviso — fra i vari tipi di reclutamento, ha stabilito nell'articolo 106 che il reclutamento dei magistrati deve avvenire per concorso senza scendere a precisazioni, che dovranno,

però, essere fatte accuratamente e oculatamente nell'ordinamento giudiziario. Vorrei che i concorsi fossero sempre per esami e sempre a base nazionale. I concorsi per titoli hanno dato cattiva prova.

L'esame scritto e orale è l'unico mezzo, nella libera gara fra concorrenti di tutto il territorio dello Stato, per accertare la capacità culturale dei candidati. So bene che per formare un magistrato non basta la capacità culturale, cioè la dimostrazione di cultura giuridica astratta; ci vuole ancora ben altro; ma bisogna tener presente che, quando i magistrati intraprendono — non voglio dire la carriera, perchè sarebbe bene che questa parola fosse abolita nei loro riguardi — l'esercizio delle loro funzioni, se non hanno un bagaglio sufficiente di cultura giuridica, cominciano male, vanno avanti a tentoni, e finiscono per ingrossare quella schiera, per fortuna esigua, di magistrati che non danno prestigio all'ordine giudiziario.

DONATI. I « mortarini » hanno dato ottima prova.

AZARA. La questione è molto delicata, onorevole collega, e lungo discorso, che non faccio, occorrerebbe per chiarirla adeguatamente. Si accontenti se Le rispondo che, come in tutti i concorsi di qualsiasi tipo, anche in quello al quale Ella accenna, sono riusciti alcuni che oggi danno, come magistrati, ottima prova, ma non sono la grande maggioranza, come dovrebbe essere. Ad ogni modo, preferirei che parecchi « mortarini », « rocchini » e simili, non fossero nella Magistratura.

Dicevo e confermo che i concorsi per titoli non sono adatti per la Magistratura. Dei particolari titoli o benemerienze dei candidati deve tenersi conto soltanto per dare loro la preferenza nella graduatoria a parità di voti nell'esame, ma la prova risultante da questo deve avere prevalenza assoluta.

Quanto ai magistrati elettivi penso che della questione possa discutersi soltanto, in applicazione del 2° comma dell'articolo 106 della Costituzione, per i conciliatori e per i pretori onorari. Per gli altri l'elettività violerebbe la Costituzione e sarebbe un gravissimo errore.

Sono contrario alla separazione delle carriere dei pretori e dei giudici; contrario alla separazione — che so desiderata anche da penalisti di valore — di magistrati giudicanti e requi-

renti; contrario alla specializzazione dei magistrati singoli. Vi espongo subito le ragioni. Per quel che concerne i pretori ed i giudici si sono avuti dal 1865 in poi periodi di separazione e periodi di fusione. Normalmente, dopo un tempo relativamente breve di separazione, i pretori sono stati di nuovo inclusi nel ruolo dei giudici con danno ora per gli uni, ora per gli altri, ma sempre con danno della giustizia.

Magistrati giudicanti e requirenti

Per quanto concerne la separazione delle carriere giudicante e requirente, sono contrario perchè non mi persuade che i magistrati penalisti e quelli del pubblico ministero finiscano per essere considerati un po' in sott'ordine. Storicamente vi sono stati, pur qui, periodi di separazione ed altri di fusione; ebbene, quando si era in periodo di separazione si desiderava la fusione, quando si era in periodo di fusione si desiderava la separazione. E questo cosa dimostra, oltre, naturalmente, la incontentabilità umana? Dimostra che tanto in un sistema quanto nell'altro sono vantaggi e svantaggi. Ma se si potesse fare una pesatura molto accurata dei vantaggi e degli svantaggi la bilancia penderebbe dalla parte dei vantaggi per il sistema della fusione, in quanto, a prescindere da varie altre considerazioni, vi è la possibilità del passaggio, anche per motivi d'autorità, di magistrati dalla categoria giudicante alla requirente e viceversa con vantaggio del servizio, perchè anche di questo bisogna tenere conto e non solo e sempre delle esigenze personali dei magistrati. Tale passaggio, se le carriere fossero separate, si renderebbe molto più difficile. Non vi è, poi, alcuna ragione perchè i magistrati requirenti — oggi che l'esercizio dell'azione penale è divenuto assai delicato e diventerà ancora più delicato in seguito — non abbiano tutte le garanzie concesse ai magistrati della carriera giudicante e non abbiano anche un trattamento economico esattamente uguale a quello degli altri magistrati.

Specializzazione dei magistrati

Sono contrario alla specializzazione di magistrati singoli, benchè la Costituzione nel 2° comma dell'articolo 102, riconosca una certa specializzazione per sezioni in determinate materie. La questione della specializzazione,

anche di magistrati singoli, l'ho vista, da più di trenta anni, indicata nei programmi di quasi tutti i congressi, sia nazionali che internazionali, particolarmente di diritto penale e di criminologia, e debbo riconoscere che spesso i fautori della specializzazione hanno trionfato. Ma quando si è passati dalle affermazioni teoriche dei congressi alle attuazioni pratiche nella legislazione, i legislatori sono stati più prudenti; si sono preoccupati degli inconvenienti che potevano nascere e l'hanno introdotta solo in casi rari. L'unilateralità, in vero, è un difetto non lieve in qualsiasi professione, ed è gravissima per il magistrato anche perchè se nelle libere professioni il cliente può scegliere o mutare a suo piacere lo specialista, il cittadino che incappasse nelle maglie della giustizia, non potrebbe ne scegliere nè mutare il giudice specializzato. Vi confesso che preferisco allo specializzato — che troneggia nella sua paratia stagna e che non crede di essere obbligato di guardare al di là delle quattro pareti — il buon generico che, sicuro sulla solida piattaforma dei principi generali, sappia cogliere le interferenze tra una branca del diritto e l'altra e applicarle al caso concreto che gli è sottoposto. Preferisco, in altri termini, al giudice che può farla da professore in una determinata materia, ma che resta sempre *lector unius libri*, l'altro che sappia leggere con sufficiente comprensione tutti i libri di diritto anche se non è profondissimo in ciascuno di essi. Insomma, al giudice erudito preferisco quello che abbia criterio giuridico, cioè quella che noi comunemente diciamo quadratura di cervello, che gli consenta di identificare prontamente la questione fondamentale, il nocciolo della causa, che gli è sottoposta, sfrondandola di tutte le questioni di contorno, per accertare la verità ed emettere la sua sentenza applicando la legge con senso di giustizia e di equità, con precisione e chiarezza in modo da fare acquistare al suo giudicato prestigio di autorità e di moralità. (*Approvazioni*).

BERLINGUER. Anche in Cassazione ?

AZARA. Anche in Cassazione, si capisce; per quanto in Cassazione, come vedremo subito, la questione si presenti in modo diverso.

BERLINGUER. In Cassazione non si sono fatti passi avanti !

AZARA. Si sono fatti, amico Berlinguer, passi avanti quando si è potuto lavorare seguendo l'orma di chi aveva fatto buone leggi. Potremo ampiamente parlarne a suo tempo.

Vi chiedo, intanto, pochi minuti ancora per parlarvi di due grosse questioni: Corte Suprema di Cassazione e Consiglio Superiore della Magistratura. Tralascero — perchè vedo che l'ora avanza senza che io me ne accorga e voi probabilmente vi sarete anche un po' stancati di ascoltarmi (*voci: No, No!*) — di elencarvi le altre questioni e non vi parlerò della Corte Costituzionale, anche perchè per essa è stato presentato al Senato dal Ministro guardasigilli il progetto di legge, che è già dinanzi alla Commissione competente e spero venga presto in discussione nell'aula. Avremo, quindi, campo di parlarne lungamente.

Corte Suprema di Cassazione.

Per la Corte di Cassazione l'anno scorso, durante i lavori dell'Assemblea Costituente — più fuori, ad onor del vero, che dentro le aule in cui discutevano i Costituenti — si è scatenata una vera battaglia di arrembaggio. Tutti ne volevano una parte. Hanno cominciato le capitali degli antichi Stati italiani e poi sono venute le capitali — come era logico — di tutte le regioni per chiedere o una Cassazione o almeno una sezione di essa. A questo riguardo si sono sentite dire, si sono lette delle cose assennate, ma anche, scusatemi, delle cose disennate. Si è cominciato a gabellare la Corte di Cassazione come un prodotto creato esclusivamente dal fascismo. Non vi sto a ripetere quello che vi ho detto poco fa a proposito dei codici. Il movimento e l'aspirazione all'unitarietà della Cassazione sono sorti immediatamente dopo, o meglio contemporaneamente alla formazione dell'unità nazionale italiana. Questa aspirazione si è venuta accrescendo — se è permesso usare la parola —, si è venuta precisando con intensificazione a misura che sono andati crescendo gli inconvenienti delle cassazioni regionali. Tutti gli avvocati, disinteressati, s'intende, nella questione, optavano per la Cassazione unica, e optavano per questa i presidenti di Cassazione anche quelli non romani.

Vi ricordo, per esempio Gian Battista Pagano, siciliano, ed il figlio Giuseppe Pagano,

che è andato a riposo l'anno scorso e che voi ricordate perchè ha lasciato una traccia luminosa non soltanto di saggezza ma anche di ferezza di carattere; e particolarmente vi ricordo Ludovico Mortara che è stato il massimo propulsore dell'unità della Cassazione. Quindi non c'è affatto questa fonte, questa — la chiamerò così — formazione del fascismo e non ce ne dobbiamo comunque preoccupare, perchè se la Cassazione unica fosse stata una creazione del fascismo, purchè fosse, come è, veramente buona, noi dovremmo accettarla senza badare a chi ce l'abbia portata. Della stessa opinione dei magistrati e degli avvocati erano anche gli scienziati. Vi ho già citato il Mortara; potrei citarvi anche lo Scialoja di cui vi ho parlato poco fa. Ma poichè qualcuno anche dei vivi bisogna nominare, vi vorrei indicare il professor Calamandrei, che, come sapete, è professore insigne dell'ateneo fiorentino, è stato membro della Consulta, membro dell'Assemblea Costituente ed è oggi membro della Camera dei deputati. Ebbene, vorrei che leggeste i due volumi che egli ha scritto nel 1920 (badate bene alla data), due volumi la cui lettura, forse, per quelli tra voi che non sono giuristi, potrebbe essere in qualche parte non certamente allettante, dilettevole; ma sarebbe utilissima per tutti, perchè li trovereste — con quella chiarezza, con quello stile brillante che è consueto al Calamandrei — tutti i motivi per cui fino a quel momento non si era potuta compiere la unificazione, ed anche tutte le ragioni per cui egli riteneva fosse indispensabile fare questa unificazione. E se voi non aveste il tempo di leggere i due volumi, potreste leggere i discorsi che egli ha fatto all'Assemblea Costituente o anche un solo dei discorsi, quello che fece al Ministero delle finanze nell'inverno scorso. Basterebbe questo, perchè riassuntivo: ne avreste abbastanza per persuadervi. Se, poi, voleste documentarvi anche al di là, non avreste che andare alla biblioteca del Senato, prendere la raccolta degli atti parlamentari ed esaminare i ben 14 progetti, che sono stati fatti per la unificazione della Corte di Cassazione e che portano nomi di persone insigni: Miglietti, Pisanelli, De Filippo, Raeli, De Falco, Vigliani, Giannuzzi, Savelli, Costa, Ferraris, Zanardelli, Lucchini, Mortara. Sono nomi certamente noti a tutti voi, e a parecchi

di voi, che sono anziani come me o più anziani di me, maggiormente note ed amate molte di quelle persone. Non è indispensabile che vi dia particolari su tutti questi progetti. Mi basta dirvi che tutti sono impostati su tre caposaldi: 1° la necessità politica di cementare l'unità italiana; 2° la convenienza pratica del sistema che ha fatto buona prova in altri Stati, anzi, nella maggioranza degli Stati; 3° la necessità giuridica e logica di mantenere uniforme l'interpretazione giurisprudenziale. Questi caposaldi restano fermissimi anche oggi quando, dovendo applicare il regime regionale, abbiamo bisogno di tenere fermi alcuni punti, almeno, sui quali l'unità nazionale si dimostri incrollabile nell'interesse dello Stato. E se c'è campo in cui questa unità deve essere gelosamente custodita è proprio quello della giustizia. Di contro, i sostenitori, della opposta tesi — e, lo sapete meglio di me, ce ne sono parecchi — i sostenitori, cioè, delle cassazioni regionali affermano che con queste si darebbe modo ai cittadini, e, per i cittadini, agli avvocati che volessero discutere le cause e ai giudici che dovessero emanare le sentenze, di essere più aderenti alla realtà. Io mi spiegherei questa aderenza se si trattasse di quelle tali questioni che noi, nel nostro gergo giudiziario, chiamiamo « questioni di fatto »: allora si comprende che possa essere utile che la decisione sia affidata a giudici residenti nel territorio in cui la questione è sorta e di cui essi conoscono le tradizioni, gli usi e costumi; le attività e anche la sensibilità particolare degli abitanti. Sono proprio queste, però, le questioni su cui quotidianamente sentenziano i conciliatori, i pretori, i tribunali, e le Corti di appello e che sono dichiarate insindacabili dalla Corte suprema. Ma quando si tratta, invece, di una questione di puro diritto, quando si tratta dell'interpretazione di un'unica norma giuridica, come è possibile che la funzione regolatrice si espliciti dicendo bianco in un posto, rosso a cento chilometri più in là e verde a 100 chilometri più in là ancora? In tal caso, come potrebbero regolarsi i cittadini che dalla Costituzione hanno avuto parità di diritti? Questi poveri cittadini hanno il diritto sacrosanto di sapere in modo sicuro da quali norme saranno regolati i loro rapporti giuridici fondamentali, e in quale modo, pur sicuro, si

comporteranno i giudici nell'interpretare quelle norme. Quando faranno un contratto in una regione per eseguirlo in un'altra regione, dovranno essere certi che nel posto in cui hanno stipulato un contratto vi sia la stessa giurisprudenza, cioè la stessa interpretazione della norma giuridica, che c'è nel punto in cui dovranno eseguirlo. Come potrà fare uno che contratti in Sardegna per eseguire il contratto in Piemonte, oppure che contratti in Lombardia per eseguire in Sicilia, come potrà fare a sapere quale sarà la fine di una contestazione che potrebbe sorgere tra lui ed il suo contraente se la interpretazione dell'unica *regula iuris* fosse diversa da un luogo all'altro? Sono problemi, questi, gravissimi, ma che sono di una evidenza, direi lapalissiana.

Presidenza del Vice Presidente ALDISIO

AZARA. Non è possibile che la certezza del diritto sia lasciata così, campata in aria. Noi abbiamo bisogno di tale certezza come elemento essenziale per la vita sociale e le altre esigenze, che pure esistono, ma sono di minore importanza, devono cedere di fronte ad essa. Senza la certezza del diritto non c'è sicurezza nello Stato, in qualunque Stato, qualunque sia il regime in cui esso si trovi. Non si deve confondere l'immutabilità (che sarebbe nociva perchè il diritto si evolve come tutti i fenomeni sociali) con l'uniformità, che postula soltanto che i mutamenti di giurisprudenza siano fatti a ragion veduta e non per seguire l'estro del momento in un relatore o in un presidente.

Si dice che, con le Cassazioni regionali, si avrebbe l'acceleramento del corso delle liti. Anche questo è un bel argomento che, a prima vista, può far presa. Vorrei però che fosse qui l'amico senatore Canaletti Gaudenti, il quale è un eminente statistico e vorrei pregarlo di recarsi al Palazzo di giustizia per esaminare certi grafici dai quali risulta la media - fatta per un decennio, in modo che non si possa dire che si tratti di fenomeno transitorio - del lavoro compiuto dai magistrati delle Corti di cassazione regionali, e di quello compiuto dai magistrati della Corte unificata. Ebbene, sapete qual'è il risultato? Ogni magistrato della Corte Su-

prema di Cassazione ha redatto il doppio delle sentenze di ciascun magistrato delle Corti Regionali. Quindi l'acceleramento delle liti diventa un pochino ipotetico. Ma c'è anche di più, e cioè che la Corte di Cassazione unificata ha impiegato più di 10 anni - i primi 10 anni - di lavoro intenso e faticosissimo, per poter eliminare l'arretrato di processi che erano pervenuti dalle Corti regionali. Se c'è urgenza... (*Interruzione del senatore Nobili*).

AZARA. Quanto alla questione dell'urgenza bisogna pur tenere conto che se si istituessero le cassazioni regionali, bisognerebbe dare alle sezioni unite una tale organizzazione - alla quale adesso è inutile provvedere - che costituirebbe una specie di altro grado di giurisdizione. Ecco perchè, senatore Nobili, anche in caso di urgenza le Cassazioni regionali non accelererebbero ma allungherebbero le liti.

NOBILI. Ma lei non mi ha compreso. Io, dicevo che con la richiesta di urgenza si può anche ora sollecitare qualunque ricorso.

AZARA. Allora siamo d'accordo, senatore Nobili. Comunque, La ringrazio di avermi dato lo spunto per l'accenno alle Sezioni unite, che è pur utile.

Una questione di ordine pratico, che ha la sua importanza e la sua gravità viene prospettata affermandosi che nello Statuto della regione siciliana, all'articolo 23, il problema delle Cassazioni regionali è già stato risolto e non ci si può più tornare. Ora è vero che l'articolo 23 dello Statuto siciliano dice che nella regione saranno costituite sezioni degli organi giurisdizionali centrali, ma è anche vero che abbiamo nella Costituzione della Repubblica un'altro articolo, il 123, il quale dice che lo Statuto di ogni regione dovrà essere coordinato, messo in perfetta armonia con la Costituzione della Repubblica.

Su questa, che era divenuta una questione spinosa, la Costituente, quando si è trovata nella stretta finale, ha ritenuto bene, come Pilato, di lavarsene le mani e l'ha rimandata, con l'articolo VII delle disposizioni transitorie, all'ordinamento giudiziario. Quindi la questione resta sempre aperta e credo che dovrà essere decisa per l'unità della Cassazione. È avvenuto, poi, che i sostenitori delle cassazioni regionali, visto che il terreno traballava sotto i loro piedi hanno...

CONTI. Era tutto un movimento elettorale.

AZARA. Speriamo che così sia. Ad ogni modo è bene precisare i termini e chiarire oggi come stanno le cose, perchè la Commissione di studio dell'ordinamento giudiziario ed il Ministro di grazia e giustizia possano tener conto eventualmente di queste considerazioni.

La giustificazione delle sezioni praticamente è già caduta. Si è fatto un esperimento dando a Milano una sezione staccata che ha funzionato per un breve periodo di tempo. Ebbene, malgrado che il Ministro si fosse preoccupato di mandare là alcuni tra i migliori magistrati della Corte Suprema di Cassazione, dopo breve tempo gli inconvenienti sono stati tali che la sezione è stata soppressa e i magistrati richiamati.

Peggio ancora sarebbe se si accogliesse la proposta con cui si vorrebbe che le Sezioni periferiche funzionassero tutte in collegamento con una Sezione centrale. Il primo Presidente della Corte Suprema dovrebbe stare a Roma e idealmente governare tutte le Sezioni distribuendo il lavoro anche non rigorosamente osservando la competenza territoriale se le esigenze di perequazione di lavoro lo richiedessero, tenendosi in contatto continuo con tutti i Presidenti delle Sezioni periferiche e questi con lui anche telefonicamente, per trattare con lui stesso le questioni che si presentassero dubbie. Sulla carta la cosa è bellissima e sembra di vedere questo piccolo esercito di magistrati funzionare mediante la pressione di un semplice bottone elettrico, ma confesso che non vorrei mai trovarmi ad esercitare funzioni presidenziali in quelle condizioni e soprattutto non vorrei mai essere quel cittadino che andasse a chiedere giustizia fra tanta affannosa precipitazione.

Questo a prescindere che, istituite le Sezioni in Sicilia e in Sardegna, dovrebbero, per parità di trattamento, istituirsi nelle altre Regioni, Val d'Aosta compresa. Una ventina di Cassazioni! Quale manna per gli avvocati e per i magistrati e funzionari in attesa di promozione e quale doccia fredda per il Ministro del tesoro!

Accenno ad un'ultima proposta soltanto per completare l'esposizione. Si è detto che è utilissima la Corte di Cassazione unificata, che è

indispensabile, che si deve assolutamente mantenere, ma non tenerla a Roma, proprio nel momento in cui Roma è l'espressione più luminosa e, in questo caso, espressione anche materiale dell'unità dello Stato. E si dovrebbe trasferirla in una città di provincia, anzi, possibilmente, in una cittadina di provincia. Volete sapere il perchè? Perchè con questo sistema i magistrati della Corte Suprema di Cassazione sarebbero sottratti all'influenza dei Ministeri. Se questa influenza, onorevole Grassi, dovesse esservi, mi domando se proprio si arresterebbe al pomeriggio della città e non potrebbe andare al di là. Per buona nostra sorte, la dirittura e l'indipendenza sono tradizionali nella magistratura, e, quanto ai magistrati della Cassazione, sono costretto a ricordare che, in un momento tristissimo di sventura per la Patria — quando in Roma inferiva, più che una semplice pressione, l'oppressione nazista — i magistrati della Corte Suprema, lasciatemelo dire con legittimo orgoglio, hanno offerto a tutti esempio di coraggio, di fermezza di carattere, preferendo affrontare rischi gravissimi per loro e per le loro famiglie anzichè piegarsi alla prepotenza dell'invasore. Scacciati dal loro tempio ne sono usciti a fronte alta e con la coscienza tranquilla per il dovere compiuto e vi sono ritornati dopo la liberazione, e vi rimangono con immutata, imperturbabile serenità. (*Applausi*).

*Consiglio superiore
della magistratura.*

Poche parole ancora dirò per quanto concerne il Consiglio Superiore della Magistratura sul quale si fa perno per la difesa della indipendenza dei magistrati.

La Commissione, che lavora per l'ordinamento giudiziario, speriamo che sia bene illuminata da Dio nelle decisioni che dovrà prendere, perchè l'applicazione delle norme della Costituzione potrà portare buoni frutti, se buone saranno le disposizioni di esecuzione e se l'organo, nella nuova formazione, funzionerà come i Costituenti hanno previsto che debba funzionare.

I ripetuti « se » vi lasciano comprendere che non sono eccessivamente ottimista. Però, con la stessa franchezza, vi devo dire che sarei proprio felice se si potesse organizzare un si-

stema che desse completa esecuzione alla Costituzione e potesse dare veramente quelle garanzie di indipendenza di cui i magistrati certamente hanno bisogno. Come magistrato e come senatore mi auguro di potervi manifestare qui, a suo tempo, il mio compiacimento perchè io parlo per ver dire non per odio di altrui nè per disprezzo. Con ulteriore franchezza devo dirvi che ho poca fiducia, per quello che riguarda l'indipendenza dei magistrati, nelle disposizioni di legge, siano quelle passate, siano quelle presenti, siano quelle future, di qualunque genere. Ho, invece, molta fiducia nel miglioramento del costume dei magistrati e degli avvocati. Quando nei magistrati, in tutti i magistrati, sarà penetrata ferma e indelebile la convinzione che la difesa salda e incrollabile della loro indipendenza essi possono trovare soltanto nella coscienza, nella purità, nella integrità della loro coscienza, allora potremo essere certi, quali che siano le disposizioni date a loro protezione, che non ci sarà forza di grande avvocato, nè forza di Ministro o di pezzo grosso parlamentare o extraparlamentare che potrà farli deviare di un millimetro dalla diritta via della giustizia.

(Applausi).

E gli avvocati, parlo di una piccola minoranza, abituandosi a riconoscere prestigio ai magistrati, non saranno indotti nella tentazione di... tentare la debolezza di qualcuno di essi; e prendendo esempio anche essi dai loro migliori colleghi, cioè dalla maggioranza, impareranno ad affidare le loro cause e la sorte dei loro imputati, soltanto alla loro abilità professionale e alla bontà delle loro argomentazioni e non ad oscuri maneggi.

Non crediate però, onorevoli colleghi, che io voglia fare dei magistrati la categoria degli eroi civili. Può anche essere che qualcuno di essi possa avere paura; ma questo qualcuno non lo difenderei mai e lo vedrei volentieri allontanarsi dall'ordine giudiziario.

Se fosse qui il senatore Lucifero certamente mi darebbe del liberticida perchè una sera, mentre si discuteva, in sede di regolamento del Senato, sul voto segreto, egli, nella sua simpatica esasperazione di liberalismo, si preoccupava della paura che potessero avere i senatori delle direzioni dei gruppi parlamentari e si erigeva a paladino - e autorevole e facendo

paladino - di coloro che avevano paura, dicendo: voglio che sia assicurata anche la libertà di avere paura.

Ammetterei anche questa libertà, ma vorrei che ne fossero escluse alcune categorie di persone, come i magistrati, i militari e gli avvocati perchè essi hanno il dovere di adempiere alle loro funzioni con coraggio e senza timore. In determinati momenti, in determinate contingenze, per determinate cause, si può costituire uno stato di spirito che metta la persona in paura, ma chi vuole avere l'onore di servire volontariamente lo Stato nella magistratura o nell'esercito deve sapere che ha molta probabilità, quasi la certezza di trovarsi, prima o poi, in quei tali momenti, i quali, per loro, diventano una specie di rischio professionale e chi non si sente di affrontarlo deve incamminarsi per altre vie.

Questo non si significa che non si debba far di tutto per ridurre al minimo l'occasionalità del rischio; e soltanto a tale fine possono servire le disposizioni legislative. La Costituzione ha disposto che il Consiglio Superiore sia formato nel modo che tutti sanno. Finora è il Ministro che risponde di tutti i provvedimenti di trasferimento, promozione, disciplina ecc. concernenti i magistrati, in corrispondenza con i poteri discrezionali che egli ha. La Costituzione prescrive, invece (articolo 105) che queste funzioni debbano spettare al Consiglio Superiore. Che significa ciò? Significa che d'ora innanzi tutta l'amministrazione del personale giudiziario deve passare al Consiglio superiore e che sarà di competenza del Ministro, in questo settore, solo la possibilità di portare i decreti alla firma del Presidente della Repubblica, che è anche il Presidente del Consiglio superiore? Non credo che questo possa essere stato il pensiero dei Costituenti. Come potremmo fare, se così fosse, a chiamare responsabile dinanzi al Parlamento un Ministro della Giustizia al quale sapessimo a priori di dover concedere l'assoluzione per non aver commesso il fatto? Come deve essere allora congegnato questo Consiglio Superiore? Questi interrogativi sono gravissimi dal punto di vista costituzionale, perchè dalla risoluzione di essi dipende il funzionamento della Costituzione nei riguardi della Magistratura, dipende tutta un'organizzazione che potrà decidere della

della durata e vitalità della stessa Costituzione e non solo dell'indipendenza della Magistratura. Se si frazionassero le responsabilità ci sarebbe da temere che non si possa precisamente accertare il punto di divisione tra la responsabilità del Consiglio Superiore e quella del Ministro. Domani ci potremmo anche trovare di fronte ad un Ministro ben diverso dall'onorevole Grassi, che è una degnissima persona. Ci potremmo trovare di fronte ad un Ministro autoritario...

CONTI. È il Parlamento che conta; i Ministri non contano nulla.

AZARA. Senatore Conti, conosco benissimo la sua teoria, che è indubbiamente apprezzabile. Ma il Parlamento, che è il potere legislativo, non può anche diventare potere esecutivo, e finché vi è un potere esecutivo bisogna pure che ci siano i Ministri e che questi sappiano, in modo preciso, entro quali limiti debbano attenersi per le responsabilità che debbono assumere. Bisogna che noi, a nostra volta, sappiamo preventivamente se e quali provvedimenti possano o non possano prendere e se e con quali limitazioni li possano prendere. Questo dovrà dircelo l'ordinamento giudiziario perché se il Ministro fosse un caparbio potrebbe anche svisare o non eseguire un provvedimento. Ripeto che certe cose non capitano con un Ministro come l'onorevole Grassi, ma si debbono prevedere poiché è inevitabile che i ministri ci siano; e se ci sono bisogna fissare chiare le loro responsabilità sia perché essi stessi, sappiano regolarsi, sia perché il Parlamento conosca come dovrà esercitare il proprio controllo. (*Interruzione del senatore Conti*).

Intanto, onorevole amico Conti, io ho sentito dire e ho anche letto, in qualche commento della Costituzione, che si interpreta l'articolo 105 (non so su quali basi avvengano queste interpretazioni che cominciano a darsi) nel senso che al Consiglio Superiore spettano i provvedimenti d'autorità - voi capite cosa significa - e al Ministro spettano quelli emanati su domande o col consenso dei magistrati. Sappiamo il valore di certi consensi e di certe domande! Ora, non so, interpretando l'articolo a questa maniera, dove si vada a finire. Prego il Ministro e i membri della Commissione che sono qui di esaminare con molta pondera-

zione questo problema, perché ripeto che anche da ciò può dipendere l'indipendenza della Magistratura.

Autonomia e sganciamento

Due parole ancora sulla questione dell'autonomia e dello sganciamento ed ho finito. Si parla di autonomia e di sganciamento a proposito proprio del Consiglio Superiore, e se ne parla con diverse favelle. Qualche parola in mezzo a tante consentite anche a me di dire. Se per autonomia si intende, come qualche spirito non eccessivamente elevato dice, isolamento completo della magistratura da tutti gli altri poteri, sarei contrarissimo perché allora la magistratura sarebbe rinchiusa in una bella torre di avorio dall'alto della quale dovrebbe guardare l'umanità sofferente e reclamante. Ma badate che gli stessi magistrati, la grandissima maggioranza dei magistrati - che in fondo, posso assicurarvelo, sono persone di buon senso (se pur voleste fare astrazione da chi parla) - sono contrari a questa tesi aberrante, la quale ha un solo lato buono, quello di volere che i magistrati, nel momento della decisione, si estraneino e non si facciano influenzare dalle passioni umane di qualunque genere esse siano. Però, guai se andiamo più in là, guai se vogliamo che i magistrati non sappiano cosa siano le passioni, non si accorgano e non comprendano la vita degli altri, di quegli altri che si agitano intorno a loro e che fremono per avere la sentenza che possa soddisfare i loro spiriti inquieti o quanto meno evitare l'urto violento delle parti al di fuori della legge. Non si metta il paraocchi ai magistrati col pretesto di farli marciare diritti sulla via. Si avrebbero, qualche volta, paurose incomprendimenti per la limitazione del campo visivo e sempre decisioni di freddezza, arida giustizia senza l'equità, che ha in sé l'alito della bontà, che induce ad applicare la legge nei suoi esatti confini ma anche ad interpretarla con cuore e umanità. Se l'autonomia non si intende in così gretto modo, sono anch'io per l'autonomia. La Costituente (articolo 104) dice che «la magistratura costituisce un ordine autonomo indipendente da ogni altro potere» -. Sottilizzando si può ricavarne che anch'essa è un potere. Comunque, stabilendo che il Consiglio Superiore sia composto

in parte mdì agistrati e in parte di estranei, l'autogoverno, dirò così, integrale si è voluto escludere. Sarà un male o un bene? Lo vedremo con la pratica attuazione. Noi dobbiamo fare in modo che sia un bene. Anche qui debbo dire francamente quale è la mia opinione. Noi oggi — l'ho già accennato poco fa — non possiamo non prendere la Costituzione come è; possiamo come studiosi criticarla, possiamo anche come politici avere diversa opinione, ma come membri di un'assemblea legislativa, che legifera in sede ordinaria, abbiamo il dovere osservarla esattamente nei suoi termini e di non modificarla, a meno che ciò si faccia secondo la procedura stabilita dalla Costituzione medesima. Non si può, quindi, in alcun modo, deformare nell'ordinamento giudiziario il tipo di Consiglio Superiore voluto dalla Costituzione.

C'è, infine, la questione dello « sganciamento ». Lo sganciamento da alcuni, anzi da molti, è stato inteso nel senso che tutti i provvedimenti, che concernono la magistratura, debbono limitarsi soltanto alla cosiddetta Magistratura ordinaria, escludendone il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti. Se così fosse, dichiaro che sarei contrario ad uno sganciamento di questo genere, perchè se diverse sono le competenze dei magistrati, che stanno alla Corte dei Conti ed al Consiglio di Stato, da quelle dei magistrati ordinari, identica è la funzione del giudicare, identica è la responsabilità e identico deve essere il trattamento economico e giuridico.

Ultimo punto, su cui tutti sono d'accordo, è la questione del trattamento economico.

CONTI. A chiacchiere!

AZARA. Speriamo che queste chiacchiere diventino fatti, ed intanto dobbiamo dare atto al Ministro Guardasigilli dei provvedimenti che sono stati fatti per migliorare questa situazione. Nella relazione del senatore Bertini ce ne è un accenno.

Molti hanno detto — ed è giusto anche questo — che i provvedimenti sono stati fatti in modo che non risultano come aumenti di stipendio base, ma sono aumenti pertati con varie voci, che domani potrebbero anche essere soppresse. Ma questi sono particolari. Se si guarda l'intenzione, non c'è dubbio che essa è stata di sollevare le condizioni economiche. E tutti sono concordi su questo ter-

reno, perchè si vuole definitivamente mettere i magistrati in una condizione, che permetta loro di uscire dallo stato di strettezza, almeno di quelle strettezze che si riferiscono alle più elementari esigenze.

Ho già detto che neppure il benessere economico può essere decisivo per l'indipendenza del magistrato. Non c'è dubbio, però, che questo benessere economico dà una certa robustezza — se è permessa la parola — a quella serenità spirituale, in cui è la vera base della indipendenza.

Onorevoli senatori, vi ringrazio dell'attenzione benevola, che mi avete voluto concedere e mi scuso di essere andato al di là di quello che mi proponevo nell'esposizione che vi ho fatto. La vostra benevolenza, però, dimostra che se fino ad ora i problemi della Magistratura erano stati, se non trascurati, almeno non ben compresi, vedo che voi li avete afferrati, anche nelle sfumature, con la vostra acutezza non soltanto politica ma anche giuridica ed è quanto di meglio potessero desiderare i magistrati italiani, i quali, sapendo che *justitia est fundamentum reipublicae*, mettono a servizio del popolo italiano e della Repubblica che esso ha voluto la purezza della loro fede, e il loro spirito di sacrificio. (*Vivi applausi, molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Persico. Ne ha facoltà.

PERSICO. Onorevoli colleghi, non vorrei che questa nostra discussione sul bilancio della giustizia finisse col diventare un colloquio tra magistrati e avvocati, cioè tra le parti più direttamente interessate. Il problema della giustizia è problema profondamente sociale ed umano, che dovrebbe interessare tutti i rappresentanti della Nazione, mentre vedo qui due settori completamente vuoti.

Una voce dal centro. È l'ora!

PERSICO. Per abbreviare la trattazione, limiterò le mie osservazioni sul bilancio della giustizia — che ha avuto da parte dell'egregio relatore un esame attento, diligente e spassionato — ad un solo argomento, che ritengo fondamentale e del quale già ha fatto un cenno l'amico e collega senatore Azara: mi occuperò del problema della esecuzione della pena.

Badate: su questa materia esporrò alcune mie idee personali, da molto tempo espresse anche in scritti e pubblicazioni varie.

Io nego allo Stato il diritto di punire!

Lo Stato può difendersi contro coloro che infrangono le leggi morali, sociali e politiche: può difendersi, e deve difendersi, ma non può punire. Può e deve difendersi contro le varie attività che si chiamano erroneamente delinquenziali, perchè delinquenza non è che abnormità, non è che eccezione rispetto alla vita normale: eccezione che può avere due sole cause: o una causa di tara profonda, cioè di malattia, che va curata, ma non va punita, o una tara che dipende dalle condizioni ambientali, di ignoranza, di miseria, di abiezione sociale in cui vivono certi uomini. Qui nessuna punizione è concepibile, qui ci deve essere una cura morale, un tentativo di ricupero di questa umanità infelice e reietta che viene meno a quelli che sono dei doveri che non sente e che non comprende, perchè essa non infrange la legge con volontà espressa di infrangerla, non sentendone la pressione, l'importanza, la necessità.

Quindi, cambierei il nome di quella che una volta chiamavano « Direzione delle carceri », quando dipendeva del Ministero dell'interno, e che oggi si chiama, con un abbellimento puramente formale, « Direzione Generale degli istituti di prevenzione e di pena », e la chiamerei « Direzione Generale degli istituti di difesa e rieducazione sociale ». Questa è la concezione che risponde agli ultimi dettami scientifici, alla sociologia criminale, alla psicologia, alla antropologia, a tutte queste nuove scienze che si affacciano impetuose nel campo dei delitti e delle pene e nelle quali noi italiani abbiamo avuto affermazioni veramente meravigliose: basti pensare a Lombroso, a Ferri e a tanti altri scienziati che si sono creati una fama non nazionale ma internazionale!

Ma, onorevoli senatori, se io portassi la discussione su questo argomento, andrei troppo lontano, e il bilancio resterebbe nelle nebbie del futuro.

Il bilancio tratta del tema, che io mi propongo di discutere rapidamente, nei capitoli da 73 a 76, intitolati: « Spesa per l'Amministrazione degli Istituti di Prevenzione e di Pena ».

Si tratta di un bilancio, che ammonta adesso a 10 miliardi, con aumento di 6 rispetto ai 4 del bilancio precedente, aumento derivato da adeguamenti economici agli stipendi del per-

sonale, dai maggiori costi dei generi e dei servizi, ma non da miglioramenti strutturali o da riforme tecniche. Si tratta solo di piccoli aumenti di stipendio, perchè anche il personale carcerario, per quanto sia quello peggio compensato in Italia, deve avere un trattamento adeguato ai suoi bisogni. E si noti che, su questo misero bilancio il Comitato interministeriale della scure ha pure trovato modo di tagliare qualcosa. Io ho visto nelle note di variazioni del 3 settembre presentate dal Ministro Pella, che ben 20 milioni sono stati riscattati per fare qualche piccola economia, e la si è trovata proprio nei capitoli che riguardano le spese per i detenuti e per il personale di custodia. Incredibile ma vero!

Non voglio parlare dei problemi di cifre, anche perchè il bilancio della giustizia è stato esaminato dalla Commissione finanze e tesoro, la quale ha comunicato alla Commissione, da me presieduta, che nulla c'era da rilevare in ordine contabile. Il problema è un altro e si riassume nella necessità di una completa riorganizzazione dei servizi e dei sistemi carcerari. Per brevità, tratterò solo il tema del personale, quello dei locali e quello del trattamento dei detenuti.

Problema di personale. Tutti gli strali e tutte le frecce vanno sempre dirette contro il personale, qualche volta a ragione, qualche volta a torto, perchè questo personale lavora in condizioni ambientali pressochè impossibili, perchè questo personale è reclutato in modo da non dare nessuna garanzia di scelta. Già nell'Assemblea Costituente, nella seduta del 19 novembre 1947, insieme ai colleghi senatore Bertini e deputati Calosso e Salerno, abbiamo rivolto al Ministro della giustizia, onorevole Grassi, una interrogazione su quelli che si chiamarono allora i fatti del carcere di Poggioreale in Napoli, che si concretarono disgraziatamente in un detenuto morto e due gravemente feriti. L'interrogazione ebbe regolare svolgimento, e il Ministro diede le consuete risposte: si farà un'inchiesta; saranno presi i provvedimenti a carico dei responsabili; c'è una Commissione di studio, la quale deve risolvere tutto il problema carcerario e che lavora già da molto tempo. È vero che esiste una Commissione, incaricata dello studio del-

la riforma carceraria, ed è stata nominata dal predecessore dell'onorevole Grassi. Di essa fa parte anche il nostro collega senatore Bastianetto, e sta proseguendo lentamente i suoi lavori; ma non basta.

Ora sono pendenti altre tre interrogazioni, delle quali una del senatore Palermo, una del senatore Venditti ed un'altra mia, riguardanti l'uccisione avvenuta, sempre nel carcere di Poggioreale, un mese fa, di un altro disgraziato detenuto che, se non sbaglio, si chiamava Volpe.

L'interrogazione non è ancora stata svolta, ma il Ministro Guardasigilli darà la stessa risposta: è stata fatta un'inchiesta, si sono presi i provvedimenti contro i responsabili, che sono stati denunciati all'autorità giudiziaria, c'è una Commissione che sta studiando la riforma...

Speriamo che la Commissione concluda al più presto i suoi lavori e che si possa addivvenire ad una soluzione di questo angoscioso problema. Non è sufficiente rispondere, episodio per episodio, che si provvede con inchieste o con provvedimenti punitivi, perchè con questo sistema gli episodi si potranno ripetere ogni mese, ogni sei mesi, o ogni anno, e noi non avremo nulla modificato. È invece il sistema che va profondamente cambiato, è la concezione sociale degli istituti detentivi che va adeguata alle conquiste scientifiche moderne di ordine giuridico, medico e sociale.

Il detenuto non è un essere che va punito con la sofferenza; la privazione della libertà è l'unica forma di sanzione permessa, e quel di più di dolore che si vuole aggiungere col nostro sistema carcerario è profondamente inumano ed ingiusto. Il concetto dell'isolamento non deve essere esasperato con delle sofferenze, ma va invece integrato con l'assistenza fisica e morale, con l'educazione, o con la rieducazione secondo i casi, e col recupero sociale ed il riassorbimento nella vita normale. Il nemico da combattere è uno solo: il recidivismo, cioè il ritorno del detenuto a nuove forme di delinquenza dopo la liberazione.

E allora il problema principale da risolvere è quello che riguarda il personale di custodia, al quale è affidato un vastissimo compito di vera e propria profilassi sociale.

Quindi non carcerieri, o aguzzini, secondo una vecchia terminologia, che sarebbe veramente opportuno abolire, ma personale scelto e selezionato per capacità fisica e per capacità tecnica attraverso concorsi speciali, studi speciali e corsi di addestramento e di qualificazione.

Il mio illustre amico, prof. Saporito, Direttore del Manicomio criminale di Aversa, in una lunga lettera inviata dopo l'interrogazione sui fatti di Poggioreale, mi scriveva che « il carcere è l'ospedale della criminalità ».

Negli ospedali non si mettono custodi, perchè non si teme la fuga degli assistiti; si mettono infermieri, cioè persone che abbiano comprensione e sappiano indulgere verso i rinchiusi, interessandosi delle loro miserie fisiche e morali.

Il rinchiuso è dominato da una specie di autofagia psicologica, che crea nuovi istinti di ribellione all'onesta disciplina sociale.

Questi sono i problemi che bisogna risolvere, quindi fondamentale è la scelta del personale di custodia.

Tre urgenti riforme vi sono che possono essere subito attuate. Non c'è bisogno, onorevole Guardasigilli, di attendere il responso della Commissione, che prepara da tanto tempo la riforma dell'attuale ordinamento carcerario. Sono piccole riforme, sono spesso semplici norme regolamentari che potranno risolvere il problema. Prima di tutto: reclutamento selezionato degli agenti; in secondo luogo, numero proporzionato alla quantità dei detenuti. Ecco le riforme. Non c'è neppure bisogno di dire che il numero degli agenti deve essere adeguato a quello dei detenuti. Quando in un carcere come quello di Poggio Reale, fabbricato per contenere mille detenuti, se ne rinchiodono quattromila e oltre, evidentemente il personale carcerario non può mantenere nè l'ordine, nè la disciplina. La terza riforma riguarda i compensi, che devono essere congrui alla delicatezza e all'importanza delle funzioni.

VERONI. È questione esclusivamente di mezzi!

SANNA RANDACCIO. Tutti i problemi italiani sono questione di mezzi!

PERSICO. Siamo d'accordo che è questione di mezzi; ma in questo modo non si farebbe mai niente, perchè potremmo sempre dire che il Paese è povero e non si può provvedere a nulla. Dobbiamo sganciarsi da questa situazione. Un problema almeno dovrà essere risolto. Scegliamo il più urgente, e, secondo me, questo carcerario è uno dei più urgenti.

Per formare dei buoni agenti di custodia occorrono speciali doti morali, di studio, di zelo e di onestà, perchè altrimenti essi sarebbero sempre gravati da quell'alone di sospetto che li circondava in passato.

A proposito della disciplina degli agenti di custodia, io sono nettamente contrario alle disposizioni del decreto luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508, emanato dal Guardasigilli onorevole Togliatti, che militarizzò gli agenti di custodia e li equiparò ai carabinieri. Se il provvedimento potè trovare una spiegazione nel periodo di emergenza nel quale fu emesso — ricorderete certamente le continue ribellioni, gli incendi, le folle in tumulto che cercavano di liberare i prigionieri — esso non può avere che un carattere transitorio e non c'è proprio ragione di sottoporre alla disciplina dell'esercito questo corpo specializzato.

VERONI. Ma è stata sempre una vecchia aspirazione del corpo!

PERSICO. Il corpo ha un'altra aspirazione: quella di avere una maggiore dignità ed un maggiore rispetto, e non già di essere trasformato con bandiere, musiche e ordinamenti militari. Comunque, anche se il corpo ciò volesse, sarebbe un errore, e noi dobbiamo correggere gli errori e non seguirli. Non servivano proprio a nulla quelle piccole ridicole scia-bolette che una volta portavano gli agenti di custodia nell'interno del carcere.

Se mai una disciplina militare si potrebbe comprendere per il servizio di difesa esterna, al quale dovrebbero essere adibiti soltanto i carabinieri.

Comunque la disciplina dell'esercito non si addice ad una funzione civile, che richiede soprattutto senso di pietà e di umanità. La direzione del carcere deve essere unica, e non può essere divisa tra il comandante militare e il direttore. La funzione del direttore del carcere è una funzione delicata, importante e difficile, che deve essere circondata di prestigio morale

e materiale. Il direttore del carcere ha il comando di una piccola città chiusa, senza contatti con l'esterno, ed è come il governatore di una piazzaforte assediata, che, con la sua comprensione e con la sua anima, deve sopperire a tutti i bisogni e a tutte le mancanze.

Quando succede un incidente tutti se la prendono col direttore del carcere: talvolta possono esserci anche delle responsabilità da parte di costui, ma in genere si tratta di casi simili a quello del disgraziato Carretta.

Il direttore del carcere dovrebbe essere considerato come un magistrato specializzato, il quale deve assolvere ad una delicatissima funzione, e che pertanto deve avere una adeguata posizione morale e giuridica, con un organico di carriera che gli consenta la possibilità della legittima soddisfazione dei suoi onesti desideri di essere riconosciuto come un funzionario di larga responsabilità e di notevole importanza.

Pensate che attualmente abbiamo 104 direzioni di carceri affidate, o a segretari, o anche a semplici marescialli, per mancanza di direttori. Tutta la carriera del personale carcerario deve essere riveduta e corretta, non solo quella dei direttori, ma anche quella dei segretari, dei medici alienisti, degli istitutori, e così via.

L'amministrazione carceraria non deve più essere considerata come la cenerentola delle carriere statali; bisogna finirla con quel pregiudizio, che rimonta probabilmente ai vecchi regimi borbonici o papali, per cui tutto quello che si attiene o alla pubblica sicurezza, o alle carceri, è considerato come qualcosa di inferiore. Sono invece compiti difficili, delicati ed importanti, che hanno in sé una grande responsabilità, che importano doveri speciali di umanità e di solidarietà, e che dovrebbero essere tenuti in altissima considerazione.

Un problema che pure deve essere ricordato è quello del decentramento regionale: se c'è un'amministrazione nella quale è possibile attuare questo decentramento è appunto quella carceraria, con vantaggio enorme dell'erario e degli stessi detenuti. Pensate ad esempio a quello che comporta la traduzione di un detenuto da un carcere al manicomio di Aversa, o al tubercolosario di Pianosa!

Si inizia una pratica che dura molti mesi, in quanto bisogna accertare l'effettiva esistenza della malattia e la sua importanza, attraverso carteggi ed ispezioni, e finalmente il Ministero risponde che il malato potrà andare ad Aversa, o a Pianosa. Ma non è tutto qui. Bisogna aspettare che nei detti stabilimenti ci sia posto. Una volta che anche questa condizione si è verificata, comincia il triste pellegrinaggio del malato: egli parte dalla prigione in traduzione e la sera è lasciato dalla scorta nel reparto «transito» della prigione della città dove si è giunti. Questo reparto transito è una specie di bolgia infernale, dove si raccolgono detenuti di vario genere e dove il trattamento è inumano. Il viaggio non ricomincia il giorno dopo; bisogna attendere che dal carcere parta una scorta che vada nella direzione che anche il malato deve seguire; bisogna cioè aspettare la «corrispondenza». Succede quindi che molte volte il malato muore prima di giungere al luogo di cura...

Credo perciò che in questo campo il decentramento regionale darebbe ottimi risultati.

In nessuna Assemblea legislativa come nel Senato italiano si trovano tanti senatori che conoscano, per esperienza personale, la situazione carceraria. Nel nostro Senato ci sono persone che hanno scontato sino a 15 anni di carcere; circa trenta di noi sono stati per lunghi anni detenuti durante il periodo fascista. Altri — come chi vi parla — lo sono stati per brevi periodi; ma tutti conosciamo egualmente bene i difetti del nostro regime carcerario.

I locali sono infetti ed insufficienti; anche le carceri di grande capienza diventano insufficienti, perchè vi si immette un numero di detenuti molto superiore al possibile. In proposito si emanò una legge che lasciò il tempo che aveva trovato. Noi di leggi ne abbiamo fatte sempre delle bellissime; le leggi non sono mai mancate, non c'è problema che non abbia trovato la sua soluzione teorica in una legge. Orbene, con la legge del 9 maggio 1932 si disponeva che l'amministrazione avrebbe dovuto provvedere alla revisione generale degli stabilimenti, per decidere quali dovevano essere conservati, quali modificati, quali abbandonati e quindi costruiti *ex novo*.

Si sarebbe trattato allora della spesa di poche decine di milioni, ma nulla si è fatto. Oggi

invece occorreranno decine di miliardi; ma questa non è una buona ragione per non risolvere il problema, che deve essere assolutamente risolto.

Ho avuto l'onore, in adempimento di un incarico avuto dall'attuale Guardasigilli, di visitare le carceri della Svizzera, e fu veramente un senso di vergogna che mi colpì pensando alle nostre carceri, perchè il nostro Paese, che pure è stato all'avanguardia del progresso in materia di criminologia, che ha avuto e ha scrittori autorevolissimi, i libri dei quali sono studiati, e i cui principi sono applicati all'estero, ha delle carceri che sono in uno stato veramente vergognoso in confronto delle carceri straniere. Un illustre specialista in queste materie, il Marracino, scrisse che il carcere italiano si poteva chiamare la casa del povero; ma questo si poteva dire una volta; oggi purtroppo è la casa di tutti i cittadini, perchè tutti i cittadini a turno rischiano di passare un periodo della loro vita in galera. Ma se anche fosse soltanto la casa del povero, non per questo non deve essere decente, igienica ed ariosa, in maniera da poter ospitare umanamente chi è costretto a starci.

In questi giorni alcuni giornali di Roma, il *Messaggero* e il *Momento-Sera*, hanno fatto una inchiesta sulle condizioni carcerarie italiane. Non leggerò questi giornali, benchè gli articoli siano stati scritti da esperti (uno è stato anche mio vicino di cella) e pongano con precisione il dito sulla piaga. Voglio però leggervi alcuni titoli: «Uomini in celle infette minacciati da morbi paurosi»: «La follia e la tubercolosi spaventose piaghe del carcere»; «Tutti quanti soffrono nell'inferno delle nostre carceri», e badate che il testo corrisponde perfettamente ai titoli, che non sono fatti per attirare l'attenzione dei lettori.

Le carceri italiane sono degli inferni per i vivi, e il nostro Guardasigilli dovrà provvedere a tutto ciò! Poichè egli dovrà attuare al più presto delle riforme, vorrei dargli un consiglio: non si costruiscano delle carceri mastodontiche a tipo panoptico come quelle di Filadelfia, o come Regina Coeli: occorrerebbero spese enormi e i risultati non corrisponderebbero praticamente allo scopo. Questi tipi di carceri potevano rappresentare un progresso nel 1880, quando furono concepite; ma oggi

rappresenterebbero un regresso. Noi oggi abbiamo bisogno di colonie agricole, di officine, di stabilimenti, dove il detenuto sia sottratto all'ozio e sia riportato al lavoro. L'unica medicina sociale è il lavoro; solo il lavoro può redimere questi uomini, può ricondurre queste persone traviate alla vita sociale normale, quindi è sul lavoro soprattutto che deve essere basata la rieducazione dei detenuti.

Ora passiamo rapidamente al regolamento carcerario.

Un decreto del 2 agosto 1902 aboliva l'uso della catena, che era stato deciso con il decreto 7 marzo 1878, e così gli antichi forzati sono rimasti soltanto nei nostri ricordi infantili, perchè noi i forzati li abbiamo appena veduti nei primi anni della nostra giovinezza.

Un altro progresso fu compiuto quando, con decreto 31 luglio 1922, l'amministrazione carceraria passò dal Ministero dell'interno a quello della giustizia. Infine un altro passo fu fatto in regime fascista, quando il Direttore generale Novelli, magistrato che tutti ricordano per la sua sapienza giuridica e l'acutezza dell'ingegno, sotto il regime del Ministro Rocco, formò il famoso regolamento del 18 luglio 1931. È un regolamento, che i colleghi che sono stati in carcere, debbono ricordare, perchè era affisso in ogni cella e nella inattività della prigionia si imparava a memoria articolo per articolo. Ma badate che anche questo regolamento, che sembrò un grande progresso, aveva il suo veleno, perchè era ispirato a quella speciale concezione di regime autoritario, per cui lo Stato dominava tutto ed aveva veramente la possibilità di compiere ogni arbitrio a carico dei detenuti. Difatti nella relazione del Ministro Rocco si dice che « la vita carceraria non deve togliere alla pena il carattere afflittivo ed intimidatorio ». Si torna cioè al vecchio concetto del *punitur quia peccatum*, della vendetta che lo Stato esercita; concetto assurdo nella terra che ha dato origine a quelle dottrine, che hanno aperto le porte del carcere ad un moderno influsso di umanità e di civiltà.

Da qui l'esigenza di un nuovo regolamento, che faccia sparire dalle carceri alcune abitudini che sono veramente obbrobriose. Io riorderò al Senato, perchè forse non tutti ne

sono a conoscenza, alcune di esse. Basta con quel pagliericcio pieno di insetti e di cimici, che non lasciano dormire! Basta coll'immondo e odioso *bugliolo*; basta con quella lampadina accesa che sta sugli occhi ed impedisce di chiudere le palpebre! Basta con quell'aria a spicchi, che si respira nei *cubicoli*! Il cubicolo, per chi non lo sapesse, è un luogo in cui si deve passeggiare, diviso a spicchi come una torta, che ha la massima larghezza di tre metri e una lunghezza di sette metri e finisce naturalmente a imbuto, in modo che si possono percorrere cinque passi all'andata e cinque al ritorno. E basta poi con il *numero* che sostituisce il nome. Ma perchè il condannato deve perdere il suo nome, se deve essere riabilitato, se deve essere ricondotto nella vita sociale? Perchè umiliarlo, perchè rendergli più difficile quella rinascita spirituale che gli si auspica in teoria? Basta infine con quel vitto nauseabondo e insufficiente... di cui è meglio non parlare. Negli antichi bagni penali, secondo il decreto del 3 marzo 1878, la quantità di pane era di 736 grammi a testa, mentre oggi essa è ridotta a 375 grammi, e non vi parlo poi dei legumi, della pasta e dei condimenti. Voi sapete che ciò dipende in gran parte dalla fornitura dei viveri, che è appaltata a ditte diverse.

A questo proposito voglio ricordare, onorevole Guardasigilli, una proposta che feci in un mio libro sulla « Nuova Magistratura », che però pochi hanno letto, con cui ritenevo opportuno che nessuno potesse indossare la toga di giudice se non avesse prima passato 15 giorni in carcere in incognito, per sapere di che cosa si tratta.

Onorevoli colleghi, io volgo alla fine, e faccio solo due ultime osservazioni. L'on. Bertini nella sua relazione accenna ai Consigli di patronato e nota acutamente che per questi Consigli, che dovrebbero avere la duplice funzione di prestare assistenza ai detenuti e alle famiglie dei detenuti, si ha nel bilancio una piccola partita, che voi potete vedere a pagina 49 dello stato di previsione dell'entrata e della spesa della Cassa delle ammende. Si tratta di un milione e 700 mila lire annue: se fate il calcolo del numero dei detenuti, la cifra a testa viene ad essere di 15 lire. Con la spesa

di un francobollo si dovrebbero assistere le famiglie dei detenuti e trovare poi agli stessi una occupazione quando sono usciti dal carcere? A questo proposito debbo osservare per altro che non è solo lo Stato che si deve preoccupare di questo problema, ma è anche l'iniziativa privata, che dovrebbe largamente intervenire. All'estero, e specialmente in Francia, vi è tutta una fioritura di organismi privati, controllati dal Ministero della giustizia, che si occupano del riassorbimento dei liberati dal carcere. Ed a questo proposito (ho finito veramente) ho sott'occhio una pubblicazione molto interessante, che tratta di un esperimento che si è fatto recentemente in Argentina. Il direttore generale delle carceri argentine, Roberto Pettinato, si è preoccupato di questo problema ed ha escogitato un sistema veramente semplice ma efficace, sistema che il Guardasigilli può attuare anche subito, con una semplice circolare, perchè non c'è bisogno di alcun provvedimento speciale. Si è stabilito, cioè, che, quando un detenuto ha scontato una parte notevole della pena e che la parte rimanente non è superiore ad un anno, cessi di essere trattato come gli altri detenuti, purchè, naturalmente, abbia il requisito della buona condotta e abbia dato prova di ravvedimento. Il detenuto passa così ad un regime attenuato di disciplina, e cioè passa in un certo braccio speciale, che nel carcere di Buenos Aires è il braccio n. 7, e comincia a riabituarsi alla vita dell'uomo libero: rimane detenuto, ma l'unica coercizione che resta è solo quella di non potere uscire dal carcere. In questo modo egli può cominciare a ricostruire i propri rapporti con la famiglia, con la parentela, con quella che sarà la sua nuova vita di quando uscirà dal carcere.

Io non so se l'esperimento, iniziato da poco, abbia dato i risultati sperati, ma sembra che essi siano soddisfacenti. Quindi invito l'onorevole Ministro, che è uomo di alto intelletto e di nobile cuore, a voler fare un tentativo simile anche in Italia, magari in un solo carcere per ora, per vedere se questo regime attenuato di disciplina non possa essere un mezzo efficace per facilitare il ritorno del detenuto alla vita normale.

Voce. È la scuola di Enrico Ferri!

PERSICO. Ferri ha avuto in Argentina largo seguito e molte delle sue idee sono state realizzate.

Desideravo richiamare brevemente la vostra attenzione, onorevoli colleghi, su questo problema gravissimo, problema squisitamente umano e profondamento sociale: e spero di esserci riuscito. D'altra parte su questo problema dovremo tornare, perchè abbiamo un obbligo preciso che deriva dall'articolo 27 della Costituzione, il quale dice: « Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, ma devono tendere alla rieducazione del condannato ». (*Applausi vivissimi, molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. In seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana, che si terrà alle ore 16,30 con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (ore 12,40).

Dott. CARLO DE ALBERTI
Direttore dell'Ufficio dei Resoconti.