

CVII^a TORNATA**LUNEDI 25 MAGGIO 1931 - Anno IX****Presidenza del Presidente FEDERZONI
e poi del Vice Presidente BONIN LONGARE****INDICE**

Congedi	Pag.	3819
Disegni di legge:		
(Discussione):		
« Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1931 al 30 giugno 1932 » (840)		3820
VENINO		3820
RAIMONDI		3826
DIENA		8831
GIAMPIETRO		3840
Relazioni:		
(Presentazione)		3819, 3846
Uffici:		
(Riunione)		3819

La seduta è aperta alle ore 16.

SCALORI, *segretario*. Dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Antona Traversi per giorni 1; Bombi per giorni 5; Brezzi per giorni 20; Cimati per giorni 8; Di Frassineto per giorni 3; Fulci per giorni 10; Gentile per giorni 5; Ginori Conti per giorni 8; Montuori per giorni 20; Puricelli

per giorni 8; Silvestri per giorni 3; Suardo per giorni 6; Tosti di Valminuta per giorni 4.

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

Annuncio di presentazione di relazioni.

PRESIDENTE. Comunico al Senato le seguenti relazioni pervenute alla Presidenza:

DI FRASSINETO. Istituzioni di albi per gli esportatori di prodotti ortofrutticoli agrumari, di essenze agrumarie e di fiori (831).

SAILER. Ufficiali osservatori dall'aeroplano (862).

Riunione degli Uffici.

PRESIDENTE. Domani alle ore 15 si riuniranno gli uffici per discutere i disegni di legge compresi nel seguente ordine del giorno:

Autorizzazione preventiva del Ministero dell'aeronautica per la concessione di credito agli ufficiali ed ai marescialli della Regia aeronautica (870);

Proroga del termine stabilito per il funzionamento del Tribunale Speciale per la difesa dello Stato (878);

Estensione alla Milizia della Strada del trattamento giuridico stabilito per la Milizia Nazionale Forestale (879);

Proroga del termine di attuazione del piano di risanamento della città di Palermo (880);

Adesione dell'Italia all'Atto generale per il regolamento pacifico delle controversie internazionali (886);

Approvazione della Convenzione per la protezione delle opere letterarie ed artistiche, firmata a Roma, tra l'Italia ed altri Stati, il 2 giugno 1928 (887).

Discussione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1931 al 30 giugno 1932 » (N. 840).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e affari di culto, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1931 al 30 giugno 1932 ».

Prego il senatore segretario Scalori di dar lettura del disegno di legge.

SCALORI, *segretario, legge lo stampato numero 840.*

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale. Ha facoltà di parlare il senatore Venino.

VENINO. Onorevoli colleghi, spetta senza dubbio al Governo fascista e, in modo particolare, al ministro Rocco il grande merito di avere affrontato e d'aver posto innanzi alla pubblica opinione il gravissimo problema della delinquenza minorile o, in altre migliori parole, quello della redenzione della giovinezza traviata.

Consenta il Senato che un osservatore assiduo del fenomeno che giornalmente corrobora la propria indagine dottrinale negli insegnamenti dell'esperienza che gli deriva dal presiedere i grandi istituti dell'Associazione Nazionale « Cesare Beccaria » di Milano, oggi divenuta la maggiore organizzazione — fors'anco di Europa — che s'occupi del minore traviato, consenta il Senato che qui esponga alcuni rilievi intorno all'importantissimo argomento e richiami su di esso benevola attenzione. Ho detto delle segnalate benemerenzze del nostro valoroso ministro. Se ne faccio ora una nuova menzione, non è solo per poter nuovamente applaudire ad esse, ma anche per poter esprimere il voto — il quale non mancherà

certo d'essere accolto — che egli le accresca e le completi.

Onorevole ministro, la lotta contro la delinquenza minorile esige, secondo il mio sommesso consiglio, un fronte unico, il quale obbedisca ad un'unica direttiva e s'opponga con metodo a tutte le diverse manifestazioni del fenomeno, nessuna esclusa. Affrontando il problema, occorre affrontarlo in pieno, senza esitazioni, senza preoccupazioni estranee, senza indulgenze: stabilito un determinato principio, occorre applicarlo in tutta la sua estensione, e in tutte le sue conseguenze.

Ora, è principio ormai universalmente conclamato quello che si riferisce alla necessità che il minore traviato abbia ad essere sottratto al contagio dell'ambiente malsano. Che l'ambiente malsano sia quello d'una famiglia immorale, o quello della strada, o quello della prigione, o quello del camerone di passaggio della questura a contatto con delinquenti anziani o professionali, poco conta: l'essenziale è che il minore non solo ne sia sottratto, ma che mai per nessun motivo possa esservi condotto o ricondotto. Data questa premessa, il corollario che ne scaturisce è evidente: nessun minore, tanto più se fermato per ragioni di pubblica sicurezza, tanto più se imputato — perchè nell'un caso e nell'altro potrebbe anche risultare di nulla colpevole — e nessun minore anche se condannato, dovrebbe essere ospite d'ambienti carcerari o affini, ma piuttosto, come avviene per il minore correndo, di istituti speciali e specializzati.

Quando dico minore, dico individuo che non ha compiuto ancora il ventunesimo anno di età. Parrà ovvia questa osservazione anche a chi del nostro codice conosca soltanto il frontespizio. Ma cesserà di parerlo e di esserlo quando si sappia che vi sono minorenni e segnatamente quelli trovantisi proprio nel momento più delicato della loro giovinezza — tra i 18 ed i 21 anni — che anche là dove la illuminata generosità pubblica ha apprestato gli opportuni speciali presidi a sostegno e a difesa di quel conclamato principio di profilassi sociale a cui ho più indietro accennato, devono varcare, in entrata, la triste soglia del carcere se fermati per misure di pubblica sicurezza o se imputati, o varcare, prematuramente, in uscita, se corrigendi, quella dell'ospitale e provvido isti-

tuto di educazione: gli uni e gli altri entrando o rientrando, fatalmente, sulla più diretta via che conduce o riconduce al male.

Lo strano è questo: esiste un codice che stabilisce, come si è visto, che al di sotto dei 21 anni si è minorenni; esistono case di rieducazione ove lo stesso Stato colloca direttamente o indirettamente, e a proprie spese e con la possibilità di permanenza fino ai 21 anni, il minorenni corrigendo, non meno perchè vi trovi la propria redenzione che perchè sfugga a nefaste influenze. Viceversa, salvo che a Milano dove opera la « Cesare Beccaria » o in due, tre altre località, minorenni, a partire magari dai 12, 14, 15 anni fermati per misure di pubblica sicurezza o imputati, continuano ad essere avviati al carcere e avvicinati ad uno dei maggiori centri d'infezione.

Dei condannati dirò più oltre. Lo strano è questo: che mentre, ripeto, abbiamo, da un lato, lo Stato che nei confronti dei corrigendi riconosce giustamente la necessità della speciale assistenza fino al 21° anno d'età, abbiamo, dall'altro lato, una legge — quella che disciplina l'attività dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia — la quale nega l'interessamento dell'opera stessa ai minori tra il 18° e il 21° anno di età. Glielo nega cioè — ripeto ancora una volta — abbandonandoli al proprio destino, proprio nel momento in cui possono avere, e nella maggior parte dei casi hanno maggiormente bisogno di appoggio e di guida. In altri termini direbbersi che per i minorenni italiani — agli effetti assistenziali — vi siano due differenti limiti d'età: quello del 21° anno per gli assistiti dallo Stato; quello del 18° per gli assistiti dall'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia.

Solo chi segue da vicino la vita di quei minorenni, solo chi conosce da vicino le origini e le ragioni del loro traviamiento e le esigenze indeclinabili della loro rieducazione, sa quanto pernicioso sia il dovere lasciare in tronco la grande opera di ricostruzione morale iniziata, e quanto doloroso sia il dover abbandonare alla loro dura sorte, per tirannia di legge, — frustrandosi fatiche e soffocandosi speranze fondate — tanti giovani non ancora moralmente temprati alla nuova vita che li attende, non ancora professionalmente addestrati, spes-

sissimo senza famiglia e senza meta. L'Opera nazionale ha voluto stringere come in un grande amplesso materno tutta la fanciullezza d'Italia bisognosa di cure, di sostegno, di sorrisi: nella sua imparzialità generosa non ha voluto fare distinzione fra i suoi innumerevoli protetti ed ha ragguagliato ad un denominatore comune il fanciullo gracile, il fanciullo cieco, il fanciullo deficiente, il fanciullo abbandonato, e il traviato, il delinquente e via dicendo. Ma l'Opera nazionale, per quanto almeno ha tratto a questi ultimi, non ha forse commisurato all'ampiezza del proprio gesto la lunghezza del proprio braccio, mentre il problema della delinquenza minorile è così complesso, estende le proprie radici in così vasto campo, i propri rami in così largo spazio, e tanti problemi solleva e prospetta, da non poter essere trattato alla stessa stregua d'altri come una delle tante branche di un'unica attività, come una delle diverse sfaccettature d'un medesimo prisma. Per di più esso prestasi, quando non disciplinato da un ben precisato organo competente, con norme e con criteri che strettamente gli si convengano, a dannose interferenze d'azione, a contraddizioni, se non proprio a contrasti di metodo. Ne segue, a parer mio, onorevole ministro, la necessità di esaminare se alle volte non occorra di promuovere qualche modifica alla legge dell'Opera nazionale: o che l'assistenza al minorenni traviato abbia ad essere con ben giustificata eccezione continuata fino al 21° anno se del caso, così come la continua lo Stato e ogni altro Ente, o che essa abbia ad essere stralciata dall'attività della grande istituzione per essere esclusivamente posta sotto la ispirazione, la direzione e la vigilanza dello stesso Ministero della giustizia.

Perchè, onorevoli colleghi, se, almeno a Milano, è stato possibile che i fermati per misure di pubblica sicurezza, ad esempio, non vadano più alle carceri nè più transitino per le questure, ma vengano accolti — in attesa di provvedimenti — a carico dell'Opera nazionale in particolare istituto, è stato possibile in quanto essi siano al di sotto dei 18 anni; dai 18 anni al 21°, negando l'Opera nazionale interessamento alcuno, essi dovrebbero senz'altro essere carcerati. « Dovrebbero », dico, se l'Associazione nazionale « Cesare Beccaria » che è un'Opera pia e che per gran parte vive della

pubblica beneficenza non avesse preferito assumerne l'intero onere pur di evitare tanta iattura. Sta intanto il fatto che è un'Opera pia che si sostituisce al grande organo parastatale e usurpa — dirò così — consigliata e spinta dal superiore e generale interesse, quella che ne dovrebbe essere l'azione.

Non diversamente da quanto detto più indietro potrebbe dirsi dei minori condannati. Dopo un brevissimo esperimento che non diede che risultati soddisfacenti, i minori condannati, tolti dal carcere dove prima erano sedicentemente raccolti in una sezione speciale, ma in realtà, per forza di cose, non certo per malvolere di uomini, si trovavano a continuo contatto col malfattore comune, sono ritornati . . . al loro punto di partenza, e con essi anche quelli, senza alcun riguardo all'età, che erano in attesa dell'assegnazione ministeriale a una casa di correzione.

Quest'ultimo provvedimento è realmente grave: grave anche perchè segna un passo a ritroso sul cammino percorso fin qui.

Il nuovo codice penale ha ridotto, come è noto, la condannabilità dei minori e ha disposto che prima di condannarli abbia ad essere applicata la condizionale o la legge del perdono. Anche è stato prescritto che i condannati abbiano ad essere raccolti in separati reparti del carcere. Tutto ciò prova ancora una volta la riconosciuta necessità di allontanare, di appartare, di segregare il minore da dannose convivenze. Ma nel fatto tale segregazione non avviene nè avverrà, in primo luogo perchè non tutti i carceri ne offrono la pratica possibilità, in secondo luogo perchè quand'anche i contatti materiali potessero per pura ipotesi evitarsi, non mai evitabili sono e sarebbero quelli spirituali che nascono dalla comunanza di un ambiente che respira la colpa e ne trasmette il contagio.

D'altronde se è vero — come sarà vero — che con l'applicazione del nuovo codice penale il numero dei minori condannati sarà esiguo, resta a vedere se, anche dal lato materiale, varrà la pena di istituire nel carcere reparti speciali per minorenni, destinati già *a priori* ad essere presso che deserti e inutilizzati. Opinano taluni che il minore condannato, in quanto appunto tale, appartiene — dirò così — unicamente allo Stato: non voglio discutere

questa asserzione. Osservo però che essa non esclude certo che lo Stato non possa creare, o gestire, non potendolo, o anche a delegare a gestire sotto ogni più rigoroso controllo, istituti a sè stanti per il ricovero di quanti minorenni chiamerò travati, con parola comprensiva. Perchè onorevoli colleghi, anche questo occorre domandarsi: quanti di essi sono colpevoli? quanti di essi, invece, disgraziati? quanti di essi delinquenti o quanti di essi, invece, vittime? Interrogiamone lo stato civile e lo stato di famiglia, esaminiamo l'ambiente familiare donde provengono, e non avremo difficoltà a trovare risposta.

Un'altra grave questione, onorevole ministro: quella che riguarda la patria potestà nei riguardi del minore correndo e agli effetti del suo proscioglimento dalla casa di rieducazione che lo ospita. Intanto una pregiudiziale dovrebbe affermarsi: nessun minore accolto in una casa di rieducazione, anche quando accoltovi per conto dello Stato, o per conto dei Comitati provinciali orfani di guerra o delle Federazioni provinciali della maternità ed infanzia ecc., nessun minore, dico, dovrebbe poter esserne dimesso senza il favorevole parere dell'Istituto. Questo oggi, nel fatto, non succede. Lo Stato, in genere, o il Presidente del Tribunale, sollecita, è vero, l'opinione dell'Istituto, ma la sua richiesta non lo impegna a conformare ad essa la propria decisione, e spesso avviene che, ad onta di informazioni sfavorevoli, il minore sia prosciolto lo stesso. È anzi occorso talvolta che, fatto di ciò sommo rilievo non da altra preoccupazione dettato che da quella di non restituire alla società individuo immaturo o inetto a rientrarvi, l'Istituto ne abbia avuto cortese ma severo rimprovero, stimandosi il rilievo fatto come un temerario attentato alla sovranità statale, o al prestigio del magistrato. È ovvio invece che l'autorità che *unicamente* possa pronunciarsi sulla dimissibilità del minore è quella dell'Istituto che lo vigila, che lo assiste, che è in grado di giudicare realmente del grado di ravvedimento e di avviamento professionale da lui raggiunto, e di giudicarlo in rapporto anche a due altri importantissimi elementi doverosamente accertabili in precedenza: a quello, cioè, che riguarda la condizione morale dell'ambiente familiare in cui il minore dovrebbe

fare ritorno e a quello che riguarda le sue condizioni economiche.

Quanto più sopra ho affermato è tanto più indispensabile di seguire nei confronti dei minori ricoverati per conto privato. Ed è a questo proposito — particolarmente — che conviene accennare alla patria potestà. Occorre partire da questo principio di cui purtroppo la esperienza constata la fondatezza: il 70 o l'80 % dei minori travati tali sono — come ho già detto — per l'anormale costituzione o per l'impotenza educativa, o per il malo esempio della famiglia. I redimibili, in genere, appartengono a questa grande categoria. Ora vi sono genitori che, senza essere propriamente incorsi in quelle colpe che di regola determinano la decadenza della patria potestà, non sono, nel fatto, meno degli altri meritevoli d'esserne privati. Invece giuridicamente la detengono, e contro di essi l'istituto che, ricoverando il minore lo ha sottratto alla loro nefasta influenza, trovasi completamente disarmato: se un padre, se una madre, inconsapevoli dell'interesse morale del figliolo o magari mossi da mire egoistiche e utilitarie a sfruttarlo, come spesso avviene, ne reclamano la restituzione, l'istituto non può opporsi e, riusciti vani i consigli e alcune volte le preghiere, assiste con un senso di infinito rammarico, di profonda tristezza alla partenza del minore dal luogo ove certamente avrebbe trovato la propria redenzione, o in altre parole, al fatale ritorno sulle vie del male.

Non è qui il caso, onorevole ministro, di parlare della decadenza parziale o temporanea della patria potestà, opportunamente prevista dal codice nuovo. Qui il provvedimento dovrebbe essere diverso: qui dovrebbe trattarsi di limitare i diritti della patria potestà, o meglio, di sospenderli per tutto il periodo del ricovero, limitatamente al caso specifico del proscioglimento, per deferirli all'istituto col fatto stesso della consegna fattagli del minore, assicurando così da ogni eventuale abuso e da ogni degenerazione l'esercizio della patria potestà.

Una parola, onorevoli colleghi, sui tribunali minorili: sul loro funzionamento, non sulla loro istituzione, poichè, per quanto riguarda quest'ultima non si possono avere che parole di plauso per l'onorevole ministro che il felice esperimento di Milano ha voluto estendere ad altre

sedi, e non si possono avere che parole di augurio perchè voglia estenderlo ad un ancora maggior numero di esse. Anche qui il problema va affrontato in pieno, onorevole ministro: anche qui occorre unità di direttive, di metodo e di azione. Ora, io mi domando se a tale assoluta necessità per avventura non contrasti il fatto che un minore viene oggi giudicato dal Tribunale minorile di Milano o di Roma o di Napoli, di una qualunque, cioè, delle sedi di Corte d'appello in cui è stato istituito, e un altro minore, magari appartenente alla loro stessa circoscrizione, viene invece altrove giudicato da un Tribunale comune, il quale funziona, sia pure a porte chiuse come vuole la legge, ma con criteri e soprattutto con uno spirito diverso. Chiedo all'onorevole ministro che, nell'attesa che i tribunali minorili possano essere estesi, come ho invocato più sopra, a un maggior numero di sedi, tutti i minorenni giudicabili abbiano ad essere avviati al loro Tribunale speciale, almeno a quello esistente nel capoluogo della circoscrizione, ovviandosi così a gravi disparità di trattamento e di giudizio. Un ben organizzato servizio, per quanto riguarda la fissazione delle udienze, le traduzioni e le trasferte, permetterà senza dubbio che la mia istanza possa essere attuata con un onere finanziario relativamente lieve: lievissimo sempre poi se paragonato agli immensi vantaggi morali che ne deriverebbero.

Ho raccomandato che tutti i minorenni abbiano ad essere avviati almeno a tribunali minorili istituiti nelle sedi di Corte d'appello, e ciò anche per quest'altra importantissima ragione: perchè, cioè, se già in taluni capoluoghi esistono istituti di ricovero in cui il minore inquisito può sostare in attesa del processo o in attesa — quando condannato — di assegnazione alla definitiva dimora, in taluni altri è anche assai più facile istituirli — per evidenti ragioni — ove non esistessero. E qui occorre essere espliciti: un tribunale minorile avulso da un istituto di ricovero, un tribunale minorile che non possa contare su un istituto che accolga il ragazzo imputato e abbia, ad esempio, i mezzi di studiarlo e le possibilità di sottoporlo al preventivo esame approfondito del proprio psichiatra, di quello stesso psichiatra che, secondo le sagge disposizioni ministeriali, dovrà riferirne al processo;

un tribunale minorile siffatto non ha nè potrebbe avere che un'assai limitata ragione d'essere, e non è nè altro potrebbe essere che un tribunale, differenziandosi da ogni altro solo per il fatto di funzionare — nella migliore delle ipotesi — appartato in un'aula diversa o lontana da quella in cui di solito si amministra la giustizia. Mancandogli quello che è il suo indispensabile complemento, quello che è il suo presupposto necessario, mancandogli cioè l'istituto di ricovero, la sua azione non è, e non potrebbe essere, che monca ed imperfetta quando non anche contraddittoria, la sua influenza nulla, il suo prestigio irrisorio. Bisogna che là dove esiste un istituto di ricovero, il tribunale minorile ne possa quanto più largamente possibile approfittare, e che là ove non esiste (parlo sempre almeno delle sedi di Corte d'appello) presto sia creato, o almeno ritagliato, dirò così, in altro che più si presti all'adattamento. Tale adattamento, almeno inizialmente per le più impellenti esigenze, non potrebbe mai essere costoso a segno di palesarsi proibitivo e di dover essere abbandonato.

Oggi questo accade: che il minore inquisito o viene inviato alle carceri, e qui non voglio ripetere quanto ho detto in proposito, o con eccessiva larghezza, e qui richiamo la particolare attenzione del ministro, viene lasciato a piede libero in attesa del processo. Io domando — incidentalmente — con quale serietà scientifica potrà, ad esempio, riferirne lo psichiatra costretto ad improvvisare il proprio giudizio sopra un individuo mai visto o quanto meno sfuggito alla sua regolare osservazione. E qui devo, se pure con rammarico, segnalare all'onorevole ministro che anche a Milano, dove il tribunale minorile ha pure la invidiata fortuna di essere non solo accanto ma nello stesso grandioso ambiente d'un istituto specializzato, il numero dei minori inquisiti lasciati a piede libero troppo abbonda così da essere divenuto un sistema, con evidente studio di permettere o di assicurare forse qualche vantaggio finanziario all'Ente a cui è demandato di passare le rette di ricovero, ma anche con evidente e prevalente danno per quella che è la funzione, prima ancora educativa che giuridica, se posso esprimermi così, del tribunale del minore.

Il tribunale del minore ha e deve avere una sua propria particolare essenza. Perché

se noi immaginiamo, per ipotesi, vulnerato, nella realtà, il principio del gratuito patrocinio, se pensiamo che il rapporto intercedente fra il difeso e l'avvocato sia quello unicamente rappresentato da una parcella e che la preoccupazione del patrono sia più nello strappare al giudice un verdetto indulgente che non nel cercare la salvezza morale del piccolo traviato; se noi, sempre per ipotesi, immaginiamo giudici che si limitino alla rigida applicazione della legge senza chiedere alla eloquenza del cuore la parola suavisiva e ammonitrice che spesso ha più peso sull'anima del fanciullo che non l'arido articolo del codice, e senza tentare quella mozione degli affetti che non di rado promuove e determina l'azione salutare, tanto varrebbe e tanto sarebbe valso che l'acqua continuasse o avesse continuato a correre per la sua china.

Risplenda pure sulla parete dell'aula la dolce immagine di Cristo, vestano pure magistrati e avvocati le loro toghe severe, presenzi pure all'udienza il carabiniere quasi a corroborare nella sua rappresentanza della forza il concetto del diritto, ma diversa dev'essere la mentalità a cui va intonato il dibattito, diverso, profondamente diverso, lo spirito animatore. L'anima del fanciullo, anche quella di un fanciullo traviato, è un strumento di così grande delicatezza che esige in chi lo tratta cautele sapienti e un profondo senso di responsabilità e di paternità. E pertanto mi permetto richiamare l'attenzione dell'onorevole ministro sulla necessità che il giudice del minore sia a tale ufficio designato, previa particolare o rigorosa valutazione delle specifiche sue attitudini a coprirlo e della sua competenza più ancora morale ed educatrice che — oserei dire — giuridica, e possa in tale ufficio — quando dimostratosi adatto — rimanere quanto più possibile a lungo, orgoglioso, perché consapevole, della importanza della grandissima missione che gli è stata affidata.

C'è poi un'altra questione gravissima, a cui conviene accennare in questa sommaria rassegna delle più essenziali forme assistenziali del minore traviato, e anche questa questione sta a dimostrare come il poliedrico problema sociale da esso rappresentato non possa ammettere che una soluzione integrale. Chiamerò questa questione, genericamente, quella del « dopo-istituto »: quella, in una parola, che si presenta in moltissimi casi, nel momento stesso in cui

il minorenni è restituito a libertà. Parlo specialmente del minorenni che non può contare sopra appoggi famigliari, o per ragioni economiche, o per ragioni morali, o perchè rimasto senza famiglia o perchè addirittura non l'ha avuta mai.

Se si consideri che, come ho già detto e come è provato da dati di fatto incontrovertibili, il 70; l'80 % dei minorenni travati è rappresentato da individui vittime di dannose influenze o di delittuosi abbandoni, si potrà agevolmente dedurre che l'impedire il rinnovarsi delle cause significa impedire quelle ricadute morali che ne sono le fatali conseguenze. Se non si provvede al « dopo-istituto » si svaluta tutto quello che ha potuto essere il risultato della precedente azione educativa.

Che io sappia, nulla ancora è stato fatto al riguardo, mentre molto potrebbesi fare a mio sommosso credere e senza eccessive difficoltà.

A Milano l'Associazione nazionale « Cesare Beccaria » ha affrontato il problema arditamente e, impaziente d'indugi, ha nientemeno che costruito — prima in Italia — un istituto specialissimo nel cui nome « Assistenziario » è espresso e affermato tutto un programma. In questo Istituto troveranno assistenza minorenni meritevoli, con assoluta preferenza di quelli che non hanno famiglia o che l'hanno in condizioni morali o economiche tali che il ritorno ad essa costituirebbe pregiudizio incommensurabile; l'istituto assicurerà loro non solo il materiale ricovero ma anche il collocamento al lavoro e li assisterà in ogni vicenda della loro nuova vita d'operaio. Ma, evidentemente, una iniziativa siffatta presuppone mezzi notevoli e un'organizzazione complessa di cui ben difficilmente altri enti potrebbero disporre. Penso che anche lo Stato, per diverse ragioni intuitive che qui sarebbe comunque troppo lungo di esporre, non sarebbe in grado di attuarla. Ma lo Stato potrebbe, e dovrebbe, invece, intervenire in altro modo nella risoluzione del problema del « dopo-istituto ». In primo luogo, come si pratica già largamente all'estero, col facilitare, ad esempio, quanto più possibile, l'ammissione volontaria dei minorenni nella marina, nell'esercito e segnatamente nelle truppe o nelle legioni coloniali. I precedenti che esistono stanno a dimostrare l'ottimo rendimento di quanti, se pure laboriosamente, riuscirono ad

arruolarsi nell'esercito, nella marina, nelle truppe coloniali — dico — e anche, aggiungo, nelle diverse specialità della Milizia. E a questo riguardo invoco una assai maggiore larghezza di criterio e di disposizioni e l'abbandono di talune pregiudiziali, o quanto meno la non rigorosa insistenza in esse, che oggi sono proibitive. Per taluni giovani il passaggio dalla vita dell'istituto alla vita libera è opportuno che avvenga per gradi e senza alcuna soluzione di continuità disciplinare: e la vita militare, che è già di per se stessa un grande elemento di educazione del corpo come dello spirito, sarà il coronamento, il suggello della conseguita re-
denzione, e il viatico migliore per perseverarvi senza soste e senza esitazioni. In secondo luogo lo Stato dovrebbe istituire dei veri e propri Consigli di patronato per i minorenni dimessi dagli istituti di ricovero.

Una opportunissima circolare in data 29 ottobre dello scorso anno è stata dall'onorevole ministro inviata a tutti i procuratori generali del Re presso le Corti d'appello del Regno per il tramite della solertissima Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e di pena. La circolare si riferisce alla creazione di Consigli di patronato presso ciascun tribunale, come è previsto per i liberati dal carcere dal nuovo codice penale. È poi sopravvenuto in questi giorni un provvido decreto.

Onorevole ministro, i Consigli di patronato, la cui attività fosse limitata ai liberati dal carcere, siano pure compresi i minorenni liberati dal carcere, rappresenterebbero sempre organi monchi ed imperfetti chiamati, per di più, ad esercitare la propria funzione al riguardo di individui che, se meritevoli sempre di appoggio, sono già stati colpiti dalla sanzione penale. È indubbio che Consigli di patronato siffatti trovano la propria ispirazione nel non mai abbastanza applaudito criterio preventivo, se pure applicato in ritardo e quando già la riportata condanna ha segnato la caduta morale dell'individuo: ma anche indubbio è che il criterio preventivo a cui saggiamente si informa il nuovo codice penale nei confronti del minorenni, troverebbe realmente la propria integrale illuminata dimostrazione in quei Consigli di patronato che, a fianco degli altri, o con gli altri — composti da magistrati, da rappresentanti sindacali, da padri e da madri di famiglia —

avessero anche il compito di interessarsi, bandito ogni inutile quando anche non dannoso intervento elemosiniero di valore solo contingente, al minore dimesso dall'istituto di ricovero e di assicurargli quel lavoro che è di per se stesso coefficiente primo di salvezza e di dignità di vita.

Onorevole ministro, su una delle etichette poste a un letto d'uno degli istituti dell'Associazione nazionale « Cesare Beccaria », su cui figura, a perenne ricordo, il nome dell'oblato munifico, sta questa leggenda profondamente eloquente ed ammonitrice: « I detenuti delle carceri di Milano per salvare da eguale sorte un minore ». Il letto è stato da essi offerto, raccogliendosi spontaneamente la somma occorrente; la leggenda è stata da essi spontaneamente dettata.

Onorevoli senatori, riconosco d'aver abusato in questo mio discorso della vostra indulgenza cortese, e ne chiedo vive scuse. Ma l'argomento su cui ho ritenuto necessario di richiamare l'attenzione del Governo e del Senato è così vasto e così complesso che l'accento solo a qualcuno dei suoi aspetti più essenziali mi ha costretto a varcare i limiti della più elementare discrezione.

Vasto, complesso, importantissimo argomento, in quanto interessa quel patrimonio umano che è dei più ricchi che il nostro Paese possieda e in quanto anche appartiene a quel grande problema demografico italiano — da non intendersi solo dal lato materiale dell'incremento numerico — che il Duce ha posto innanzi agli occhi della Nazione rinnovata, e che con la disciplina e col potenziamento delle sane energie giovanili, deve mirare anche al ricupero di quelle che si sono andate traviando, per poi affiancarle alle altre, robuste ed incorrotte, e farne valido gagliardo presidio e preziosa riserva aurea della Patria. (*Applausi e congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Raimondi.

RAIMONDI. Onorevoli colleghi, l'onorevole Venino con il discorso che abbiamo testè finito di ascoltare con intensa attenzione e di accompagnare con manifesti segni della nostra approvazione, ha agitato dinanzi a questa Assemblea uno dei problemi più angosciosi dell'età attuale: un problema che affatica giuristi e sociologi,

legislatori e filantropi e la cui soluzione, come avrete potuto comprendere dalle accorate parole dell'onorevole Venino, è ancora molto lontana.

Egli ve ne ha parlato con quella speciale competenza e quel calore di convinzione che gli deriva dal vivere, come egli fa giorno per giorno, l'arduo problema in quella « Cesare Beccaria » che è divenuta per lui una seconda famiglia e alla quale dedica tutta la sua mirabile attività, perseguendone i fini con quella tenacia, da *colonizzatore*, che lo rende ardito ed insistente nelle richieste, sempre quando si tratta di condurre a termine una impresa di bene, che diventa per lui un vero e proprio apostolato.

Gli argomenti da lui trattati sono tali e tanti e così complessi e delicati da non permettermi di farne oggetto di una discussione improvvisata. Osservo soltanto e di sfuggita che io dissento dall'onorevole Venino intorno alla spogliazione dell'autorità giudiziaria a favore dell'istituto che ricovera il fanciullo, per quel che riguarda il provvedimento di restituzione del fanciullo alla famiglia: mentre convengo pienamente con lui nella opportunità di togliere la patria potestà ai genitori ed affidarla all'istituto durante il tempo in cui il fanciullo è ricoverato.

Iscritto a parlare in sede di bilancio per trattare un ben diverso argomento, ma invitato a prendere la parola subito dopo l'onorevole Venino, crederei di mancare ad un mio preciso dovere se omettessi di dichiarare in quest'Aula e in questa occasione che, nell'esercizio delle mie funzioni di magistrato, ho potuto seguire da vicino l'opera della « Cesare Beccaria », e ho avuto modo di constatare la benefica efficacia dell'azione che essa svolge. Non so se le questioni sollevate dall'onorevole Venino potranno avere tutte la soluzione da lui desiderate e se tutte le richieste da lui fatte potranno trovare accoglimento: ma tengo per fermo che, se ciò non avverrà, se ne dovrà attribuire la causa a difficoltà di ordine superiore o d'ordine tecnico veramente insormontabili e non a poco buon volere dell'onorevole Rocco, il quale, come ha riconosciuto lo stesso onorevole Venino, ha dato ripetute prove della simpatia con la quale segue l'opera della « Cesare Beccaria » e ne ha sempre appoggiato le direttive.

Io non aggiungo altro in argomento, anche per non provocare una requisitoria da parte dell'amico Giampietro, il quale si è rivelato, in un discorso fatto in quest'Aula due anni or sono, altrettanto rigidamente severo verso i fanciulli delinquenti, quanto l'onorevole Venino vorrebbe che, pur entro giusti limiti, si fosse verso di loro indulgenti e misericordiosi. Ma poichè anche l'onorevole Giampietro, al pari dell'onorevole Venino, ha l'animo aperto ad ogni sentimento buono e generoso e sa ancor esso, per lunga esperienza, che se per taluni mali è necessaria la scure, per altri è farmaco sufficiente l'umana pietà, sono convinto che anch'egli si associerà a me nel rivolgere un pensiero di riconoscenza ai generosi uomini che con tanto spirito di abnegazione e di sacrificio danno l'opera loro disinteressata e fattiva a preservare i fanciulli dal contagio morale, rigenerarli quando sono travati e ridonarli alla società degni del nome di cittadini italiani. (*Applausi*).

E vengo alla ragione precipua per la quale mi sono iscritto a parlare in questa sede; quella di esprimere alcuni desideri all'onorevole ministro della giustizia in ordine all'attività legislativa che gli è propria.

L'anno scorso, rispondendo a me in quest'Aula, egli ha assicurato il Senato che, non appena promulgati i codici penale e di procedura penale, porrà mano alla revisione del primo libro del codice civile ed alla riforma del codice di procedura civile. Questa assicurazione ha confermato recentissimamente dinanzi alla Camera. Oggi quindi non mi resta che prenderne atto. Ultimato il grandioso lavoro della riforma della legislazione penale, possiamo ormai essere sicuri che anche la riforma della legislazione civile, in quella parte almeno che è più urgente modificare, sarà prossimamente attuata.

Poichè fu data con apposite leggi l'autorizzazione al Governo di pubblicare separatamente libri e titoli del codice civile emendati, e di pubblicare separatamente singoli libri o titoli del codice di commercio, sarebbe ormai vano l'obbiettare che con ciò si viene a creare una legislazione frammentaria, in materie che richiedono una trattazione organica sistematica ed unitaria.

Oggi vi è solo a far voti che di queste

autorizzazioni l'onorevole ministro si valga senza ulteriore indugio per non far perdere ad esse la sola ragione che le giustifica.

Nell'altro ramo del Parlamento si è rilevato che talune disposizioni del libro primo del codice civile, contenute nel progetto stato già pubblicato, presentano difetti di ordine politico e giuridico e difetti di ordine tecnico, che occorrerebbe emendare. Anche su ciò non credo il caso di soffermarmi, avendo l'onorevole Rocco già accettato alla proposta di stralciare la parte comprendente le disposizioni che furono oggetto di quelle critiche, insieme ad altre al pari di esse meno urgenti, ed anticipare la pubblicazione della riforma del diritto di famiglia, la cui urgenza è di gran lunga maggiore e che è anzi a ritenersi non più prorogabile se continue, al dire dello stesso onorevole Rocco, sono le richieste che al riguardo gli sono pervenute e gli pervengono numerose e assai spesso assillanti.

Egli è che l'annuncio delle nuove norme segnate nel progetto hanno suscitato legittime aspettative, delle quali non sarebbe più lecito ritardare ulteriormente il soddisfacimento.

Tra esse ve ne sono di quelle su cui si è fatta nell'altro ramo del Parlamento qualche riserva e sono le disposizioni relative alle cause di annullamento del matrimonio.

Io non credo che queste riserve siano fondate. Ribadito il principio della indissolubilità del matrimonio con l'elevare questo istituto alla dignità di sacramento, trovo non solo saggio ed opportuno, ma anche perfettamente logico che si usi la maggiore larghezza nella ammissione delle cause di annullamento del matrimonio in relazione alle finalità proprie di questo istituto.

Ma le disposizioni del progetto, che non possono non incontrare l'unanimità dei consensi, sono quelle che riguardano la prole illegittima, alla quale le norme attuali — contraddittorie ed illogiche — fanno una condizione veramente iniqua. Questa condizione viene, con giusto senso di umanità, modificata dalle nuove norme le quali si conformano ai postulati della odierna coscienza giuridica e morale: ed è questa stessa coscienza che oggi ne reclama a viva voce la sollecita attuazione.

Non è il caso di aggiungere parola per dimostrare l'urgenza della riforma del codice di procedura civile, perchè questa urgenza è stata

ancora una volta riconosciuta e proclamata dallo stesso onorevole Rocco. Osservo soltanto che essa si fa sentire in modo ancor più imperioso nel momento di grave crisi economica che stiamo attraversando. I debitori cercano nel codice, che ne è prodigo, tutti gli espedienti possibili per ritardare *sine die* la condanna, e, quando questa è giunta, per frustrarne la esecuzione. E i creditori, che avrebbero bisogno di incassare sollecitamente il loro avere per far fronte ad impegni alle volte improrogabili, devono sottostare al malo comportamento del debitore, pur sopportando spese ingenti, quasi sempre senza utile risultato. Tutto ciò con grande danno di interessi individuali, danno che estendendosi e rinnovandosi continuamente su laghissima scala, viene a ripercuotersi sull'economia generale.

Ma l'argomento sul quale mi sono proposto di intrattenere — sia pure brevemente — il Senato e di richiamare l'attenzione dell'onorevole ministro è un altro: meno spirituale e meno generale di quelli già accennati, ma pur esso di molto interesse, specialmente pratico: un argomento che — a malgrado questo interesse — non è più venuto in discussione dinanzi al Senato da moltissimi anni. Se le mie ricerche sono esatte, l'ultimo discorso pronunciato su di esso in quest'Aula rimonta al 22 luglio 1892. Vi ha accennato, è vero, recentissimamente, il collega Sarrocchi con la consueta lucidità ed acutezza, ma lo ha fatto di scorcio, in sede del bilancio dell'agricoltura e a proposito della bonifica integrale. Il tema, nel suo complesso e nel suo carattere generale, non è più stato oggetto di apposita trattazione in Senato, dopo quel tempo, nonostante che innanzi al Senato siano sempre passati in tutto questo lunghissimo periodo, e continuino ancora a passare per l'approvazione, provvedimenti legislativi in cui questa materia ha grandissima parte, anzi parte precipua e capitale. Alludo alla espropriazione per pubblica utilità.

Di questo istituto giuridico mai è occorso di dover fare applicazione con tanta frequenza, con tanta intensità e, diciamo pure, con tanta gravità di conseguenze quanto in questi ultimi tempi. La febbre di rinnovamento che il sopravvenire del Fascismo, subito dopo la lunga stasi della grande guerra e dell'immediato turbinoso dopo guerra, ha suscitato in ogni

campo dell'attività nazionale, ha dato dovunque la spinta a grandiosi lavori pubblici per costruire strade e ponti, edificare scuole, bonificare terreni, provvedere alle continue esigenze dello Stato, delle provincie e dei comuni. Ma dove questa febbre si è fatta maggiormente sentire è nel campo dell'edilizia. I bisogni dell'igiene e della viabilità, resi ancora più acuti ed impellenti dall'incremento demografico, dal progressivo sviluppo dei commerci e delle industrie, dal vertiginoso moltiplicarsi dei mezzi di locomozione a trazione meccanica e dal migliorato tenore di vita generale, hanno indotto quasi tutte le città a formare piani regolatori e di ampliamento per aprire nuove vie e nuove piazze, allargare le esistenti e fare così maggior largo al traffico stradale e nello stesso tempo favorire la costruzione di nuovi edifici meglio rispondenti alle nuove esigenze igieniche estetiche e pratiche della edilizia moderna. Di qui la necessità di espropriazioni su vastissima scala, estese ad intiere zone di fabbricati per demolirli; di qui la distruzione di una ricchezza di valore ingentissimo, con grande turbamento della economia individuale e di riverbero della economia generale, con notevole ripercussione altresì sulla esazione dei pubblici tributi.

Orbene, una materia di tanta importanza, suscettiva di così gravi conseguenze, non è oggi regolata da norme legislative di carattere generale. Vi è, è vero, la legge organica del 25 giugno 1865, ma essa per quel che riguarda il fulcro della materia, cioè la procedura di esproprio e la determinazione della indennità da corrispondere agli espropriati, è da oltre 40 anni lettera morta. Essa non si applica più ed in luogo di essa si applicano le disposizioni della legge 15 gennaio 1885, che, determinata da una necessità di carattere contingente, come quella di provvedere al risanamento della città di Napoli dopo l'epidemia colerica che l'aveva funestata, ha un carattere di eccezione che logicamente ne dovrebbe impedire la estensione: mentre invece dopo d'allora è stata estesa e viene ancor oggi estesa a qualsiasi espropriazione in ogni regione d'Italia.

Sono ben note le critiche che questo anormale stato di cose ha sollevato. Uno dei giuristi di cui più altamente si onora questo Consesso, Vittorio Scialoja, nella prefazione al trattato che forma testo in materia, non esitò a dire che

le disposizioni della legge per Napoli « *infelici e ambigue dal lato formale, discutibili e pericolose da quello sostanziale* » diventavano addirittura « *irragionevoli ed inique* » quando venivano applicate ad espropriazioni aventi fini economici diversi da quelli richiesti per i lavori di risanamento di quella città.

Di ciò si è preoccupato, più di vent'anni or sono, il Segretariato generale dei lavori pubblici, il quale si è proposto di fare studi e ricerche preliminari per un progetto sulle espropriazioni per pubblica utilità: studi e ricerche che diedero luogo alla pubblicazione di una relazione, in data 1912, che doveva preludere alla nomina di una Commissione per la redazione di un progetto di legge; ma per allora non se ne fece più nulla.

Venne il Fascismo, e l'onorevole Rocco, al cui acuto criterio giuridico e fine senso politico non è sfuggita alcuna delle necessità legislative dell'ora presente, ha nominato nel 1926 una Commissione con l'incarico « di studiare l'estensione e i limiti da assegnare alla disponibilità della proprietà privata a cagione di pubblica utilità, formulando proposte per l'eventuale modificazione delle norme legislative vigenti, circa le varie specie di disposizioni della proprietà privata nel pubblico interesse ». E nell'inaugurarne i lavori, egli ha messo in luce « *quale brusca interruzione avesse prodotto la legge per Napoli nella unità organica della nostra legislazione, e quale disordine si fosse in seguito verificato attraverso le leggi speciali, e quale danno di carattere generale fosse derivato dalla tendenza costante ad accentuare la restrizione dei diritti individuali, che contraddice alla nuova concezione della proprietà privata; come funzione necessaria e benefica, di carattere non meramente individuale, bensì anche e soprattutto sociale* ».

La Commissione, presieduta da un alto magistrato, che oltre ad essere un geniale giurista fu anche un eminente parlamentare, ha presentato, dopo due anni di studi, un elaborato progetto di legge accompagnandolo con una dotta ed ampia relazione nella quale si riconosce la necessità di regolare con una legge di carattere generale l'Istituto dell'espropriazione per pubblica utilità, facendo cessare l'abuso troppo a lungo durato di applicarvi una legge particolare ed eccezionale come quella per Napoli: e si fa

piena adesione alle critiche mosse dall'onorevole Scialoja ai criteri troppo restrittivi adottati da questa legge, e sempre invocati dagli enti esproprianti con il programma di espropriare di più e pagare di meno.

Quel progetto, però, non fu fatto proprio dal ministro; e intanto è continuato e continua il disordine legislativo deplorato dallo stesso onorevole Rocco, attraverso alle numerose leggi speciali relative per lo più a piani regolatori e di ampliamento, nelle quali si accentuano sempre più le restrizioni dei diritti individuali così autorevolmente riconosciute antiggiuridiche e socialmente dannose.

In queste leggi si nota anche un grave difetto di tecnica legislativa. Per la procedura di esproprio e per la determinazione dell'indennità si fa in via di massima richiamo alla legge per Napoli, ma in ordine al secondo termine che deve concorrere col valore venale a fissare la media per determinare la indennità e cioè sostanzialmente ed in effetto a rendere questa inferiore al valore venale, non si usa sempre la stessa dizione. Ora si parla di « *imponibile netto* », ora di « *imponibile catastale depurato dell'imposta fondiaria* », ora di « *imponibile netto agli effetti dell'imposta sui terreni e fabbricati* ». Ed il tasso di capitalizzazione di questo imponibile varia continuamente: ora è del 3, ora del 4, ora del 5, ora fra il 3,50 e il 5,50 %, ora dal 3,50 al 7,50 %. Ed ora si concede ed ora no ai proprietari espropriati la facoltà di eseguire essi, o singolarmente o riuniti in consorzio, la ricostruzione dei loro edifici.

È tipico, a questo riguardo, il caso recentissimo accaduto per il piano regolatore della via Roma di Torino. A pochissima distanza da un decreto legge che lo approvava, se ne dovette fare un altro per modificare il tasso di capitalizzazione, per il quale vi era già stato enorme divario fra le richieste del comune e le proposte degli organi consultivi. Il che sta a rendere manifesto, se pur ve ne fosse bisogno, quanto sia assurdo il voler fissare questo tasso per legge. Pensate che all'esecuzione dei piani regolatori si dà generalmente un termine lungo: di 25, di 30 e perfino di 40 anni. Chi può prevedere oggi quel che sarà il giusto tasso di capitalizzazione dell'imponibile per gli immobili il cui esproprio avvenga fra 5, 10, 15, 20 o più anni?

In materia di bonifiche, l'onorevole Sarrocchi

ha ricordato al Senato che, mentre la legge del 1905 integrata da quella del 1910 parificava l'indennità di esproprio al valore della proprietà espropriata, nelle leggi successive e cioè proprio in quelle che estendevano il sistema di espropriazione alla bonifica integrale e potenzialmente a tutti i terreni, inclusi nel comprensorio, e però richiedevano un maggior rigore nella valutazione dei sacrifici imposti ai proprietari, quei primitivi criteri, i soli conformi al principio statutario e alle norme fondamentali dell'Istituto dell'espropriazione per pubblica utilità, furono abbandonati, per sostituirvi, con formula nuova, il diverso criterio della capitalizzazione — a saggio non favorevole — « del reddito dominicale, presumibile come normale, dei terreni da espropriare nelle condizioni in cui si trovavano all'atto della espropriazione ». Criterio imperfetto e non equo, come ha rilevato a suo tempo l'onorevole Sarrocchi.

Ma anche a voler prescindere da questi esatti rilievi e da queste giuste censure, parmi che la mancanza di omogeneità in provvedimenti legislativi di tanta importanza e di così grande influenza sulla economia privata e, di riflesso, anche sull'economia nazionale, concorra anch'essa a far sentire l'urgente necessità di una legge generale che detti al riguardo norme fisse e uniformi.

Non mi dissimulo la gravità del problema. Non è facile trovare una soluzione che dia agli interessi della collettività la giusta preminenza, e salvaguardi nello stesso tempo i diritti pure sacrosanti della proprietà privata. Non ignoro che nello stesso seno della Commissione incaricata di formulare il suaccennato progetto di riforma vi fu dissenso sul modo come tradurre in concreto la conversione del diritto dell'espropriato conseguente al fatto della espropriazione, ossia sul modo come determinare le indennità. La tesi della maggioranza, che la indennità debba consistere nel valore venale del bene in condizioni normali del mercato, non trovò consenso presso la minoranza che la combattè come quella che non fa giusto apprezzamento dei criteri pubblicistici dominanti in materia e non tiene conto dell'esperienza che ha rivelato quanto sia pericoloso in pratica il sistema della legge Pisanelli.

Non è questa la sede nè l'occasione opportuna per discutere a fondo l'importante problema.

Ciò che a mio parere urge è che si esca dal caos legislativo nel quale essa oggi si trova. È da lei che oggi viene un notevole contributo a quell'inflazione legislativa che fu oggetto di lagnanze nell'altro ramo del Parlamento e che anche l'onorevole Rocco ha apertamente deplorata. Io in questa sede mi limito a formulare un voto e cioè che si faccia presto questa legge di riforma di carattere generale e che in questa legge si diano anche norme precise per la formazione dei piani regolatori e di ampliamento. Occorre che questi riescano formati in modo da divenire definitivi e non suscettibili di essere ogni momento cambiati o modificati; e parmi che all'uopo sarebbe opportuno prescrivere che intorno ad essi siano consultati il Sindacato locale architetti, e l'Associazione locale della proprietà edilizia.

Occorre altresì che siano fissati i termini entro i quali la loro esecuzione deve cominciare e deve essere terminata, e siano assicurati i mezzi per tale esecuzione, acciò non accada che l'opera intrapresa debba poi arenarsi con gravissimo danno economico ed estetico. Non si deve, infatti, mai dimenticare quel che si legge nella relazione Pisanelli, e cioè che i beni compresi nei piani regolatori trovansi, per così dire, colpiti da interdetto: essi sono posti quasi fuori di commercio, perchè difficilmente può rinvenirsi chi voglia farne acquisto o prenderli in locazione, sotto la minaccia dell'esproprio; ed il proprietario non cerca di renderli più fruttiferi, perchè dei miglioramenti in tale stadio non sarebbe risarcito: donde la necessità che questo stato d'incertezze non si prolunghi indefinitamente, derivandone pregiudizio non pure al proprietario, ma alla società stessa.

Occorre infine, ed è questa la cosa più importante, che nel determinare le norme per stabilire l'indennità da corrispondere agli espropriati ed effettuarne il pagamento, si tenga fede ai principi tradizionali del nostro diritto, quali si trovano consacrati nell'articolo 29 dello statuto e nell'articolo 438 del codice civile e non si dimentichi mai, per nessuna ragione, che la proprietà privata è uno dei cardini su cui poggia ancora oggi l'edificio economico della Nazione, ed ha, come ben disse l'onorevole Rocco, una funzione necessaria e benefica di carattere anche e soprattutto sociale.

L'interesse privato deve, è vero, cedere innanzi all'interesse pubblico, ma il diritto di sovranità dello Stato che è il solo che legittima la espropriazione per pubblica utilità si esaurisce, a mio avviso, con il fatto stesso della espropriazione. Il bene di cui il proprietario non consentirebbe a spogliarsi attualmente, sia per il valore di affezione che vi annette, sia per la speranza di un incremento di valore nell'avvenire, egli è costretto a cederlo subito al prezzo di mercato attuale, perchè l'interesse pubblico lo esige. Ma la pretesa che anche su questo valore venale si operi una falciatura, è pretesa che non può trovare giustificazione in alcuno dei criteri pubblicistici che legittimano l'istituto della espropriazione. Tanto è ciò vero che si sono invocate a questo riguardo ragioni di indole finanziaria: la necessità cioè di porre le amministrazioni pubbliche in grado di far fronte alle enormi spese dei lavori che occorre eseguire, specie per i piani di ampliamento delle nostre città. Sono appunto generalmente i comuni che chiedono l'applicazione di criteri restrittivi per l'esecuzione dei loro piani regolatori allo scopo (apertamente dichiarato in una relazione del comune di Milano) « di creare alla speculazione un tal margine di tornaconto da incoraggiarla ad eseguire il piano senza aggravio o con minore aggravio del comune ».

Ora è a chiedersi se sia giusto che l'esecuzione di questi piani regolatori, che, avendo principalmente e spesso, esclusivamente, la loro ragione di essere nella necessità di ovviare agli inconvenienti dell'accresciuto traffico stradale, riescono di comune vantaggio a tutti i cittadini, debba stare a carico proprio di quei proprietari, i quali già subiscono il grave danno della espropriazione, ed hanno già risentito quello derivato dalla inclusione della loro proprietà nel piano regolatore, la quale basta di per sé sola a deprezzarne il valore.

Non si può dar torto ad essi se scorgono nelle disposizioni della legge per Napoli, adottate ed aggravate nei provvedimenti che approvano i piani regolatori, una parziale confisca della loro proprietà, a favore, non tanto del comune, quanto della speculazione edilizia: d'onde il loro affannarsi ad ostacolarli il più possibile mentre invece con una più equa distribuzione degli oneri, l'approvazione e l'esecuzione loro potrebbero correre più facili

e più sollecite come sarebbe nell'interesse di tutti e come alle volte è reclamato dalla necessità di rimediare alle crisi della disoccupazione.

Disse l'onorevole Rocco, nella chiusa di un altro dei suoi memorandi discorsi pronunciati in quest'Aula: « Noi possiamo concepire uno Stato che non educhi, che non costruisca strade e ponti, che non istruisca, che non curi il progresso della pubblica economia, che non faccia altre cose che pure si reputano essenziali, ma non possiamo concepire uno Stato che non assicuri ai cittadini quel bene superiore ad ogni altro, e che è d'ogni altro condizione e misura: la giustizia ». Lo Stato Fascista, che assicura ai cittadini questo bene supremo: lo Stato Fascista che ha a suo fondamento la giustizia, e che informa a giustizia tutti i suoi atti ed i suoi provvedimenti, non potrà non informare a giustizia anche la legislazione, intesa alla tutela del pubblico interesse e della pubblica utilità. (*Vivi applausi e congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Diena.

DIENA. Onorevoli colleghi, non attesi quest'ora per esprimere il più vivo plauso all'opera legislativa, compiuta dall'illustre Guardasigilli, che, in breve spazio di tempo, condusse in porto i due codici, penale e di procedura penale.

In seno alla Commissione parlamentare, delegata per esprimere il parere sui predisposti schemi, e che esaurì con diligente cura il compito demandatole, sotto l'illuminata guida del suo Presidente, il senatore D'Amelio, pur dissentendo in alcuni punti e rendendo ragione, come ne avevo il dovere, di tale dissenso, mi unii ai colleghi per esprimere il mio compiacimento per la poderosa opera compiuta dall'onorevole ministro.

Questo mio apprezzamento non gli tornerà spero sgradito, non per l'autorità di chi lo esprime, che, malauguratamente, è assai scarsa, ma per la sincerità e obiettività da cui è ispirato.

Per saggiare al giusto valore la bontà dei principî fondamentali dei nuovi codici, e particolarmente del codice penale, sarà necessario che gli stabilimenti penali, le colonie penitenziarie, siano armonicamente coordi-

nati con la classificazione che il nuovo codice fa delle varie specie di delinquenza; tutto ciò apporterà non lievi spese, ma esse saranno indispensabili, poichè altrimenti il concetto che informa tale classificazione resterà pregevole affermazione teorica, e non porterà quei pratici risultati che si attendono.

Anche nel codice vigente si era saviamente statuito di irrogare, a seconda del carattere dei delitti, pene distinte, la *reclusione* per i delitti infamanti o che hanno ontologicamente un carattere di maggiore pericolosità sociale, la *detenzione* per quelli di minore gravità. Ma questa discriminazione che pur doveva costituire il fulcro del sistema, e che doveva coincidere con il concetto informatore del codice, non ebbe pratica attuazione, perchè non esistevano, e non fu possibile creare, per ragioni finanziarie, o per altre considerazioni, quegli stabilimenti penali che rispondevano nei loro specifici caratteri alle due diverse pene.

È a sperare che l'onorevole ministro, che ha voluto costituire caposaldo della riforma la classificazione della delinquenza con la correlativa conseguenza, che la pena dovesse esporsi con le forme più consentanee, per i fini della tutela sociale e della auspicata riabilitazione od emenda del reo, saprà, compatibilmente con le condizioni finanziarie, dare adeguato sviluppo ai nuovi e speciali stabilimenti penali.

L'onorevole relatore della Commissione di finanza, senatore Mango, ha, con somma chiarezza e maestria, svolte molte interessanti questioni, rispetto alle quali pienamente mi associo, dissentendo soltanto relativamente ai suoi apprezzamenti intorno alla *condannata* istituzione della giuria, rispetto alla quale, come già accennai in altra sede, io sono impunito, nel non convenire fosse proprio necessario di pronunciarne la soppressione; mentre a mio sommo parere, ove fossero stati richiesti maggiori requisiti di capacità e prove indubbie di rettitudine in coloro che dovevano compiere il grave ufficio di giurato, e si fossero disposte ulteriori norme per meglio guidare i giurati nella emanazione del loro verdetto, non era a temere si verificassero quegli strani e non sempre ragionevoli verdetti; che, a vero dire, solo eccezionalmente si ebbero a deplorare.

Ma è inutile che io mi soffermi sopra una

questione ormai sorpassata, e rispetto alla quale tornerebbe ozioso l'indugiare.

Con molta opportunità il relatore della Commissione mise in rilievo la sproporzione fra il numero dei magistrati — 4232 compresi i funzionari del pubblico ministero — con l'aumentato lavoro, e soprattutto, lo scarso numero dei magistrati assegnati ad alcuni Tribunali e Corti delle più importanti città, mentre il lavoro giudiziario ogni giorno si accresce.

Invero, se in quest'ultimo tempo vi è una qualche diminuzione nei procedimenti penali, per lo incontro, il lavoro per le cause civili e commerciali aumenta progressivamente. Risulta dalle ultime pubblicazioni statistiche, e dalla tabella allegata alla relazione della Giunta del bilancio, che dal 1920 al 1929, si è più che raddoppiato il numero dei giudizi civili, dovendosi tener conto che alle ordinarie contestazioni si sono aggiunte tutte quelle, e non sono poche, che sono state demandate all'autorità giudiziaria ordinaria, relative alle questioni per l'impiego privato e per i rapporti collettivi di lavoro.

Si aggiunga che, in materia fallimentare, le funzioni affidate ai giudici delegati per la nuova legge sono di gran lunga accresciute, e nuovo lavoro si accumulerà per quei giudici che avranno l'incarico, di conformità ai nuovi codici, della vigilanza per la applicazione delle misure di sicurezza, sia che esse siano state disposte in conseguenza di una pronuncia di condanna, sia che quale misura di prevenzione siano state ordinate.

Purtroppo questa ressa di lavoro, specie presso alcuni tribunali, dato l'insufficiente numero dei magistrati, a cui si aggiunge il lamentato scarso numero del personale di cancelleria, porta non lievi danni, e per il buon andamento degli uffici, e per la più retta e sollecita amministrazione della giustizia.

Cotesta insufficienza nel numero dei magistrati ha condotto alla deplorata conseguenza, che, specialmente dinanzi ai tribunali, è stata soppressa la oralità.

La collegialità, che costituisce una garanzia per la più vagliata disamina delle gravi contestazioni giudiziali, più non sussiste, essendo affidato lo studio e la decisione della causa, al solo giudice *estensore* della sentenza, al quale

viene assegnata la causa dopo la semplice spedizione della causa a sentenza, fatta all'udienza, senza che abbia preceduto dinanzi al collegio qualsiasi illustrazione, sia pure sommaria, della questione, ritenendosi esaurita la discussione con la frettolosa lettura delle proposte conclusioni delle parti contendenti.

È a sperare che con la sollecita attuazione del nuovo codice di procedura — e mi associo, in questa speranza, all'onorevole senatore Raimondi, che ne ha testè invocata la pubblicazione — sia reso più semplice lo svolgimento dei procedimenti di cognizione e particolarmente di esecuzione, siano resi vani quegli artifici defatigatori, siano stroncati quegli ingombranti incidenti, che accumulano ed aggravano uno sterile lavoro, con sciupio di un tempo prezioso che meglio potrebbe essere impiegato, e con le conseguenze di portare un onere eccessivo alle parti; poichè alle spese, già di per sè gravosissime, e che ogni giorno si inaspriscono per l'esercizio dell'azione civile, si aggiungono quelle non lievi pei numerosi incidenti sollevati, che molte volte non hanno stretta attinenza con la ragione del decidere.

Ed è a desiderare altresì che i patrocinatori si abituino ad una maggiore sobrietà nella redazione delle loro scritture difensive e nella proposizione degli incidenti e delle eccezioni ingombranti; e quanto più stringate saranno le *memorie*, le sentenze che i magistrati pronuncieranno saranno concise, e tolta di mezzo la possibilità di esperire spesso infondati gravami per questioni processuali che spesso si traducono in veri e propri cavilli, il lavoro dei magistrati procederà più spedito, seguendosi il sistema di altre magistrature straniere, le quali, con brevi e succinte considerazioni, danno ragione delle loro pronuncie. E se la discussione orale verrà, come è a confidare, in modo assoluto prescritta, sarà però necessario che le orazioni proferite dai patrocinatori, siano costrette in più giusti limiti, e con quella temperanza di misura che viene ora ingiunta dal nuovo codice di procedura penale — forse un po' troppo rigorosamente — ai difensori, nei procedimenti penali; non essendo punto necessario, quando l'esposizione del fatto sia chiara e precisa, che per lo svolgimento delle questioni

di diritto si sciorinino tutte le dottrine passate presenti e future, mentre potrebbe essere sufficiente che dette questioni venissero semplicemente profilate.

Cotesta discrezione avrà il doppio vantaggio di economia di tempo e di spesa; perchè non è a dissimulare che le spese, che oggi si debbono incontrare per far riconoscere i propri diritti, eccedono ogni equa e ragionevole misura, portando poi, per inevitabile conseguenza, una pertinacia maggiore nei maliziosi debitori nel non adempiere, anche quando lo potrebbero, le assunte obbligazioni, e di indurre il creditore a desistere dal far riconoscere il proprio diritto.

Ricordò, or ora, nel suo lucido discorso l'onorevole Raimondi alcune precise parole che l'onorevole Guardasigilli ebbe non è molto a pronunciare, nelle quali questi concetti scultoriamente furono esposti: perciò è bene a sperare che essi abbiano a prevalere.

A giustificazione però dei patrocinatori, per la soverchia estensione delle allegate scritture o delle smisurate orazioni, devesi tener conto che un coscienzioso difensore nella trattazione di una causa nella quale profonde tutta la sua passione per il trionfo della tesi sostenuta, che risponde alla sua convinzione, ha sempre il tormentoso assillo di non aver tutto prospettato, di avere ommesso qualche lato nella trattazione, di avere lasciato da parte qualche argomento che forse avrebbe potuto avere rilevanza per la decisione.

Spesso viene riferito un arguto aneddoto, che rafforza cotesta preoccupazione.

Non ricordo quale brillante scrittore francese racconti: che un grande avvocato *bâtonnier de l'ordre*, avendo discussa, dinanzi alla Corte di cassazione di Parigi una gravissima causa, ampiamente svolgendo svariate considerazioni che potevano influire a sorreggere la sua tesi, dopo la discussione, incontrato il Presidente della Corte, mentre questi ebbe a fargli le più vive felicitazioni, in tono amichevole, gli osservò: « avete detto bene assai; soltanto alcuni degli argomenti da voi svolti, mi pareva non avessero una grande consistenza ».

« È vero, rispose l'illustre avvocato, è verissimo, ma gli argomenti che voi accennate di maggiore rilevanza li ho detti per voi e per il tale o tal altro consigliere, mentre gli

altri li ho svolti perchè mi sembravano maggiormente preferiti da altri dei vostri colleghi ».

Poco tempo appresso, la Corte pronunciò la sentenza, accogliendo le domande del patrocinatore, che fu naturalmente lieto della vittoria conseguita.

Incontratosi ancora il detto avvocato con il Presidente, gli domandò: « Presidente quali furono le argomentazioni che maggiormente influirono nel collegio per la decisione? » « *Mon cher* — rispose il Presidente — *tous vos paquets sont arrivés à leur adresse* ». (ilarità).

Chiesta venia al Senato per questa digressione aneddotica, procedo oltre poichè il tempo stringe.

L'onorevole relatore ha richiamato altresì l'attenzione del ministro, come l'aveva richiamata il relatore della Giunta del bilancio della Camera, sulla opportunità che siano riuniti, e coordinati in *testi unici*, le varie leggi ed i vari decreti, che particolarmente in materia di legislazione speciale furono emanati, e che oggi non è agevole di coordinare da chi ha bisogno di applicarli, non riuscendo a raccapezzarsi se una determinata legge ed un decreto siano tuttora in vigore, o se siano stati superati da successive disposizioni. Sarà pertanto opera saggia poter raccogliere in testi unici queste varie disposizioni.

E del pari, unisco anch'io la mia voce alla raccomandazione fatta dal relatore della nostra Commissione di finanza e da quello della Giunta del bilancio, affinchè, per quanto sia possibile, sia limitato l'uso dei decreti-legge ai soli casi di *assoluta necessità ed urgenza*, e che di tale *necessità ed urgenza* non sia fatto soltanto accenno, con il semplice richiamo nella parte proemiale del decreto: « visto l'articolo 3 della legge 30 giugno 1926, n. 100 », senza ulteriore motivazione che la giustifichi; poichè in tal modo, non è dato al potere legislativo, in sede di convalida, d'apprezzare se sussisteva o meno quell'urgenza da giustificare il decreto; mentre non pochi e gravi provvedimenti, nei quali la necessità e l'urgenza era assai problematica, furono con tale forma emanati anche quando importavano gravissimi oneri, anche quando risolvevano annose questioni che da decenni si agitavano, dando luogo a non lievi dissensi.

Dinanzi la Camera dei deputati, prospettandosi dall'onorevole De Francisci la opportunità della accennata dimostrazione, l'onorevole Presidente della Camera, nella recente tornata del 24 aprile, a chiarimento di quanto esponeva l'oratore, si affrettò ad informare « di avere scritta una lettera al Capo del Governo per segnalargli la necessità che siano espresse, in tutte le proposte per la conversione in legge dei decreti-legge, le ragioni di urgenza che li hanno provocati ».

Ed infatti, ci è dato constatare che negli ultimi decreti che vennero emanati non è semplicemente richiamato nelle premesse l'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, non è più semplicemente ripetuta la formula di stile: « riconosciuta la necessità e l'urgenza » o riconosciuta l'*assoluta necessità*, ma si aggiunge qualche maggiore chiarimento, scarso ancora per verità, ma che riafferma la necessità e l'urgenza del provvedimento.

Prendendo a caso uno degli ultimi decreti-legge, quello ad esempio del 26 marzo 1931, n. 391, con il quale si crea in Roma un Istituto di studi germanici ed un Istituto italo-germanico a Colonia — qui forse sarebbe il caso di dubitare dell'urgenza — a dare ragione di essa così si soggiunge: « Riconosciuta la necessità e l'urgenza di emanare norme per la costituzione di un Istituto di studi germanici a Roma e di un Istituto italo-germanico a Colonia... »; ma la dimostrazione per verità peccherebbe di quel vizio che in logica si chiama *petizione di principio*, dandosi appunto per dimostrato ciò che doveva dimostrarsi.

Ma, al di sopra ed all'infuori della insufficienza della dimostrazione della asserita necessità od urgenza, è da associarsi al voto manifestato, che dei decreti-legge sia fatto l'uso più discreto, poichè essendo le Camere chiamate a convalidarli a provvedimenti ormai attuati: di fronte al *fatto compiuto*, la richiesta convalidazione viene a perdere ogni serio valore.

Premessi questi brevi accenni intorno ad alcuni punti esposti dalla Commissione di finanza, passo ad esaminare, se il Senato me lo consente, una grave questione sulla quale richiamo la vostra benevola attenzione e l'attenzione dell'onorevole ministro.

Intendo occuparmi di una questione assai delicata, quella cioè della fusione di una società con altra od altre società, fusione che, in base al decreto-legge 13 febbraio 1930, n. 37, può essere autorizzata con norme eccezionali, con decreto del ministro della giustizia, sentito il parere del ministro delle finanze.

Non entro di proposito nella grave questione, se bene siasi provveduto con l'articolo 158 del vigente codice di commercio, consentendo agli azionisti di una società anonima, dissenzienti dalle deliberazioni prese dalla società, sia pure con le maggioranze prescritte, di poter recedere dalla società, quando fosse stata deliberata — la fusione con altre società — la reintegrazione o l'aumento del capitale sociale — od il cambiamento dell'oggetto della società.

Ai compilatori del detto codice, non erano ignote le vive discussioni che erano sorte fra i giuristi in Francia, e cioè se per procedere ad una qualsiasi modificazione dell'atto costitutivo o dello statuto, fosse necessario il voto unanime dei soci, come il codice di commercio del 1808 prescriveva, o se, di fronte all'articolo 14 della legge del 1863 e particolarmente all'articolo 31 della legge 24 luglio 1867, tali deliberazioni potessero essere valide, se prese con l'intervento ed il voto favorevole di determinate maggioranze.

La giurisprudenza francese, confortata dagli insegnamenti di autorevoli scrittori, interpretò le nuove disposizioni molto restrittivamente, e perciò con la legge 4 dicembre 1913, il detto articolo 31 fu modificato, statuendosi che soltanto le deliberazioni che importavano cambiamenti di nazionalità della Società non potevano essere valide, se non prese all'unanimità, mentre ogni altra modificazione dello statuto sociale poteva essere attuata, purchè fosse stata approvata da una determinata maggioranza. In nessun caso però la maggioranza poteva obbligare l'associato ad aumentare la sua quota sociale.

La Commissione che elaborò il codice di commercio, come risulta dai lavori preparatori, e particolarmente dalle osservazioni dell'onorevole Finali, preoccupandosi della non lieve questione, dovette riconoscere come fosse soverchiamente gravoso richiedere il concorso e l'adesione di tutti gli azionisti, per poter modificare lo statuto di una società,

per poter attuare una delle deliberazioni suaccennate — fusione... ecc., ma riconobbe, d'altro canto, che non si potevano lasciare indifesi i diritti individuali degli azionisti dissenzienti, e perciò doveva ad essi concedersi il diritto di recesso.

La relazione Mancini ribadisce cotesto principio, dichiarando: « che fino a che le modificazioni approvate dall'assemblea non feriscono l'essenza della società, e non aggravano le obbligazioni assunte nel contratto sociale, le sue deliberazioni sono obbligatorie per tutti i soci, ma quando deliberandosi dall'Assemblea.. la fusione della società con un'altra, si viene a mutare la sua individualità giuridica..., in tutti questi casi sembra di assoluta giustizia che ai dissenzienti venga riservato benanche il diritto di recedere dalla società e di conseguire il rimborso delle loro quote in proporzione ».

La dottrina fu pressochè concorde nel ravvisare la necessità di questa difesa, che il legislatore volle concedere alle minoranze dissenzienti, perchè si riconobbe che questa tutela costituiva ad un tempo una garanzia per la più fedele compilazione dei bilanci, perchè la eventualità alla quale potevano essere esposte le società di dovere rifondere ai soci dissenzienti dalle accennate deliberazioni, in seguito al loro recesso, l'importo corrispondente al valore delle loro azioni quale sarebbe risultato dall'ultimo bilancio approvato, doveva consigliare gli amministratori di non attribuire fittiziamente un valore eccessivo alle attività sociali.

In questa garanzia (come osserva il Vivante) « l'autorità di un bilancio fittizio si ritorce contro quelli che lo approvarono, li punisce della loro menzogna ».

Cotesto diritto di recesso è oggi sospeso, per effetto della legge 1º aprile 1915.

Non è inopportuno richiamare le ragioni che si invocarono per giustificare la proposta sospensione che, se trovò consensi, sollevò anche opposizioni non lievi nei due rami del Parlamento, superate però dalle perspicue argomentazioni svolte, e dall'onorevole ministro Orlando, proponente la legge, e dal relatore della Commissione della Camera, che fu il nostro valoroso collega senatore Antonio Scialoja, argomentazioni che tendevano a dimo-

strare che il provvedimento non aveva che un carattere contingente di breve durata, fino al 31 dicembre 1915, che era giustificato dalle condizioni eccezionali del periodo gravissimo che si attraversava, ma che non intendevasi con ciò di togliere alle minoranze dei soci quei diritti che erano stati ad esse riservati, concedendo loro il diritto di recesso.

La sospensione dell'esercizio di tale diritto, fu poi varie volte prorogata, e durante la guerra e cessata la guerra, con decreti luogotenenziali e con decreti-legge del 23 dicembre 1915, n. 1894, del 18 novembre 1920, n. 1672, e con il decreto-legge 11 gennaio 1923, n. 75, che prorogò il termine per altri due anni, escludendo però la proroga nel caso di aumento di capitale sociale, mediante emissione di azioni privilegiate; e finalmente con la legge 28 maggio 1925, n. 796, che prorogò l'esercizio del detto recesso nei casi di fusione o di aumento di capitale, fino a che entri in vigore il nuovo codice di commercio, da pubblicarsi in conformità alla legge 30 dicembre 1923, n. 2814.

Non è a dimenticare che nel progetto per il nuovo codice di commercio, compilato dalla Commissione nominata con decreto 8 novembre 1919, presieduta dall'esimio professore Vivante, e della quale faceva parte come autorevolissimo componente l'onorevole Rocco, si tenne fermo il principio del diritto di recesso, ed infatti nell'articolo 217 dello schema si ribadisce il principio: « che i soci dissenzienti dalle deliberazioni di cui ai nn. 1, 2 e 3 (il n. 3, si riferisce alle deliberazioni della fusione delle società), 7, 8, 9, 10 dell'articolo 209, anche se dette deliberazioni fossero prevedute dallo Statuto, hanno il diritto di recedere dalla Società e di ottenere il rimborso delle loro azioni in proporzione dell'attivo secondo il bilancio più recente regolarmente approvato e depositato », soggiungendosi: « Ogni patto contrario è nullo ».

Nella relazione, che illustra questa parte del progetto, che fu dettata dallo stesso onorevole prof. Antonio Scialoja (a pagina 276) si leggono le seguenti considerazioni, che parmi sia utile riferire:

« La facoltà di controllo, il diritto di intervento, e di iniziativa, concessa ai singoli soci o gruppi di soci, a seconda dei casi, e la stessa fa-

coltà riconosciuta agli azionisti di recedere e di ottenere il rimborso delle proprie quote, costituiscono pur sempre non tanto la giusta difesa degli interessi individuali, quanto freni e sanzioni stabiliti nell'interesse generale della società e di quello collettivo dei soci e dei terzi ».

E più innanzi si aggiunge: « Fra le garanzie dei singoli soci, la principale e più essenziale è costituita dal diritto di recesso. Questo istituto, proprio del diritto italiano, indefettibile contropartita del potere riconosciuto alle assemblee di modificare a maggioranza le condizioni sociali, ha fatto in complesso buona prova nell'ormai lungo esercizio. Il progetto pertanto consacra e rafforza il diritto di recesso.

« Non è sembrato alla Commissione (si soggiunge ancora) che fosse da rendere definitiva l'esclusione del recesso in caso di fusione, ciò che fu temporaneamente ammesso con decreti di eccezione; perchè se è vero che questa legislazione singolare può essere talvolta imposta per ragioni di opportunità, le deliberazioni di fusione sono proprio quelle per le quali è di regola più sentita la necessità della tutela degli interessi individuali ».

A complemento di questa esposizione, dello stato della nostra legislazione e del pensiero autorevole dei giuristi, deve pur ricordarsi, che nel recente progetto della Commissione Reale per la riforma del codice di commercio, che venne nominata con decreto 3 giugno 1924, presieduta dall'onorevole senatore Vittorio Scialoja, della quale è vicepresidente il senatore D'Amelio, — seguendo quanto con l'articolo 31 della legge francese del 4 dicembre 1913 fu statuito — con l'articolo 212 del progetto si tende a restringere l'esercizio del diritto di recesso, disponendosi con detto articolo, che il recesso è consentito: « ai soci dissenzienti dalle deliberazioni riguardanti il cambiamento dell'oggetto principale, della specie e della nazionalità della Società, anche, se siano state previste dall'atto costitutivo o dallo statuto ».

Per rendere ragione della proposta restrizione, nella relazione (pag. 92) che illustra la detta modificazione si soggiunge: « che la preoccupazione per gli interessi individuali dei soci che ha consigliato al legislatore del codice vigente l'introduzione di questo istituto, deve

in massima cadere di fronte al prevalente interesse dell'organizzazione sociale. I nostri provvedimenti legislativi che hanno escluso il diritto di recesso in caso di fusioni o di aumento di capitali, non esprimono soltanto l'esigenza speciale del periodo post-bellico, ma esprimono un'esigenza profonda della medesima economia ».

Non è il caso in questa sede, ed in questo momento, di contrapporre a queste osservazioni, certo assai autorevoli, le molteplici considerazioni che i più reputati commercialisti hanno esposte per dimostrare come, a correlativa difesa, contro le deliberazioni che stabiliscono di fondere la società con altre, o che modificano sostanzialmente l'atto costitutivo o lo statuto della società, debba mantenersi il diritto del recesso a favore dei soci dissenzienti, che altrimenti non avrebbero altro efficace presidio contro deliberazioni che possono essere talvolta il risultato di losche coalizioni di particolari interessi, e dalle quali deliberazioni possono derivare non lievi danni alle minoranze sociali.

Senza addentrarmi nella *vexata quaestio* se le società siano persone giuridiche, enti di diritto privato o di *semidiritto pubblico*, come le definì l'onorevole Orlando nello smagliante discorso che egli pronunciò alla Camera il 22 marzo 1915 sostenendo il disegno di legge che divenne poi la legge 1º aprile 1915, n. 431; certo egli è, che le società commerciali non possono essere disciplinate e trattate alla stessa stregua di quelle istituzioni regolate dalla legge 17 luglio 1890, che possono essere trasformate, concentrate, quando con tali provvedimenti si opini che meglio possa essere raggiunto il fine per cui furono istituite.

È però a ricordare come, pur rispetto a quelle concentrazioni o trasformazioni, venissero elevate non poche obiezioni, e come il dissenso sulla opportunità di tali provvedimenti fosse assai spesso vivace; poichè si affermava che, così operando, si veniva a menomare, a non rispettare la volontà dei testatori o dei donanti, e che, applicando troppo largamente quelle nuove norme, si sarebbe finito per inaridire le fonti della privata beneficenza a favore delle pie istituzioni.

Le società commerciali, e fra esse le anonime, sebbene sieno considerate dall'articolo 77 del

codice di commercio, rispetto ai terzi, enti collettivi distinti dalle persone dei soci, sono *subbietti di diritto*, fornite di un patrimonio proprio, hanno se mai un carattere misto — come fu insegnato — di fondazioni, di corporazioni, di istituzioni patrimoniali e personali. Esse anche quando esercitano un pubblico servizio, sebbene debbano ottemperare a discipline dettate dalla pubblica amministrazione, sottostarne al controllo, conservano il carattere di istituti di diritto privato.

Anche se le anonime si devono classificare tra le società di capitali, e se non prevale come nella società di persone l'*affectio societatis*, ha però anche rispetto ad esse molta considerazione, spesso decisiva, l'*intuitu personae* per indurre, specie il risparmiatore, all'acquisto di azioni di una piuttosto che di altra società. Infatti per esso ha grande importanza sapere da chi siano queste amministrate, mentre esso rimarrebbe deluso nella sua fiducia qualora, in conseguenza della deliberata fusione, la società venisse ad essere amministrata da persone diverse da quelle che egli presumeva.

Se non che ritenendosi, per ragioni che si affermano di *pubblico interesse*, e che in molti casi possono infatti sussistere, di favorire la fusione di due o più società, fino dal 3 giugno 1927, con decreto-legge n. 1206, vennero dettate norme temporanee per agevolazioni tributarie per gli atti di fusione delle società commerciali, applicandosi per quegli atti la tassa fissa di registro e la ipotecaria nella misura di sole lire dieci.

Tali agevolazioni dovevano rimanere in vigore fino al 30 giugno 1928, ma con successivo Regio decreto 8 marzo 1928, n. 406, furono prorogate a 30 giugno 1929, ed ancora protratte con la legge 27 giugno 1929, n. 1173, a tutto il 30 giugno 1930.

Finalmente con il decreto-legge 13 febbraio 1930, n. 37, convertito in legge con la legge 15 maggio 1930, n. 678, tali agevolazioni furono con l'articolo 1º prorogate a tutto il 30 giugno 1935, statuendosi altresì con l'articolo 2 del detto decreto: «che nel caso di fusione di società, quando il ministro della giustizia con suo decreto da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* dichiara che la progettata fusione risponde a necessità di *pubblico interesse*, la

deliberazione di fusione, o quelle altre che debbono essere adottate in occasione della fusione medesima, sono valide anche all'effetto di cui l'articolo 1° del Regio decreto-legge 11 gennaio 1923, n. 75, se prese dall'assemblea generale con la presenza di tanti soci che rappresentino *almeno la metà* del capitale sociale e con il voto favorevole della maggioranza in numero e in somma dei soci rappresentati ».

Il richiamo all'articolo 1° del Regio decreto legge 11 giugno 1925 è inserito appunto per ricordare come permanga la sospensione dell'esercizio del recesso a favore dei soci dissenzienti dalle dette deliberazioni.

Giova poi far presente che con l'articolo 2 del decreto surricordato, per la validità delle deliberazioni di fusione, l'intervento dei soci e la rappresentanza del capitale ed il numero dei voti favorevoli richiesti furono ridotti in misura più lieve — la metà del capitale rappresentato anzichè i *tre quarti* — come prescrive l'articolo 158 del codice di commercio, ed il voto favorevole di tanti soci che rappresentino la metà del capitale sociale; senza tener conto che in seconda convocazione la deliberazione può essere presa validamente, con un numero assai più esiguo, sia rispetto al capitale rappresentato, sia rispetto al numero dei soci intervenuti.

Con il successivo capoverso dello stesso articolo 2 del detto decreto, si statuisce ancora che: « con lo stesso decreto con cui la fusione è dichiarata di pubblico interesse, il ministro della giustizia può disporre che i termini stabiliti negli articoli 101-195 del codice di commercio siano ridotti fino a *quindici* giorni, prescrivendo, ove sia il caso, determinate forme supplementari di pubblicità delle deliberazioni del termine per l'opposizione ».

La facoltà pertanto che il detto decreto conferisce al ministro della giustizia è di somma rilevanza, e di gravi conseguenze, specie quando la fusione avvenga, come si è verificato, tra due società l'una delle quali versì in gravi o pessime condizioni economiche.

Nel breve periodo che decorse dalla emanazione del detto decreto ad oggi, con vari decreti ministeriali furono autorizzate, favorite non poche fusioni.

Non ho qui la possibilità di enunciarle tutte;

accenno ad alcune, che fermarono maggiormente la mia attenzione.

Con decreto 11 giugno 1930, previa dichiarazione di *pubblico interesse*, venne autorizzata la fusione tra il Cantiere navale triestino, lo Stabilimento tecnico triestino ed il Cantiere di S. Marco.

Con altro decreto del 6 luglio 1930, previa la stessa dichiarazione, venne autorizzata la fusione tra la Società anonima Fondi rustici e la Società agricola industriale per le bonifiche pontine.

Non voglio asserire che, solo per effetto di questo decreto, sia avvenuta la svalutazione che si è verificata in questi ultimi mesi nel valore delle azioni della Società Fondi rustici. Ricordo che, pur avendo dette azioni subito un forte deprezzamento fino dal 1929, dopo la dichiarata fusione le dette azioni, che allora erano quotate in lire 150 e più, progressivamente di giorno in giorno sono discese, ed ora sono quotate circa a 15, od a 18 lire nei giorni.... di buon umore. (*Si ride*).

Altro decreto recente è quello pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 25 aprile 1931, in cui viene dichiarata pure di pubblico interesse la fusione della Società anonima « Cucirini Cantoni Coats » con la Società anonima « Industria sete Cucirine », « Bozzi, Vidossich e C. » e « Cotonificio intrese Molinari ». Non enumero altre fusioni di importanti Società che furono autorizzate.

Che le fusioni di società possano essere opportune talvolta, non lo contesto, specie tra istituti od enti, come oggi si denominano, parastatali; ma quando si tratta di società anonime, che esercitano industrie — e non sieno particolarmente istituti bancari — il provvedimento non può essere consigliato, quando ne possano derivare danni non lievi agli azionisti di una delle due società che si fondono.

Che due società, che mal si reggono economicamente, possano unirsi, sostenendosi l'una con l'altra *come i due Aiaci*, salvo a perdere l'equilibrio al primo soffio, potrà anche ammettersi. Che la fusione abbia luogo tra due società di eguale consistenza economica, potrà essere opportuno, poichè la fusione non arreca pregiudizio nè agli uni nè agli altri azionisti delle due società, anzi può derivarne il beneficio di una economia nelle spese; ma ciò che lascia assai

peritosi, si è allorquando una società di indubbia solidità stringa connubio con una società dissestata, o quasi in istato di decozione.

Sarebbe un atto di altruismo, che non può essere incoraggiato quando si espliciti da parte di una società commerciale. È un pregiudizio, che non trova giustificazione, che si arreca ai possessori delle azioni della società prospera; è un sacrificio che ad essi si impone sotto il preteso pubblico interesse.

È in una parola una espropriazione di una porzione del patrimonio degli azionisti, senza una equivalente indennità, non conforme al principio sancito dall'articolo 29 dello Statuto.

Ora di fronte ad una legislazione tuttora vigente, che non ha soppresso il diritto di recesso a favore dei soci dissenzienti dalle deliberazioni che modificano sostanzialmente gli atti costitutivi o gli statuti delle società, ma che ha soltanto temporaneamente sospeso l'esercizio di tale diritto, è mestieri che con la maggiore circospezione debba procedersi nelle autorizzazioni di coteste fusioni, che l'esperienza ha dimostrato non portino sempre gli auspicati risultati, mentre recano un deprezzamento nel valore dei titoli azionari.

Ed invero, in questi ultimi tempi, si è pur osservato che azioni di società, che riscuotono la maggiore fiducia, e per gli uomini che le amministrano e per la serietà della loro industria e per le larghe loro riserve, per il solo sentore che fossero in corso pratiche per la loro fusione con altre società che forse non godevano altrettanto favore, hanno risentito nel mercato borsistico, che è un termometro di una sensibilità al massimo grado, un deprezzamento non lieve.

All'acutezza dell'elevata mente dell'onorevole ministro, che oltre ad essere un maestro nel diritto è un profondo cultore di studi economici, non potrà sfuggire la importanza di queste osservazioni; ed egli non potrà non tener conto degli effetti pregiudicevoli a cui si può pervenire con la soverchia estensione del concetto del pubblico interesse, il quale pur deve trovare un limite, nei diritti individuali, come or ora accennava l'onorevole senatore Raimondi, con le perspicue sue considerazioni sulla misura della indennità nelle espropriazioni per pubblica utilità.

E non può dubitarsi che l'onorevole ministro terrà, nell'accordare le dette autorizzazioni,

conto delle conseguenze che maggiormente risentono quei modesti possessori di azioni, che non a fine di speculazione, ma per impiegare le scarse loro fortune, frutto del sudato loro lavoro, non essendo addentro nei misteri delle alchimie borsistiche, non presentando la mala ventura, non hanno la previdenza di liberarsi in tempo di quelle azioni, che rappresentano talvolta pressochè tutto il loro avere.

L'altro ieri, discutendosi il disegno di legge che autorizza il Governo a pubblicare disgiuntamente alcuni titoli del nuovo codice di commercio, Ella, onorevole ministro, ravvisò la opportunità che si provveda, prima di ogni altro istituto, a modificare quello che disciplina le società. Con altro decreto che verrà quanto prima dinanzi al Senato, per la conversione in legge, Ella credette, e fece bene, di rendere più severe le penalità contro gli amministratori delle Società che vengano, per dolo o colpa, meno ai loro doveri. Cotesto proposito, e siffatti provvedimenti sono, non vi ha dubbio, altamente encomiabili, ma più di tutto è sentito imperioso il bisogno di tutelare l'ingenua schiera dei risparmiatori, che spesso fiduciosi delle conclamate prospere fortune di una società, impiegano i loro risparmi nell'acquisto di azioni, che, per un eufemismo anacronistico, si sogliono ancora qualificare di *pieno riposo*, mentre inopinatamente hanno essi un triste risveglio, con la sconcertante constatazione che la fiducia da essi riposta è stata delusa.

Queste, forse ormai troppo lunghe, osservazioni avrebbero potuto trovare più opportuna sede allorchè si discusse l'accennata autorizzazione; ma esse trovano il loro spunto dall'esercizio di quella facoltà che il decreto 13 febbraio 1930 ha riservato al ministro della giustizia, di accordare o meno l'autorizzazione per tali fusioni, per cui ritenni non fosse intempestivo di oggi prospertarle.

È stato un compito grave quello che mi assunsi, di sostenere dinanzi al Senato e davanti all'onorevole ministro un'ardua tesi, eminentemente giuridico-economica, che, non mi dissimulo, trova non lievi contrasti da parte di molti dei dirigenti delle società.

È stato un assunto un po' arduo, ma ricordando il maestro, che nell'Ateneo patavino lasciò memoria, non solo dell'acutezza del suo ingegno ma della cortesia del suo animo, con-

fido che egli abbia ascoltato, più che con sopportazione, con qualche benevolenza, le mie osservazioni, come volle cortesemente ascoltarle il Senato, persuadendosi che questo mio modesto discorso non vuole essere una sterile dissertazione giuridica, ma è ispirato dalla preoccupazione di cercare di rimuovere ogni causa, che possa contribuire a quella depressione economica, che nell'attuale momento si attraversa, ma che è a confidare sia presto vittoriosamente superata. (*Vivi e generali applausi; molte congratulazioni*).

Presidenza del Vice Presidente BONIN LONGARE

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Giampietro.

GIAMPIETRO. Onorevoli senatori, nel primo discorso che ebbi l'onore di pronunciare in questa Assemblea, il 5 giugno 1929, nella discussione del bilancio della giustizia, richiamai l'attenzione vostra e dell'onorevole ministro su alcuni problemi che mi sembrava richiedessero adeguata soluzione.

Devo ritornare oggi su lo stesso argomento perchè necessario ed urgente mi sembra il provvedimento. Gravi e impellenti bisogni oggi lo reclamano: le esigenze delle nuove leggi penali, d'imminente applicazione, e la non rispondenza di qualche sistema giudiziario alle sue finalità. Io penso che la votazione di un bilancio, quale è quello della giustizia, che non sia preceduta da una discussione sulle necessità e i bisogni della magistratura, sul modo come l'organismo giudiziario proceda nella sua struttura e nel suo funzionamento, con le indicazioni delle eventuali norme da modificare e delle altre da mantenere, alle une proponendo i rimedi, alle altre esprimendo approvazione, non sia una votazione di bilancio da auspicare e da applaudire.

Ricordo le parole del grande statista inglese: « La flotta, l'esercito, l'amministrazione pubblica in Inghilterra non esistono, che per assicurare la indipendenza dei grandi giudici della nazione ».

Il Senato, che ha avuto ed ha sentimento di ossequio per la nostra magistratura, vorrà ancora dimostrarlo col prendere vivo interesse alla

discussione del bilancio della giustizia, nei capitoli del quale sono racchiusi i bisogni, le aspirazioni, i palpiti della vita dei magistrati e sono scritte le pagine del faticoso e luminoso corso e del fatale andare dell'amministrazione della giustizia.

Con questa convinzione e con questa fiducia farò brevi osservazioni augurandomi di meritarmi la benevola attenzione del Senato.

Provvedimenti riguardanti l'esercizio delle funzioni giudiziarie penali della magistratura.

Una delle riforme, che io reputo necessarie ed urgenti, è quella che riguarda l'esercizio delle funzioni penali di alcune magistrature per l'imminente andata in vigore delle nuove leggi penali.

Basta accennare alle più difficili ricerche d'indole psicologica stabilite per l'accertamento della responsabilità penale, al maggior potere concesso al giudice nella applicazione della pena da desumere da elementi obbiettivi e subiettivi, di difficile riconoscimento, e alla facoltà di applicare una pena invece di un'altra, alternativamente comminata, di aggiungerne una ad un'altra e di esentare il colpevole da ogni pena in determinati casi, mediante il perdono giudiziale, e anche nel periodo dell'istruzione, per comprendere che occorre destinare alle funzioni penali i magistrati migliori, che abbiano dato prova di essere versati in quelle discipline e che le funzioni penali abbiano lodevolmente, sotto ogni punto di vista, esercitate.

L'onorevole ministro si è già preoccupato della cosa e con circolare dell'anno scorso raccomandò che nella formazione delle tabelle i capi della corte destinassero alle sezioni penali i migliori magistrati. L'alto senno del ministro vorrà considerare se non sia il caso di provocare o emettere provvedimenti di altro genere, per i quali in modo più sicuro possa raggiungersi l'intento.

Parimenti la istituzione del giudice di sorveglianza e il delicato difficile esercizio delle funzioni relative alle misure di sicurezza richiedono una magistratura specializzata, in guisa che da essa possano anche trarsi i consiglieri delegati dal primo presidente, che competentemente decidano in grado di appello i reclami contro i provvedimenti emessi in primo grado di giurisdizione.

Del pari urgente e necessaria è la riforma della costituzione del pubblico ministero, in considerazione della grande importanza e della difficoltà di esercizio delle funzioni proprie di quell'ufficio, sia direttive delle procure generali e delle regie procure, sia nel campo processuale penale; questo ultimo, reso ancora più delicato dalle maggiori facoltà concedutegli dalle nuove leggi penali.

Non è ignoto a coloro che più da vicino e più intensamente vivono la vita giudiziaria che per reggere convenientemente l'ufficio del pubblico ministero occorranzo ampie conoscenze delle numerose leggi, specie penali, del meccanismo procedurale e prevalentemente di quello penale, del funzionamento di tutti gli svariati servizi — che costituiscono il sostrato di tutta la vita giudiziaria, che va dalla periferia al centro, dagli uffici di conciliazione alle varie divisioni del Ministero — nei vari riflessi, giudiziari, amministrativi, disciplinari, e che occorrono, sopra tutto, intuito, diligenza, attività, energia, polso fermo, forza di carattere.

Non è ignoto altresì che doti speciali si richiedono per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, sia nel periodo istruttorio, sia in quello del giudizio e specialmente nei pubblici dibattimenti. Or bene, è evidente che tutte queste conoscenze, tutta questa attitudine non nascano improvvisate, ma si determinino e si acquistino con l'esercizio di quelle funzioni, nei gradi precedenti e con quella specializzazione che deriva, in una parola, dalla esperienza, della quale il nostro maggior poeta diceva:

« Ch'esser suol fonte a' rivi di vostr'arte ».

È per essa, infatti che nelle difficoltà della prova, si trova la via che il dubbio elimina e conduce all'accertamento della verità; che nel sorgere dell'incidente procedurale si presenta alla mente, pronta e precisa, la soluzione; che delle acute osservazioni e delle sottili mosse defensionali si scopre e dimostra la debolezza, o la fallacia, ed è per essa, che nelle Corti di assise, nell'infuriare della lotta, nel tumultuare delle passioni, nelle incertezze, ne' dubbi, nelle menzogne testimoniali i giurati oggi, gli assessori domani, col vigore del ragionamento, con la forza dell'eloquenza, con contegno sereno e dignitoso, i volenti si conducono, i no-

lenti si trascinano alle conclusioni dell'accusa e si assicura il trionfo della verità e della giustizia.

Sono stati questi funzionari del pubblico ministero, venuti su specialmente dalle regie procure, onorevoli senatori, quelli che nella repressione della delinquenza siciliana hanno condotto giudici e giurati ad affermare i reati di associazione a delinquere e le responsabilità penali dei mafiosi, in processi intricati e difficili e che con le esemplari pene richieste e ottenute dalla dirittura e sapienza di quelli, hanno contribuito a che del regno della giustizia tornasse il dominio nell'isola bella e generosa.

Permettetemi perciò che, in questa occasione a quella magistratura tutta e a' cittadini, che esercitarono le funzioni di giurati, rinnovi ora da questa Aula il mio saluto memore, affettuoso, riconoscente.

Perciò io penso onorevole ministro che, oggi più di ieri, s'imponga la separazione delle carriere del pubblico ministero e della magistratura giudicante, alla fusione della quale ella, onorevole ministro, attribuì nella sua magnifica relazione su la delega dei pieni poteri per la emenda alle leggi una delle cause dello stato anormale della magistratura.

Dallo sdoppiamento della carriera si otterrà il vantaggio che alla direzione delle procure generali e delle prime presidenze del Regno andranno, solamente ed esclusivamente, i magistrati che, avendo esercitato le relative funzioni nei rispettivi gradi precedenti, potranno meglio rispondere alle esigenze gravi ed importanti di quegli uffici.

La riforma potrà ancora eliminare l'equiparazione dei gradi di consigliere di cassazione e di primo presidente di corte d'appello e di sostituto procuratore generale, di procuratore generale. « L'equiparazione — è detto autorevolmente nella relazione ricordata — qui, come in ogni altro campo toglie prestigio ed autorità al magistrato, e, convertendo il grado in incarico temporaneo, ne diminuisce la serenità di spirito e ne menoma l'indipendenza ».

Onorevole ministro, l'opera sua legislativa universalmente plaudita e lodata specialmente per i nuovi codici, dati all'Italia, io penso debba essere accompagnata dalle riforme testè accennate, perchè produca i suoi frutti.

Come, secondo la geniale mente del poeta:

Il fare un libro è fare men che niente
se il libro fatto non rifà la gente,

così i codici potranno costituire una legge magnifica e titolo amplissimo di lode a chi ne sia stato l'autore, ma non potranno produrre gli effetti che dalle loro disposizioni si attendono, quando chi deve applicarli non ne intenda lo spirito e la portata, e sapientemente ne traduca in atto i precetti. Rendere ancora più squisito il senso giuridico della magistratura penale, questo mi sembra indispensabile.

Con rara realtà il voto fu espresso dalla Commissione di finanza, a mezzo del suo autorevole e diligentissimo relatore nella sua relazione: « Sicuri che saprà la magistratura i codici applicare, nonchè dei più ampi poteri discrezionali, da essi ottenuti, servirsi con dottrina e rettitudine, congiunti a un alto spirito d'indipendenza ».

Promozione dei magistrati. Problema di non minore importanza e di pari urgenza è quello che riguarda le promozioni dei magistrati. Dico problema, perchè non pare che il sistema attuale sia il migliore di tutti quelli che furono sperimentati e che dia quei risultati che debbono derivarne.

Il problema è di suprema importanza per la magistratura, perchè la promozione è come la spina dorsale dell'organismo giudiziario, o, come diceva il Prevost Paradol, la chiave di volta di tutto l'edificio giudiziario, perchè « il magistrato, com'è realmente e com'egli si esprimeva, non si preoccupa del pericolo di discendere, cioè della destituzione, che è rarissima, ma si preoccupa soprattutto della possibilità di non salire, cioè della promozione ».

Perciò occorre esso sia il più semplice, il più facile, il più spiccio, che offra poche e sicure vie di promozione, che non sia tale da generare nell'animo dei magistrati quasi uno stato spasmodico della corsa alla promozione e una agitazione, uno stato di perplessità, di ansietà, di dubbi, punto confacente alla serenità e alla tranquillità di chi deve amministrare giustizia.

Mi sia lecito avvalorare questo mio pensiero con l'autorità indiscussa di un defunto parlamentare, l'onorevole Gianturco, il quale discutendosi nella Camera il progetto Gallo così disse: « Io chiedo che ai magistrati i quali

sono chiamati ad amministrare giustizia agli altri, si assicuri che giustizia sarà fatta loro ».

L'attuale sistema risponde ai principii su esposti, per raggiungere le finalità, testè accennate?

È lecito dubitarne fortemente, come chiaro emergerà da un breve esame del duplice modo di promozione, alla corte di appello, e alla corte di cassazione.

Promozione alla Corte di appello. Alla Corte di appello si è promossi in tre modi:

col concorso per esame e titoli, a cui possono partecipare i magistrati del tribunale e della Regia procura, che abbiano quattro anni effettivi di grado ed otto di servizio;

con lo scrutinio in anticipazione, al quale possono essere ammessi i giudici, i sostituti procuratori del Re e i pretori, che abbiano almeno 16 anni effettivi di servizio i primi e 14 gli ultimi e i primi pretori;

con lo scrutinio a turno di anzianità concesso a giudici e a sostituti procuratori del Re.

Dico subito che a me sembra inutile e dannoso lo scrutinio in anticipazione perchè sono sufficienti all'uopo il concorso e lo scrutinio per turno d'anzianità.

Io penso che un bene ordinato sistema di promozioni debba tendere a un duplice fine. Favorire il merito veramente eccezionale, concedendo ai magistrati, che ne danno prova, un adeguato acceleramento della carriera e assicurare alla massa dei magistrati l'accesso al grado superiore in proporzione del loro merito, che quantunque non eccezionale è sempre tale da rispondere alle qualità eminenti indispensabili per l'esercizio della loro missione.

Assicurato perciò al merito veramente eccezionale, col concorso per esame e per titoli, il modo di ascendere con ritmo più celere al grado superiore, non occorre stabilire altra via per raggiungere il medesimo fine.

Nè lo scrutinio per anticipazione è, veramente, un modo con il quale si accerti questo merito eccezionale e per cui si possa concedere una anticipazione della promozione in danno di altri magistrati, che hanno lo stesso titolo o grado di merito.

Infatti, pur essendo vero che per esservi ammesso occorre la dichiarazione del collegio giudiziario, prima, e del consiglio superiore

dopo, che il concorrente si distingue per eminenti doti di cultura, di diligenza e di carattere, in realtà, con esso, questa prova non si ottiene.

Difatti la base dell'accertamento è identica a quella stabilita per lo scrutinio del merito distinto: sentenze, lavori giudiziari, titoli, informazioni, elementi che se, come in seguito dirò, sono insufficienti a stabilire e graduare il merito, lo sono assai di più per mettere in essere quelle doti eminenti, la cui dichiarazione importa un notevole vantaggio di carriera a favore dei dichiarati e procura sensibile danno nella stessa agli altri, i quali, pur avendo sovente lo stesso merito, per un maggior senso di responsabilità non credono ricorrere a quello scrutinio.

D'altra parte, chi ha fatto, o fa ancora parte dell'organismo dei collegi giudiziari, o segue da vicino il corso di questi scrutini, ben conosce gl'inconvenienti, ai quali essi danno luogo e la non rispondenza delle relative dichiarazioni, affermative o negative, alla realtà del merito dei magistrati concorrenti. I collegi giudiziari per lo più sono larghi nell'ammissione e se una volta si sono tenuti in una misura più ristretta, l'anno successivo tornano a largheggiare per non sentirsi chiamare rigorosi di fronte ai giudizi assai larghi emessi dai collegi giudiziari degli altri distretti. Se non che, nella massima parte dei casi, il numero di quelli che ottengono la dichiarazione di promovibilità è di molto assai inferiore all'altro degli ammessi dai collegi stessi.

La mia opinione non potrò meglio confortare che riproducendo l'autorevole pensiero del Guardasigilli.

Egli nella relazione su ricordata, dopo di avere enunciato le ragioni dell'insufficienza dei titoli stabiliti dalla legge per la dimostrazione del merito del magistrato, di che mi occuperò fra breve, così scrisse:

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

Promozione alla Corte di cassazione. — Alla Corte di cassazione si può ascendere con il concorso per titoli e mediante lo scrutinio per merito.

Al primo possono prendere parte i magistrati di appello, che a quel grado furono promossi in seguito al concorso, o che nella promozione conseguirono la classificazione di merito distinto, gli uni e gli altri dopo due anni di grado.

All'altro possono partecipare i soli consiglieri e sostituti procuratori generali di appello, dopo quattro anni, coloro i quali furono promossi per concorso o che nella promozione ottennero la dichiarazione di merito distinto, dopo sei, quelli che furono promossi con dichiarazione di promovibilità per merito.

Sono necessarie entrambe queste due vie per dare alla suprema corte magistrati, che siano degni dell'altissima funzione, senza che si arrechi danno agli altri, se non di valore superiore, forniti anch'essi delle cognizioni necessarie per esercitarle?

Prima di tutto bisogna rettificare un concetto, assai comune, che, cioè, per tutti i magistrati di appello, scrutinandi per la promozione al grado superiore, si richieda la prova di un merito eccezionale.

L'affermazione è errata perchè, data la equiparazione dei gradi, non pochi degli scrutinati debbono essere destinati ad esercitare funzioni di grado inferiore presso le magistrature di merito: di presidenti di sezione, di avvocati generali presso le corti di appello, di procuratori del Re nei tribunali più importanti del Regno e, dal luglio prossimo, di presidenti di assise.

Ma, come dicevo, occorrono proprio i due sistemi innanzi indicati? Io penso sia sufficiente, uno solo, l'ordinario, lo scrutinio dopo un periodo di tempo diverso secondo la diversa classificazione, riportata nel grado precedente dagli scrutinandi.

E ne dico subito le ragioni, perchè il concorso non somministra la prova di quel valore eccezionale, in considerazione del quale può consentirsi un provvedimento che deroghi al principio comune ordinario che regola la promozione di tutti i magistrati; perchè esso è cagione di perturbamenti, di agitazioni, di dissidi nella magistratura e dà luogo agli stessi inconvenienti dello scrutinio in anticipazione, che ho poco fa esposti.

Del resto non potrei dare dimostrazione migliore del mio assunto che facendo ap-

pello all'alta competenza e all'alta autorità dell'illustre Guardasigilli. Egli infatti nella relazione innanzi citata, così si espresse: « Il concorso per titoli introdotto dalla legge del 1909 è stato oggetto di critiche e non del tutto infondate, perchè non è sempre agevole giudicare un magistrato in via assoluta e in via comparativa dai titoli che egli può presentare.

I titoli dei magistrati, assorbiti dal loro lavoro quotidiano, non possono essere che le sentenze o le requisitorie; ora non tutti i magistrati hanno occasione di redigere sentenze o requisitorie importanti, in cui abbiano modo di risolvere gravi questioni, non sempre la requisitoria e la sentenza migliore è quella più ampiamente o dottamente motivata.

D'altro canto i lavori scientifici non sono sempre l'indice della capacità del magistrato a bene esercitare la sua funzione. Nè il concorso per titoli riesce sufficiente a dimostrare molti elementi, che sono essenziali per la qualifica del magistrato. Infine il giudizio sui titoli che un magistrato può presentare offre tale campo, di necessità, alla valutazione subiettiva da rendere il concorso per soli titoli una pura e semplice promozione per merito comparativo, senza limiti e senza nessuna seria sostanziale garanzia».

Se non che potrebbe opporsi che la conversazione orale disposta con legge 31 maggio 1928 e che deve seguire all'approvazione dei titoli può sostituire la prova della eccezionalità del valore degli scrutinati e che, questo ammesso, non è eccessivo il vantaggio che ad essi deriva, di conseguire la promozione dopo un solo biennio di esercizio delle loro funzioni nel grado precedente.

Le obiezioni non hanno fondamento.

La conversazione orale non può essere, e non è infatti, che limitata al tema svolto nei titoli esibiti senza potersi entrare nel campo di altre materie non trattate, o non aventi col tema stretta relazione. Manca pertanto la prova di quelle conoscenze giuridiche generali e in modo completo, che si ottiene dai concorsi per esame, e che costituisce l'indice vero e sicuro del valore eccezionale del magistrato.

Parimenti infondata è l'altra obiezione che il vantaggio concesso del biennale precedente esercizio non sia eccessivo. La facoltà di presen-

tarsi al concorso, ed eventualmente vincerlo, dopo soli due anni di esercizio delle funzioni del grado precedente, è concessa non solo ai concorrenti, che a quel grado mediante il concorso ascesero, ma anche agli altri, che nello scrutinio relativo ebbero la dichiarazione di merito distinto. Or se si consideri che la vincita del concorso per esami, secondo la legge Zanardelli, di indiscutibile serietà e rigore, non concedeva ai vittoriosi nessun vantaggio per lo scrutinio ulteriore si comprenderà di leggieri che quello attribuito dalle disposizioni vigenti è eccessivo. Io, che entrai in magistratura vivendo l'ordinamento giudiziario del 1865, e vi sono rimasto fino alle ultime disposizioni regolatrici della materia, non ho mai veduto magistrati promossi in cassazione dopo due anni di esercizio delle loro funzioni in corte d'appello.

Abolire dunque il concorso: ecco l'altra riforma indispensabile e urgente.

Ma non basta, occorre ancora perfezionare il processo logico giuridico, con cui si procede ad affermare e proporzionare il merito e ad attribuirlo o negarlo, col rendere sicuri gli elementi del giudizio, e a irrobustire ancora l'organo che deve emettere le relative deliberazioni, il consiglio superiore della magistratura. Io penso che causa precipua, se non unica, delle discrepanze che talvolta hanno luogo tra quelle affermazioni, graduazioni, assegnazioni e la realtà dei fatti, sia dovuta appunto alla circostanza che non si hanno con l'odierno sistema elementi tali da determinare un sicuro giudizio, sicuro s'intende nei limiti di quella sicurezza che può essere in ogni giudizio umano.

La critica acuta e serrata fatta dal ministro di codesti elementi, che ho in precedenza esposta nella relazione su menzionata, mi dispensa dall'aggiungere altro.

Insufficienza dunque degli elementi suddetti, ma come in altro modo offrirne altri e migliori, idonei al conseguimento del fine?

Il modo è semplice e consiste nel prospettare al tempo dello scrutinio il valore del magistrato, nelle sue manifestazioni professionali, scientifiche e culturali, nella sua attività, nelle sue deficienze e ne' suoi titoli di lode in tutto il percorso della sua carriera.

Fu adottato dal ministro Mancini nel progetto presentato alla Camera dei deputati

nella sessione 1876-1878, sotto il titolo « Garanzie e incoraggiamenti alla magistratura ».

Con esso s'istituiva presso il Ministero della giustizia un registro generale di classificazione dei lavori giudiziari di tutte le magistrature, nel quale dovevano riunirsi le più importanti sentenze pronunciate dalle corti e dai tribunali e le requisitorie del pubblico ministero, col nome dei rispettivi estensori, e con succinti pareri motivati sul merito di detti lavori, col metodo deliberato nel regolamento.

Si dovevano segnalare i ritardi rilevati nell'espletamento dei lavori giudiziari. Tutti questi elementi avrebbero dovuto essere raccolti in una statistica personale ad uso del ministro, della Commissione consultiva e della Commissione de' premi. Presso ogni corte d'appello poi una Commissione composta del primo presidente, del procuratore generale e di altri doveva dar parere sul merito e demerito dei funzionari del distretto, trasmettere al ministro proposte e pareri per le promozioni e i tramutamenti.

Presso il Ministero della giustizia era istituita una Commissione consultiva presieduta dal ministro senza diritto di voto e composta da magistrati della Cassazione di Roma che: esaminava i pareri, le proposte delle Commissioni suddette;

dava avviso sul tramutamento e sulle promozioni dei magistrati inamovibili;

giudicava del valore delle pubblicazioni fatte per la stampa in materia giuridica dai funzionari dell'ordine giudiziario.

Il sistema, come si vede, è di data remota, ma non per questo non meritevole di considerazione e di esecuzione. Con esso si assicura il merito reale del magistrato, perchè le sentenze, delle quali si tiene conto, non sono quelle fatte ad uso e consumo dello scrutinio; perchè i titoli scientifici sono valutati con la dovuta ponderazione, e non affrettatamente, nel tempo del giudizio; perchè i pareri sul merito e demerito, su la promovibilità sono dati da autorità diverse e in tempi successivi, onde si allontana il pericolo, che fu già segnalato dal ministro Vacca, l'arbitrio e il favoritismo dei capi, ovvero, a' tempi di oggi, l'eccessiva benevolenza dei loro pareri e delle loro proposte.

Ma non è questa sola la riforma da fare; occorre anche provvedere a una migliore costituzione dell'organo, ritornando a' tempi

antichi, chiamando a farne parte i magistrati della cassazione e dei gradi equiparati esercenti la loro funzione in Roma, portando a tempo maggiore, un quinquennio, l'appartenenza dei nominati al Consiglio e restringendone il numero, in considerazione del maggior tempo che esso può impiegare per i propri lavori.

Questo sistema produrrebbe non pochi vantaggi: una maggiore uniformità di criterio nella valutazione e graduazione del merito, la non distrazione dei capi di corte delle provincie, per la maggior parte dell'anno, dai lavori dell'ufficio e dalla sede con grave danno del servizio, e una sensibile economia di danaro, che, ai tempi che corrono, è tutt'altro che disprezzabile.

Queste modificazioni, delle quali ho parlato, secondo il mio concetto, non importano critica all'opera del consiglio superiore. Non è nel mio intento, non è nella realtà dei fatti. All'uopo basta io ricordi che ne fanno parte i capi illustri della suprema corte e che n'è presidente il primo presidente, senatore D'Amelio, il cui nome solo è simbolo, non solo nell'amministrazione della giustizia, ma anche in quella del supremo consiglio giudiziario, d'intelligenza, di laboriosità, di rettitudine.

Io non accarezzo l'idea, che sarebbe illusione, che le mie povere parole possano indurre il ministro ad accogliere le mie proposte, però ho la coscienza che esse abbiano solido fondamento. La necessità delle riforme da me invocate, tranne quella relativa alla costituzione e funzionamento del consiglio superiore, hanno a loro sostegno l'autorevole conforme avviso, oltrechè del ministro, espresso nella relazione su citata, anche nelle relazioni della Camera e del Senato, i brani delle quali non leggo per non abusare ulteriormente della vostra pazienza.

Tanto più non mi faccio illusioni, in quanto non mi è ignoto l'ultimo pensiero del ministro, manifestato di recente nell'altro ramo del Parlamento, favorevole al mantenimento dello *statu quo* in materia di norme regolatrici delle promozioni.

Onorevoli senatori, nell'altro ramo del Parlamento, nella discussione del bilancio, oggi sottoposto alla vostra approvazione, fu sollevata la questione delle promozioni e da un deputato fu affermata la esistenza di « un disagio

morale della magistratura per la sperequata distribuzione del lavoro e per ragioni di alto carattere morale ».

Il ministro rispose che lo stato d'animo della magistratura era ben diverso e che essa, tenuta in un'atmosfera di calma e di serenità, compresa dello spirito del regime e della sua legislazione aveva sempre giudicato secondo coscienza.

L'affermazione del ministro per i profani alle cose giudiziarie è atto di fede, per i magistrati è realtà indiscutibile, per me verità di evangelo.

Nei sei anni, nei quali ho avuto con lui consuetudine di vita per ragioni di ufficio, una sola è stata la sua voce, uno il suo consiglio, una la sua direttiva: giustizia piena, senza riguardi; a qualunque costo, contro tutto e contro tutti.

Ed è coscienza universale che a questo monito la magistratura abbia ispirato l'opera sua forte, illuminata e serena. L'osservanza della legge alla religione della sua fede commessa, secondo la frase di Cicerone, è stato l'imperativo categorico, cui essa ha obbedito.

Non la nostra magistratura togata, popolare, speciale ha tramutato il tempio sacro alla giustizia in aula tribunizia, nella quale complici compiacenti il presidente delle assise e il rappresentante della legge, si sono vomitate ingiurie e offese contro il Regime, contro la persona Augusta del Principe Ereditario, sposo della figlia del Capo di quello Stato, e futuro Erede di un Regno, che a salvar quello Stato accorse prodigando il suo sangue più puro e più generoso dei suoi figli.

Nè la nostra magistratura nei reati politici a quell'imperativo si è mai sottratta, anche quando l'atrocità del delitto era di particolare strazio per l'animo del giudice, quando l'offesa al suo cuore d'italiano gli gridava vendetta, quando gli imputati erano autori di omicidi barbari, commessi a tradimento, e vittime erano stati i nostri funzionari, vittime erano stati gli allogeni, devoti alla nostra Patria e i delitti erano stati commessi da vili sicari, da gente, cui è naturale il sentimento di ingratitudine, innato l'istinto del tradimento, norma di governo la strage per mandato e l'uccisione per ragione politica.

La nostra magistratura con la fede avita, col sentimento del dovere adempie le sue funzioni, fiduciosa che l'intelligenza e l'avvedu-

tezza e l'amore per essa del ministro ne soddisfaranno i bisogni e la collocheranno sempre più in alto nella stima del popolo, nella gratitudine della Nazione. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani.

Presentazione di relazioni.

PRESIDENTE. Invito gli onorevoli senatori De Vito, Salata, Pironti e Venino a presentare alcune relazioni.

DE VITO. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero delle comunicazioni per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1931 al 30 giugno 1932 (877).

SALATA. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge:

Conferimento della cittadinanza italiana agli stranieri residenti a Fiume (885).

PIRONTI. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge:

Conversione in legge del Regio decreto-legge 26 marzo 1931, n. 346, recante provvedimenti straordinari in dipendenza dei danni verificatisi nell'Abruzzo, nel Molise, nella Puglia, nella Basilicata, nella Calabria, nella Sicilia e nella Sardegna in seguito ad alluvioni, frane e mareggiate dell'inverno 1930-31 (882).

VENINO. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge:

Conversione in legge del Regio decreto-legge 23 aprile 1931, n. 484, concernente modificazioni all'ordinamento giudiziario (871).

PRESIDENTE. Do atto ai senatori De Vito, Salata, Pironti e Venino della presentazione di queste relazioni che saranno stampate e distribuite.

Domani alle ore 15 riunione degli uffici, alle ore 16 seduta pubblica con il seguente ordine del giorno.

I. Seguito della discussione del seguente disegno di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto per

LEGISLATURA XXVIII — 1^a SESSIONE 1929-31 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 25 MAGGIO 1931

l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1931 al 30 giugno 1932 (840).

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero delle comunicazioni, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1931 al 30 giugno 1932 (877);

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'educazione nazionale, per l'esercizio

finanziario dal 1° luglio 1931 al 30 giugno 1932 (872);

Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1931 al 30 giugno 1932 (819).

La seduta è tolta (ore 18,50).

Prof. GIOACCHINO LAURENTI

Capo dell'Ufficio dei Resoconti

