

MOZIONI E RACCOMANDAZIONI

**Non inserite o non inserite integralmente
nel verbale della seduta plenaria di chiusura**

PRIMA SEZIONE
DIFESA DELLA PROFESSIONE

- 1) Mozione Consiglio dell'Ordine di Firenze
(avv.ti CALOI • DELLA PERGOLA).

« Per la legge professionale »

«Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense di Bologna;
Visto lo schema di riforma dell'ordinamento della professione di
avvocato e procuratore redatto dalla Commissione Ministeriale per la
riforma della legge forense e presentato al Ministro Guardasigilli
On. Moro il 12 settembre 1955;

Visti gli atti del III Congresso Nazionale Giuridico Forense
svoltosi a Trieste nel settembre 1955 e le sue conclusioni nei riguardi
del detto schema di riforma;

Visto il parere espresso nel giugno 1956 dal Consiglio Nazio-
nale Forense;

Riafferma le conclusioni del Congresso di Trieste e l'urgente ne-
cessità di una legge professionale organica e unitaria che risponda
ai principi stabiliti in quel Congresso e nell'attuale;

Prende atto con compiacimento delle dichiarazioni fatte nella
seduta pomeridiana del 21 settembre 1957 dal Ministro Guardasigilli
On. Gonella e della sua assicurazione che il disegno di legge per la
riforma della legge professionale sarà presentato immediatamente dal
Governo al Parlamento;

fa voti

perchè, data l'assoluta urgenza di approvazione della nuova leg-
ge professionale, venga accolta dagli organi competenti la proposta
formulata da Enrico De Nicola e che, cioè, il disegno di legge venga
inviato all'esame delle competenti Commissioni Parlamentari per-

manenti in sede deliberante, in modo che la nuova legge forense possa essere approvata prima della fine dell'attuale legislatura;

e delibera

che la presente mozione venga comunicata a cura della Presidenza del Congresso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro Guardasigilli e ai Presidenti delle Assemblee Legislative ».

≡ Mozione BASEGGIO (Milano) - MAGNONE (Roma).

≡ Per la legge professionale ≡

« Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense:

Riconfermata la validità dei voti del Congresso di Trieste, da aversi come necessario presupposto di ogni ulteriore deliberazione;

a) suggerisce che venga dato mandato al Comitato Organizzatore del Congresso di raccogliere entro tre mesi i pareri dei Consigli degli Ordini sulla creazione dell'organo sostitutivo del P.M., organo che potrebbe concretarsi o essere rappresentato:

1) o in un « censore » nominato in ogni Consiglio dell'Ordine nella prima riunione dopo la elezione;

2) o in un Collegio di tre Avvocati che abbiano determinati requisiti di anzianità di iscrizione ed al quale sia demandata tale attività;

3) o in un Collegio di probiviri, da istituire presso il Consiglio Nazionale Forense;

6) propone in via alternativa che, sempre ai fini della sostituzione dell'attività del P.M., si disponga che tutti i provvedimenti in materia disciplinare divengano definitivi solo dopo la decisione in secondo grado;

e) propone ancora che le seguenti norme dello Schema del disegno di legge professionale vengano così rispettivamente modificate:

1) l'art. 103 capoverso 2° sia modificato nel senso che il potere di deliberare sulle sanzioni disciplinari a carico degli iscritti spetti esclusivamente ai Consigli dell'Ordine anche nei casi previsti dagli artt. 129 e 131 c.p.p. in deroga a queste ultime norme con la contemporanea abolizione dell'art. 470 c.p.p.;

2) l'art. 109 sia completato nel senso che dopo le parole « sia

stato condannato per un reato non colposo» si aggiunga l'inciso «contro la persona, il patrimonio o il buon costume»;

3) l'art. 20 venga formulato come segue: «gli avvocati e procuratori addetti, per l'esercizio continuativo della difesa e consulenza legale ad uffici legali organicamente istituiti come tali presso le regioni, le provincie, i comuni, od enti o istituti, i cui legali rappresentanti siano nominati dallo Stato, dalle regioni, dalle provincie e dai comuni, possono esercitare la professione per le cause e gli affari propri dell'ufficio cui sono addetti, con divieto di esercitare al di fuori di questi limiti e con l'osservanza dell'art. 6.

Al Consiglio dell'Ordine è in via esclusiva attribuita la competenza ad accertare l'esistenza di un ufficio legale organicamente istituito come tale presso l'ente.

I professionisti ora detti saranno iscritti in un elenco speciale con l'annotazione della predetta limitazione;

d) fa voti:

1) che si consacrino nel disegno di legge professionale che la scelta dell'avvocato deve appartenere alle libere determinazioni della parte interessata e che anche la consulenza nelle materie giuridiche deve essere demandata in via esclusiva agli iscritti;

2) che l'annunciato progetto di prolungamento di due anni degli studi universitari della facoltà di giurisprudenza con corsi di specializzazione e di pratica attive, consenta lo svolgimento nello stesso periodo della pratica professionale;

3) che i Consigli dell'Ordine intensifichino l'assistenza ai giovani sotto l'aspetto etico-formativo, nonché economico;

4) che vengano affidati all'Avvocatura dello Stato solo gli incarichi relativi alle controversie delle Amministrazioni dello Stato e sottratti invece tutti quelli dei diversi enti economici statali e parastatali, ivi compresi quelli soggetti al controllo del Ministero delle Partecipazioni Statali;

5) che venga aumentato il numero dei magistrati e siano completati gli organici, sia adeguato il personale ausiliario delle cancellerie e delle segreterie, vengano evitate le missioni dei magistrati a lungo metraggio e siano disciplinati in maniera più ragionevole gli spostamenti per trasferimento dei giudici creandosi comunque condizioni ambientali per la residenza dei magistrati nella propria sede;

6) che sia abolito l'istituto del vice pretore onorario nonché quello ormai anacronistico dei patrocinatori legali;

7) che l'organizzazione tecnica della funzione giudiziaria venga

esercitata con tutti quei mezzi che il progresso pone di giorno in giorno a disposizione e che consentono l'acceleramento del disbrigo delle pratiche;

8) che vengano istituiti i Tribunali regionali amministrativi;

9) che gli esami di procuratore e di avvocato comprendano fra le materie anche l'ordinamento professionale e nozioni di etica e deontologia professionale ».

3) *Raccomandazioni* BASEGGIO (Milano) - MAGRONE (Roma).

« Per l'etica professionale »

« Il Congresso fa voti perchè:

I.

1) le norme dell'etica professionale siano, nei limiti del possibile codificate;

2) la incompatibilità prevista dall'art. 18 dello Schema del disegno di legge sia estesa a tutti i deputati e senatori durante l'esercizio della legislatura per la quale sono stati eletti.

II.

Il Congresso raccomanda ai Consigli degli Ordini:

1) di adottare la prassi per cui nessun componente dei Consigli stessi possa accettare all'infuori della difesa delle curatele fallimentari incarichi giudiziari nè la carica di magistrato onorario finchè questa sarà ammessa;

2) di considerare contraria alle norme vigenti la esistenza di studi ed uffici professionali per il recupero di crediti o simili anche se gestiti da avvocati;

3) di procedere col maggiore impegno e con la massima severità alla revisione degli albi, non soltanto in relazione alle situazioni di indegnità e di incompatibilità, ma anche con speciale riguardo a coloro che non esercitano abitualmente la professione;

4) per quanto riguarda i Consigli distrettuali, vigilare, sia attraverso la nomina dei propri membri componenti le Commissioni d'esame, sia con ogni altro accorgimento, che gli esami stessi si svolgano con la massima serietà e severità;

5) di far sì, per quanto può dipendere da loro, che in occasione

di ogni elezione abbia luogo una certa rotazione tra i componenti dei Consigli medesimi.

III.

Il Congresso fa viva raccomandazione alla Presidenza di comunicare al Governo e alle Camere i voti espressi dalla categoria professionale 𐄂

4) Mozione NELLI (Firenze):

« Per l'etica dei rapporti professionali »

« Il sottoscritto congressista propone, che il Congresso esprima, anche in relazione all'elaborazione del Codice non scritto dell'etica forense *nonchè* ai fini delle migliori garanzie di libertà dall'esercizio professionale:

a) il suo dissenso dalle imposizioni delle società assicuratrici che ledono il principio della fiducia nella scelta del patrono;

i) la non rispondenza ai canoni che debbono regolare il libero gioco della fiducia dell'operato di quei colleghi che, nominati di continuo, legali in cause provenienti da assicurazioni, da partiti o da enti, associazioni, ecc. si costituiscono in condizione di ingiusto monopolio incompatibile con la libera professione;

c) il voto che in casi di reati commessi in udienza, o che il magistrato ritenga commessi in udienza, non si possa mai procedere all'arresto immediato del difensore, avvocato o procuratore « nell'esercizio attuale delle sue funzioni » ma che debbasi provvedere, eventualmente, solo in un secondo tempo e previo parere (naturalmente non vincolante per l'A.G.) del competente Consiglio dell'Ordine previe le opportune modifiche in tal senso delle norme processuali penali ».

5) Mozione n. 1 LAZZARA (Bologna):

« Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense,

auspica

l'abrogazione dell'art. 123 del R.D. 30 gennaio 1941 n. 12 e successive modificazioni sull'Ordinamento della Magistratura e la di esso

sostituzione col seguente « gli avvocati esercenti e i professori ordinari di materie giuridiche nelle Università possono, su loro domanda, essere ammessi in magistratura col grado di Giudice o di Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale o parificato o col grado di Consigliere di Corte d'Appello o parificato o col grado di Consigliere di Corte di Cassazione o parificato, rispettivamente dopo sette, quindici e diciotto anni di esercizio delle professioni medesime che, per gli avvocati esercenti, decorre dal giorno della loro iscrizione nell'Albo dei Procuratori legali. Per la nomina degli avvocati occorre il motivato parere conforme del Consiglio Nazionale Forense e della Corte Costituzionale. Per la nomina dei professori ordinari di materie giuridiche nelle Università occorre il motivato parere conforme della Commissione Superiore presso il Ministero della Pubblica Istruzione e della Corte Costituzionale ».

6) *Mozione n. 2 LAZZARA (Bologna):*

« Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense,

auspica

il ripristino urgente degli esami di concorso annuale per l'ingresso negli Albi di procuratore legale, istituendo il sistema dell'Albo limitato ».

7) *Mozione GORI (Pesaro):*

« **Per le ferie agli avvocati** »

« Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense, richiamata la proposta di legge n. 1789, sulle ferie agli avvocati e procuratori, presentata dall'on. avv. Bisori al Senato nel luglio 1951, approvata dalla seconda Commissione Senatoriale il 20 novembre 1952 e trasmessa alla terza Commissione della Camera dei Deputati il 26 novembre 1952, dove fu altrettanto ampiamente esaminata e discussa e in parte approvata, finchè il progetto stesso non decadde per la fine della Legislatura;

visto il nuovo disegno di legge n. 2551, presentato alla Camera

dei deputati dall'On. Capalozza e da altri parlamentari il 15 novembre 1956, col quale — riprendendosi la proposta dell'On. Bisori e richiamata l'ampia e profonda precedente elaborazione dei due rami del Parlamento — si sollecita l'accoglimento di tale urgente esigenza sociale, vivamente sentita da oltre 30.000 avvocati e procuratori e ripetutamente manifestata da numerosi Ordini Forensi;

ritenuto che ampia e proficua è stata la precedente opera degli organi legislativi, che dal 1952 hanno sviscerato sotto ogni aspetto, teorico e pratico, il problema delle ferie dei professionisti forensi e della conseguente sospensione dei termini giudiziari;

poichè è auspicabile che tale attività legislativa debba finalmente ed al più presto tradursi in precise disposizioni di legge, le quali — applicando i criteri fondamentali sul diritto alle ferie, sancito dall'art. 36 della Costituzione — consentano così anche alla vasta, laboriosissima e benemerita categoria degli avvocati e procuratori, di usufruire ogni anno di un tranquillo periodo di ferie, veramente riposanti, cioè non turbate dall'assillo delle scadenze dei termini e delle incombenze processuali, ferie da fissarsi in quel periodo estivo in cui anche l'attività giudiziaria è appunto più ridotta;

esprime

il più caloroso voto ed auspicio affinché gli organi legislativi nel più breve tempo e superando ogni difficoltà (che è più di forma che di sostanza) circa la sospensione dei termini processuali in materia civile, penale, amministrativa e fiscale, concedano finalmente ai professionisti forensi, con effetto dall'estate 1958, di trascorrere un periodo di ferie realmente serene e proficue.

Auspica che i senatori e deputati avvocati svolgano ogni migliore azione anche presso le Commissioni di Giustizia, affinché questo così sentito problema trovi in Parlamento, la più larga comprensione e la più rapida realizzazione ».

SECONDA SEZIONE
PREVIDENZA ED ASSISTENZA FORENSE

8) *Mozione* BERARDELLI-FELLI (Rieti):

« Per la grande riforma dell'assistenza »

« I delegati del Consiglio dell'Ordine di Rieti, espressa la loro viva riconoscenza al presidente e ai dirigenti della Cassa Nazionale di Previdenza,

auspicano

che in occasione della « grande riforma » della legge istitutiva che dovrà essere subito messa allo studio si cerchino di realizzare le seguenti mete:

a) Assicurare a ciascun avvocato una pensione proporzionata alle condizioni sociali della categoria ed al costo attuale della vita e **ciò** anche per quelli iscritti che all'epoca dell'entrata in vigore della legge 8 gennaio 1952 avevano superato i 50 anni di età, almeno quando essi abbiano raggiunto cumulativamente un minimo di 20 anni di iscrizione tra quella al cessato Ente di Previdenza e quella alla attuale Cassa Nazionale di Previdenza.

b) Raggiungere la reversibilità della pensione a favore degli eredi dell'avvocato nelle forme e nei modi previsti per le pensioni statali.

c) Modificare all'uopo, ove occorra, gli stanziamenti annuali per l'indennità di contingenza e per altre integrazioni a favore delle pensioni di quegli avvocati che all'entrata in vigore della legge 8 gennaio 1952 avevano superato i 50 anni.

d) Studiare la possibilità di concedere il trattamento di quiescenza fino dal 65° anno di età almeno a favore di quegli avvocati che hanno raggiunto un'anzianità di iscrizione negli albi e di effettivo esercizio professionale pari al massimo stabilito per gli impiegati statali, o nei casi di assoluta e dimostrata inabilità od impos-

sibilità all'esercizio della professione con conseguente cancellazione dagli albi, e sempre che concorrano almeno 20 anni di iscrizione ai due Enti di Previdenza, come alla lett. a).

e) Assicurare a tutti gli iscritti alla Cassa di Previdenza un congruo trattamento di assistenza in caso di malattia, la cui consistenza potrebbe essere graduata in modo inversamente proporzionale al reddito di R.M. per il quale l'assistibile è iscritto nei relativi ruoli esattoriali.

f) Fare in modo che le entrate della Cassa di Previdenza previste all'art. 17 della legge istitutiva modificata dall'art. 4 della legge SI luglio 1956, gravino quanto meno possibile direttamente sull'avvocato.

Per la realizzazione di quanto sopra, oltre a quelle disposizioni e provvidenze che verranno studiate dagli organi direttivi della Cassa di previdenza specie in relazione alle risultanze degli studi statistici all'uopo necessari, i delegati del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Rieti si permettono di enunciare i seguenti suggerimenti:

1) Rendere quanto prima efficiente presso la Cassa di Previdenza l'Ufficio di studi statistici del quale nella relazione è stata già avvertita la necessità, specie per controllare l'andamento numerico delle pensioni a trattamento eccezionale in relazione alla necessità di aumentare o meno gli stanziamenti per le integrazioni e la contingenza per esse previste.

2) Ottenere dal competente Ministero delle Finanze che venga stampato un nuovo tipo di carta bollata e di marche da bollo «giudiziarie» da servire cioè esclusivamente negli atti giudiziari ed applicare sul costo di esse l'aumento del decimo o del doppio decimo (a seconda della misura del gettito corrispondente) il cui importo dovrà essere versato direttamente dal Ministero delle Finanze alla Cassa di Previdenza mano a mano che i suddetti valori bollati vengono stampati o consegnati ai distributori provinciali.

Questo provvedimento farebbe sì che, essendo il gettito della carta bollata e delle marche da bollo già conosciuto e più o meno costante, la Cassa di Previdenza potrebbe contare su di una entrata certa e pressochè fissa, il che agevolerebbe la compilazione dei bilanci preventivi e tutta la vita amministrativa dell'Ente.

Questo decimo o doppio decimo dovrebbe sostituire il contributo di cui al n. 2 dell'art. 18 della legge istitutiva (marca Cicerone) perchè è di più facile realizzazione. Il Cicerone potrebbe forse rima-

nera in vigore per le sole cause penali, ma meglio ancora esso potrebbe qui essere sostituito dai contributi di cui all'art. 6 lettera a) e b), congruamente aumentati.

3) Tutti gli altri contributi previsti dall'art. 6 della Legge 31 luglio 1956 dovrebbero essere aboliti, rimanendo in vigore soltanto quelli previsti dal n. 3 dell'art. 17 della legge del 1952.

4) Dovrebbe essere anche abolito il contributo di cui al n. 4 dello stesso art. 17 e quello di cui all'art. 24 della detta Legge perchè essi gravano esclusivamente sul professionista e perchè sui compensi degli incarichi conferiti dall'Autorità Giudiziaria (che in genere sono i fallimenti) l'avvocato paga la R.M. sul cui importo grava il contributo annuo a favore della Cassa di Previdenza, per cui finisce per pagare due volte il contributo sugli stessi proventi.

6) Non sembra giusto che l'avvocato che ha conseguito il diritto a pensione, se continua ad esercitare la professione, debba essere esonerato dal pagamento degli ulteriori contributi personali. Se c'è un esercizio professionale ci sarà anche un reddito e se c'è un reddito è giusto che continui l'obbligo dei versamenti dei contributi, il quale fra l'altro sussiste soltanto quando l'avvocato è iscritto nei ruoli di R.M. e cioè quando è riconosciuto che il suo reddito supera il minimo non imponibile. Pertanto l'art. 38 della Legge istitutiva dovrebbe essere in tale senso modificato.

6) Si suggerisce infine di proporre l'incameramento dei depositi giudiziari prescritti, così come è stato già fatto per i depositi in Cancelleria. Il provento relativo potrebbe essere equamente suddiviso metà a favore della Cassa Nazionale di Previdenza Avvocati e Procuratori e metà a favore del fondo del trattamento di quiescenza della Magistratura, al fine di eliminare o quanto meno ridurre sensibilmente gli oneri gravanti sui cittadini (e in gran parte sugli avvocati) derivanti dalla Legge 25 aprile 1957, n. 283, legge di assai discutibile costituzionalità ».

r

9) Mozione Consiglio dell'Ordine di S. Maria Capua Vetere (avv. Jannotta).

« Per il contributo dello Stato »

« Considerato che la istituzione della Cassa Nazionale rappre-

senta una completa conquista nel campo previdenziale ed assistenziale della classe forense.

Considerato che cinque anni di esperienza e di funzionamento di essa hanno denunciato la insufficienza dei mezzi per un trattamento decoroso agli iscritti (che arrivano al traguardo dei 70 anni stremati di forze per la troppa impegnatività del lavoro quotidiano che sono obbligati a svolgere pressati dalle gravi responsabilità inerenti alla professione).

Considerato che la riforma effettuata con la legge 31 luglio 1956 n. 991 non ha risolto il grave e delicato problema del reperimento di nuove entrate in misura adeguata alle inderogabili esigenze attuali.

Considerato pertanto che è obbligo dello Stato a norma dell'articolo 38 della Costituzione, intervenire a favore della benemerita classe con un contributo annuo non inferiore al miliardo, che risolverebbe il duplice problema di migliorare sensibilmente e decorosamente il trattamento eccezionale a favore degli anziani, e di consentire inoltre l'abbassamento del limite di età, oggi assolutamente troppo alto,

invita

il Ministro di Grazia e Giustizia a voler presentare, per tale contributo, analogo disegno di legge alle Camere ed ottenerne la approvazione con procedura d'urgenza n.

10) Mozione PUGLIESE - SEQUI - BUCCIARELLI ed altri.

« Per l'assistenza malattia »

« Il Consiglio di Amministrazione della « Mutua volontaria » tra avvocati e procuratori;

udita la relazione del Presidente Avv. Gaetano Mete in ordine ai risultati raggiunti dalla Commissione nominata dal Presidente della Cassa "Nazionale di Previdenza ed Assistenza tra avvocati e procuratori (Avv. Mario Moschella) per lo studio del problema tecnico relativo alla assistenza sanitaria da parte della Cassa stessa;

preso atto con compiacimento che detta Commissione, presieduta dal collega Enrico Cattaneo e composta dai colleghi Lorenzo Romanelli, Gaetano Mete, Guido Podaliri, nonché dal Dr. Cromisini,

capo servizio presso l'INAM, è giunta ad unanimità alla conclusione che la Cassa Nazionale debba amministrare, con gestione autonoma, una Cassa Malattia da istituirsi obbligatoriamente su base nazionale e che al riguardo sarà posta ai voti del Congresso la mozione relativa;

conferma quanto più volte dichiarato anche nel periodico «*Battaglie Forensi*» che la iniziativa della «*Mutua volontaria*», sorta in via sperimentale, tende alla diffusione e al convincimento dei principi di *mutualità* ed assistenza tanto vigorosamente propugnati dalla Cassa Nazionale, *nell'opera* tenace e *fattiva* del suo Presidente, avv. Mario Moschella, cui il Consiglio della Mutua rivolge sincero e devoto tributo di ringraziamento e di gratitudine;

plaude alle *conclusioni* della predetta Commissione;

rinnova l'invocazione a risolvere l'angoscioso problema *dell'assistenza* malattie, sentito da tutti i Colleghi come assoluta necessità e inderogabile urgenza; e *perciò* invita i Delegati dei Consigli *dell'Ordine* a proporre unanime voto per ottenere una disposizione di legge che conferisca alla Cassa di Previdenza statutarî poteri di provvedere alla costituzione di un fondo malattie o analogo organismo di natura *mutualistica* e *obbligatoria*».

TERZA SEZIONE

**GUARENTIGIE DEL CITTADINO NEI CONFRONTI
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

11) *Mozione* LOMBARDI (Roma):

a Per il secondo grado al Consiglio di Stato »

« Il Congresso Nazionale Forense

—
.

fa voti

perchè nella auspicata riforma amministrativa sia introdotto il principio del secondo grado (appello) nei giudizi devoluti in primo' grado al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ».

QUARTA SEZIONE
PROCEDURA CIVILE

13) Mozione Consiglio Ordine Modica, Palermo ed altri.

« **11** Congresso, ritenuti i voti del III Congresso Giuridico Forense di Trieste, tendenti a un più rapido svolgimento dei processi di cognizione;

l'accoglimento di queste esigenze contenuto nelle Proposte della Commissione Nazionale Forense nominata dal detto Congresso (n. 13 delle proposte) e concretato nelle norme di accelerazione del processo inserite a pag. **23** della Relazione ufficiale;

il Consenso dato a queste norme da autorevoli congressisti e dai **relatori** (v. pag. 64 Relazione) e la difesa fattane in Congresso dal **Relatore** Avv. Davanzo;

ritenuto che è stata tendenza predominante di questo IV Congresso, l'aumento del potere dispositivo delle parti; mentre in nulla potrebbe nuocere ad una Giustizia sostanziale e sollecita, che fosse consentita alla concorde volontà delle parti, ovvero alla parte più diligente, l'adozione non preordinata, ma facoltativa di un rito accelerato;

auspica

che in analogia a quanto avveniva prima del 1942, quando era data alle parti la possibilità di scelta fra un rito formale e un rito sommario; sia lasciata alla libera disponibilità delle parti stesse la scelta fra il rito ordinario, da conservare, e un rito accelerato da istituire, il quale ultimo, senza averne i ben noti difetti, abbia per capisaldi gli indiscutibili pregi, eventualmente ancora migliorati, del rito sommario del 1901; quali la citazione ad udienza Essa avanti il Presidente; le **possibilità** di cui **all'articolo 5** di quella legge; la possibilità di provvedimenti istruttori dati dal Presidente, se **sull'accordo** delle parti, dal Collegio, ma con ordinanza, nel loro

disaccordo: la coraggiosa soppressione del verbale di udienza, faragginoso, dispendioso e tormentoso mezzo da sostituire con un registro di udienza e con lo scambio in comparsa di risposta e di addite ascritte alla stessa da riassumere nella conclusionale; il ripristino di leali note dopo l'udienza, che tanto apporto davano alla serietà ed alla profondità dei dibattiti civili ».

13) Mozione FARDELLI (Roma) · LOMBARDI (Roma) · MARTINEZ (L'Aquila):

« Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense, in attesa della riforma del Codice di Procedura Civile, ritiene che una disposizione legislativa disponga intanto che per le cause di competenza del Tribunale la prima udienza di comparizione, dopo un preventivo scambio di comparse di memoria difensive, debba aver luogo avanti il Collegio, il quale o prenderà in decisione la causa o emetterà ordinanza immediatamente esecutiva di ammissione di mezzi istruttori delegando un Giudice e stabilendo il termine entro il quale la prova deve essere esaurita »

14) Mozione CLEMENTI (Perugia) · PALTRACCA (Perugia) · ROMOLI (Terni), ed altri:

« Il Congresso, considerato che la riforma del processo civile diretta ad eliminare gli attuali gravi inconvenienti non può consistere nella sola modificazione delle singole norme, ma nella modifica del sistema troppo imperniato sull'istituto del iGiudice Istruttore.

delibera

1) che la causa sia portata, ferme tutte le attuali disposizioni sul contenuto della citazione e sulla costituzione delle parti da effettuarsi prima, immediatamente innanzi al Collegio, che deciderà ove non sia necessaria la nomina del Giudice Istruttore, lo nominerà quando le parti siano d'accordo sull'ammissione delle prove in caso di opposizione;

2) che sia nominata una Commissione perchè l'attuale Codice di Procedura Civile sia modificato in quelle parti che debbono essere coordinate con quel principio, tenendo conto entro questi limiti della

relazione della Commissione di Trieste che per la parte così attuabile, merita, in massima, l'approvazione;

3) che in ogni caso, permanendo il sistema attuale, sia almeno in grado di appello abolito il Giudice Istruttore, del tutto inutile, e portata direttamente la causa al Collegio ».

15) Mozione MONTI (Milano) e altri:

« Il Quarto Congresso Nazionale Giuridico Forense,

ritenuto che la mancata comparizione di entrambe le parti alla prima udienza o la mancata richiesta di trattazione da parte del convenuto, comparso da solo, giustifichi la cancellazione della causa e la sua successiva estinzione di diritto, trascorso un tempo determinato senza bisogno di un intermedio inutile rinvio **d'ufficio**,

ritenuto che lo stesso principio vale a maggior ragione in corso di causa tanto **più** l'art. **309 c.p.c.**, a differenza dell'art. **181** non combina l'estinzione del giudizio alla seconda udienza deserta, bensì l'apertura di un ulteriore lungo termine per la riassunzione,

ritenuto che tale norma considera inattività delle parti solo l'assenza delle parti e non anche la impreparazione a proseguire nella causa, il che invece sarebbe coerente al sistema processuale in vigore.

ritenuto che in tal modo vengono eccessivamente aggravate le udienze del giudice, falsato l'accertamento della vera entità del suo lavoro e resa praticamente inattuabile la norma dell'art. **81** norme attuazione che limita in quindici giorni l'intervallo fra le udienze:

propone

che gli artt. **181** e **309 c.p.c.** vengano rispettivamente modificati come segue:

ART. 181. — Se nessuna delle parti compare alla prima udienza avanti il Giudice Istruttore questi cancella la causa dal molo senza darne avviso alle parti.

Il processo è estinto di diritto se non è riassunto entro il termine di sei mesi dalla data **dell'ordinanza** di cancellazione.

ART. 309. — Se nel corso del processo nessuna delle parti si presenta **all'udienza** o non propone atti istruttori o la conclusione della causa, **non** scambia compare o memorie autorizzate, il Giudice Istruttore provvede a norma dell'art. 181.

« Parimenti provvede quando non sono stati compiuti atti in precedenza posti a carico di ciascuna delle parti ».

16) Mozione Consiglio Ordine di Teramo.

« Per riforma del Giudice Istruttore »

« Il quarto Congresso nazionale giuridico forense, ritenuto che l'opera della Commissione nominata dal Congresso di Trieste per la riforma del Codice di Procedura Civile merita vivo plauso;

ritenuto che per altro, per effetto della necessaria riduzione dei poteri del Giudice Istruttore, si è determinata una nuova situazione che rende opportuno riesaminare il problema della riforma **com-**piutamente sia con riferimento alla nuova figura di Giudice Istruttore che ne risulta, se utile o meno, sia con riferimento al costume giudiziario forense, dovendosi porre un limite efficace ai rinvii che ne derivano, con salvaguardia assoluta ~~però~~ dei diritti sostanziali delle parti:

delibera

1) rivolgere uu vivo plauso alla Commissione per la opera **esple-**tata;

2) mandare ad una Commissione da nominarsi dal Presidente **dell'Ordine** Forense della città — sede del prossimo Congresso **Nazio-**naie, di fare specifiche proposte di riforma nei sensi di cui sopra, della quale Commissione, oltre ai Componenti che saranno nominati dal detto Presidente, faranno parte di diritto anche tutti i Presidenti dei Consigli Forensi o loro delegati ».

17) Mozione D'ANGELILLO (Avellino):

« Per la soluzione del problema giudiziario »

« Il quarto Congresso nazionale giuridico forense, ritenuto che il problema giudiziario è senza dubbio complesso: non sarebbe, infatti, sufficiente per ottenere una **più** rapida, soddisfacente e dignitosa amministrazione della giustizia, la semplice **modifi-**cazione del Codice di procedura senza un'adeguata revisione delle circoscrizioni giudiziarie;

che nè la riforma della legge, nè la revisione delle circoscrizioni risolverebbero appieno il problema se non si provvedesse anche ad una migliore organizzazione dei servizi ad una **più** organica e razionale ripartizione del lavoro giudiziario, all'adeguamento degli organici.

Una concreta opera di riforma va, quindi, impostata proponendosi di affrontare e risolvere in modo unitario questi vari profili del problema.

Che pertanto, la redazione di un progetto di riforma presuppone necessariamente la fissazione delle linee generali a cui deve attenersi il progetto medesimo.

Una volta fissati i principi sarh questione di tecnica processuale ridurli in precise norme giuridiche da coordinare col vigente ordinamento professionale :

fa voti

che le linee generali che occorre tracciare per la promulgazione di una seconda « Novella » che elimini i principali inconvenienti del Fattuale sistema processuale, concernano, le seguenti innovazioni e modificazioni:

I) Introduzione di una fase preparatoria del dibattito tra le parti.

II) Limitazione dei poteri decisorii del giudice istruttore.

III) Una più rapida disciplina del ciclo istruttorio.

IV) Sostanziale snellimento del processo di esecuzione ».

18) Mozione **BERARDELLI** (Rieti):

« Per riforme di procedura »

« Il Congresso plaude all'opera dei Relatori e segnala le seguenti aggiunte e variazioni alle proposte di riforma:

ART. 98 cap. — Occorre dare al G.I. la facoltà di rimettere in termini l'attore per presentare la cauzione quando l'opportunità lo consiglia, prima di pronunciare l'estinzione del processo che nel Codice vigente è stata comminata in modo eccessivamente drastico ed indiscriminato e senza tener presente lo scopo che la cauzione si propone, il quale potrebbe essere raggiunto ugualmente, anche se oltre il termine assegnato.

ART. 163-bis. — Il termine di comparire dinanzi al Tribunale quando il convenuto risiede in altro stato europeo è sufficiente di sessanta giorni e di novanta giorni se si tratta di stato extra europeo.

ART. 164. — Dovrebbe stralciarsi il periodo: « In ogni caso la citazione notificata senza rispetto del termine, salva dalle decadenze » per comprenderlo là dove si tratta degli atti interruttivi.

ART. 165. — Dovrebbe essere modificato stabilendosi che la causa

debba essere iscritta dieci giorni (cinque in caso di abbreviazione di termini) prima dell'udienza di comparizione.

ART. 166. — Dovrebbe essere modificato nel senso di stabilire che la costituzione del convenuto possa avvenire fino all'udienza di comparizione, essendosi nella pratica constatato che generalmente proprio in detta udienza questa costituzione avviene.

ART. 184 e nuovo ART. 184/2. — La proposta riforma sembra alquanto complicata perchè lungi dal semplificare, complica ancora di più il sistema del codice vigente introducendo altri nuovi termini a catena.

ART. 340/2. — Il Congresso ritiene che sia da scegliere la seconda proposta essendo evidente che questa la soluzione logica e giusta e che fa realizzare anche una notevole economia di spese.

ART. 481. — Dovrebbe essere modificato nei seguenti termini: « Il precetto diventa inefficace se nel termine di un anno dalla sua notificazione non è iniziata l'esecuzione »).

ART. 494. — Dovrebbe cercarsi di evitare di dover compilare un verbale di pagamento e sostituirlo con una semplice quietanza, almeno nei casi in cui non deve farsi riserva di gravame.

ART. 518. — Dovrebbe essere modificato nel senso di evitare che l'ufficiale Giudiziario debba depositare in Pretura il precetto ed il titolo, potendo essi servire per altro pignoramento altrove. Questi atti dovrebbero invece essere presentati insieme alla domanda di fissazione di vendita.

ART. 557, 2° cpv. — Dovrebbe essere modificato per armonizzarlo con la proposta modificata dell'art. 518.

ART. 622. — Il Congresso non approva la proposta riforma la quale darebbe adito a troppi frequenti giudizi di reclamo di proprietà di mobili pignorati e si presterebbe troppo alla frode da parte del debitore.

ART. 686. — Sono esatte le osservazioni e le critiche contenute nelle proposte di modifica ed occorrerebbe chiarire se il sequestro si converte automaticamente in pignoramento ovvero occorre un atto di ricognizione.

Per evitare che il creditore debba necessariamente scegliere tra l'assumere il grave rischio in cui può incorrere eseguendo una sentenza esecutiva di secondo grado gravata di ricorso per cassazione e la perdita della garanzia, si dovrebbe stabilire che i termini della inefficacia del pignoramento decorrono soltanto dal passaggio in giudicato della sentenza che convalidò il sequestro ».

19) *Mozione Consiglio dell'Ordine dell'Umbria* (Perugia, Spoleto, Terni, Orvieto)

« Gli avvocati d'Italia riuniti a Congresso in Bologna, ritenuto che la riforma del processo civile non può limitarsi alla modifica delle norme vigenti, ma deve soprattutto sostituire l'attuale sistema che l'esperienza ha dimostrato complicato, insufficiente e defatigatorio, e che ha posto gli Avvocati in una situazione difficile e di grande inferiorità, mentre non realizza quello che deve essere il suo fine, rendere giustizia sicura e pronta;

Delibera che all'attuale sistema del processo civile, tutto imperniato sull'istituto del G.I., sia sostituito quello più idoneo, rapido e logico, della remissione immediata della causa dinanzi al Collegio (e, per esso, al Presidente o chi per lui), il quale nomina il G.I. soltanto quando sia necessario, con l'incarico delle sole funzioni istruttorie, modificandosi, conseguentemente, le relative norme dell'attuale Codice di Procedura Civile sul processo di cognizione, ferme, peraltro, quelle riguardanti l'istruttoria e le altre che non siano in contrasto con quel principio adottato; che, inoltre, il processo di esecuzione, sia modificato nel senso che possa svolgersi più rapidamente ad opera degli organi di esecuzione e col minore intervento del Giudice, in modo da assicurarne la massima speditezza e così raggiungere il fine che si propone.

Invita il Governo a realizzare la riforma del Codice di procedura civile, su queste direttive, mediante la nomina di una Commissione, nella quale abbiano larga parte gli Avvocati ».

20) *Mozione Consiglio dell'Ordine di Verona*

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense, ritenuta indispensabile una modificazione alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato;

rilevato che il disegno di legge 3 dicembre 1955 del sen. Trabucchi propone che le citazioni devono essere fatte alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio della Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è stata portata la causa, nella persona del Ministro competente;

ritenuto che questo sistema è il più pratico ed immediato onde normalizzare la citazione in giudizio della P.A.

Fa voti che le Commissioni legislative del Senato e della Ca-

mera approvino al più presto e con una procedura d'urgenza il disegno di legge 3 dicembre 1955. « Modificazione alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato » proposto dal sen. Giuseppe Trabucchi ».

21) Mozione FINZI (Roma) - CENTO (Locri) - PAOLINI (Pesare), e altri
« Il Congresso,

ravvisato il grave pregiudizio per gli interessi dei privati, attori in causa contro la P.A., che insorge per la confusione e la pluralità delle disposizioni di legge in materia di rappresentanza processuale della P.A.

Fa voti affinché la proposta di legge del sen. Trabucchi in tema di rappresentanza processuale della P.A. venga approvata, se occorre con procedura di urgenza, prima della fine della presente legislatura ».

22) Mozione Consiglio dell'Ordine di S. Maria Capua Vetere

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense, ritenuto che, in tema di esecuzione, la Relazione ufficiale Davanzo Paola ha proposto l'abolizione delle due forme di opposizione previste dagli articoli 615 e 617 c.p.c. ma ha creduto di mantenere ancora in vita la duplicità della forma, secondo cioè si riferisca ad opposizione di merito (citazione), o ad opposizione agli atti esecutivi (ricorso);

ritenuto che, per evitare quegli inconvenienti frequenti e seri che proprio la Relazione denuncia e deplora, è opportuna un semplificazione, unificando la forma, anche strutturalmente, giacché, in pratica, dopo la notifica del titolo esecutivo, si entra automaticamente in clima di esecuzione per la realizzazione del comando della legge.

propone

1) la formulazione di un unico articolo riguardante la opposizione in generale, da proporsi — questa — al Giudice della esecuzione con ricorso che è, poi, la forma più rispondente alla natura ed alla finalità dell'istituto ;

2) che il termine di comparizione, perentorio, non superi — in ogni caso — i cinque giorni dalla notifica del decreto;

3) che i provvedimenti, pur soggetti alla impugnabilità secondo

le comuni ed ordinarie norme di procedura, siano dichiarati sempre provvisoriamente esecutivi;

4) che il termine per la impugnativa sia ridotto a dieci giorni, per conservare al procedimento carattere di *suelezza* e di *rapidità* ».

23) Mozione MARCHETTI (Roma).

« Per un chiarimento al rito monitorio »

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense, segnala che in sede di ulteriore coordinamento legislativo del cod. proc. civ. con la legge n. 5812 e 857 del 1950 venga chiarito esplicitamente che non è comminata l'improcedibilità a carico dell'opponente al decreto ingiuntivo non costituitosi entro i giorni dieci dalla notifica dell'opposizione (art. 647 c.P.C.), bensì soltanto l'eventualità della cancellazione della causa, ma con la podestà di riassumerla entro l'anno (art. 30 c.p.c.) e con il diritto di farla decidere mediante esame del merito ».

24) Mozione FINZI (Roma).

a Per la riforma dell'art. 742 cod. proc. civ. »

« Si chiede la riforma dell'art. 742 cod. proc. civ., nel senso che la norma contempra accanto al potere di annullamento per vizi di legittimità (impropriamente definito revoca nel testo attuale), la revoca per motivi di merito sia sotto l'aspetto dell'*abrogazione*, sia sotto l'aspetto della *riconsiderazione* del merito per ciò che riguarda l'originaria opportunità del provvedimento e con effetti, in tal caso, *ex tunc* ».

25) Mozione BIANCHEDI (Bologna) e CIAMPA (Napoli).

« Per la riforma del gratuito patrocinio »

« Si auspica che tra le riforme urgenti del rito civile sia anche quella delle norme del Gratuito Patrocinio, ancora regolato dalla ~~legge~~ *legge* 30 dicembre 1923 n. 3282, in particolare stabilendosi:

1) che per i provvedimenti avanti ai Conciliatori e Pretori siano questi a provvedere sulla concessione;

2) che il procedimento avanti le Commissioni si svolga secondo le norme dell'art. 618 disposte dal c.p.c. per i provvedimenti del giudice dell'esecuzione;

3) che i capi delle Corti fissino che presso ciascun Tribunale le udienze delle Commissioni siano predeterminate, e non siano meno di due al mese nei Tribunali di maggiore numero di ricorsi;

4) che sia abolito che il ricorso contro i provvedimenti delle commissioni presso i Tribunali abbia effetto sospensivo;

5) che la facoltà ora concessa al Presidente della Commissione di ammettere al beneficio in via provvisoria la parte citata, sia accordata anche per la parte attrice. E così ai Pretori e Conciliatori per i provvedimenti di ammissione in loro competenza.

6) che l'ammissione al G.P. comprenda l'anticipo delle competenze (non solo, come oggi, le spese di viaggio ed effettive — art. 11).

26) Mozione CADOPPI (Reggio Emilia).

« Per la liquidazione degli onorari giudiziari »

« Il quarto Congresso nazionale giuridico forense, lamentando il fatto per cui talvolta accade che, nelle liquidazioni degli onorari di avvocato, sia nelle sentenze penali (a favore delle parti civili), sia nelle sentenze civili, la richiesta, contenuta nella nota presentata, e sottoscritta dall'avvocato, viene ridotta senza neppure farsi luogo ad una specifica motivazione;

rilevando che, nel quadro dell'auspicata autonomia degli Ordini forensi, deve riconoscersi e demandarsi a questi il potere *insindacabile* di liquidare gli onorari agli avvocati;

ritenuto, infine, che una simile tutela dell'aspetto economico dell'attività forense, esercitata naturalmente secondo gli schemi delle tariffe regolarmente vigenti e in relazione al lavoro svolto dal professionista, salvaguarda, con l'interesse anche il prestigio della classe;

fa voti

a che con apposita regolamentazione, o modificando l'art. 91 c.p.c. sia disposto che le note spese competenze ed onorari comunque presentate con l'indicazione degli onorari *preventivamente* approvata e liquidata dai locali Consigli *degli Ordini* forensi, non possano, per quanto attiene all'ammontare degli onorari, essere soggette ad alcun

sindacato da parte della Magistratura, il cui giudizio, in punto alle liquidazioni degli onorari, potrà essere sollecitato dalla controparte solo per palese violazione di legge ☐

27) Mozione VERONESI (Ferrara).

☐ **Per la comunità economica europea** ☐

« Il Congresso,

☐ considerato che la C.E.E. — **Comunità Economica Europea** — diretta a promuovere lo sviluppo armonico delle **attività** economiche degli Stati aderenti Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, **attuerà** fra l'altro :

— la eliminazione fra gli Stati Uniti membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, capitali e servizi dei quali ultimi fa parte la professione forense ;

— la **libertà** di stabilimento per le **attività** non salariate e il loro libero esercizio **nonchè** per la gestione di imprese e in particolare di **società** ;

— il riavvicinamento e coordinamento delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari degli Stati membri che abbiano una incidenza diretta **sull'instaurazione** e il funzionamento del mercato comune;

ritenuto il fondamentale interesse della classe forense a partecipare in modo determinante alla formazione delle strutture giuridiche che regoleranno l'**attività** della Comunità e specificatamente l'esercizio della professione forense ;

auspica

che il Consiglio razionale Forense voglia:

— istituire un ufficio permanente per lo studio dei problemi che vengono ad imporsi alla classe forense in conseguenza del Trattato della C.E.E. nominando apposita Commissione.

— prendere ogni **più** opportuno contatto con le organizzazioni forensi degli altri Stati aderenti, **nonchè** ogni altra utile iniziativa internazionale al fine di garantire la tutela della classe forense italiana **nell'opera** di ravvicinamento delle legislazioni ;

— svolgere ogni **più** opportuna **attività** per agevolare la migliore attuazione del Trattato in tutti i settori che abbiano attinenza diretta o indiretta con la professione forense ☐.

QUINTA SEZIONE

PROCEDURA PENALE

28) *Mozione* ALTAVILLA (Napoli) - ZAVATTARO (Firenze).

((L'assemblea degli Avvocati del Quarto Congresso Nazionale, constatato la **necessità** che i giovani specializzati nella materia penale affrontino con maggior preparazione il cimento giudiziario,

fa voti

1) che nelle **Università** l'insegnamento della medicina legale torni ad essere obbligatorio e che a quello **facoltativo** della antropologia criminale? già compreso nel regolamento universitario, si aggiungano quelli della psichiatria e della psicologia forense, ed anche che queste tre materie sussidiarie del diritto e della procedura penale siano riuniti **nella** complessiva denominazione di « **criminologia** ».

2) che diventi operante l'art. **33** della Costituzione col funzionamento dell'**esame** di **Stato** della professione **forense** e che **nella** **regolamentazione** di tale esame sia ripristinata la prova scritta per il diritto e la procedura penale.

3) che si attui la **auspicata** divisione di carriere per i Magistrati così che quelli ai quali è affidato il difficile compito di decidere della **libertà** e dell'**onore** dei cittadini abbiano la necessaria preparazione **culturale**, imponendo all'**avvocato** una parallela ascensione, in quanto la conoscenza dell'**uomo** è il necessario presupposto di **un** giudizio di responsabilità e di **rigorosità** ≡

29) *Mozione* BAVARO (Milano).

Il Quarto Congresso **nazionale** giuridico **forense**:

esprime il voto

1) che sia organizzato? con provvedimento **legislativo** di pronta attuazione l'esame scientifico della **personalità** del delinquente, come riforma iniziale, nella fase esecutiva del processo penale, mediante la

istituzione di laboratori scientifici presso alcune sedi principali di Corte di Appello, e la creazione di Collegi tecnici presieduti dal Magistrato criminologo, per i provvedimenti relativi all'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza.

2) Detta riforma presuppone la preparazione criminologica del Giudice penale e del personale di esecuzione, nonché dell'Avvocato che eserciti il magistero penale, in relazione all'indagine sulla personalità e al trattamento rieducativo o terapeutico adeguato, sia in 'apporto alla pena, sia in rapporto alle sanzioni di sicurezza.

3) La preparazione criminologica nel campo della scienza criminale sia disposta con provvedimento di pronta attuazione, mediante l'introduzione nei programmi delle Facoltà di Giurisprudenza di corsi speciali di antropobiologia criminale, psichiatria forense, psicologia giudiziaria, criminologia, e medicina legale con esame obbligatorio ≡

30) *Mozione* DE BONIS (Milano),

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense,
ritenuto che tutti i soggetti del rapporto processuale debbono avere uguaglianza di diritti;

che è esigenza di giustizia far cadere definitivamente la finzione giuridica, per la quale la parte lesa perseguirebbe nel processo esclusivamente fini economici,

fa voti

perchè nel Codice di rito siano soppresse tutte le disposizioni che limitino i diritti processuali della parte lesa e, conseguentemente, sia esteso alla medesima, almeno quando sia costituita parte civile, il pieno diritto di impugnazione, senza le limitazioni di cui all'articolo 195 c.p.p. ≡

31) *Mozione* PIGNATTARI (Potenza) - DE RUGGERI (Matera).

« Il Quarto Congresso giuridico forense,
richiamandosi alle determinazioni approvate dal Congresso di Trieste;

considerato che esse non sono state prese in esame dagli organi legislativi;

considerato che quelle istanze presentano il carattere di una perentoria sollecitazione,

fa voti

che siano accolte le istanze formulate al Congresso di Trieste relative al funzionamento della Corte di Assise di Appello, alle facoltà dell'appello incidentale da parte dell'imputato e dello stralcio obbligatorio dei procedimenti in carico di minorenni,

fa voti altresì

che siano unificate le istruttorie formali e sommarie e che il giudizio direttissimo abbia luogo nei casi previsti del c.p.p. per la istruzione sommaria;

che non possa essere ammesso ordine di cattura nei giudizi di rinvio dalla Cassazione in seguito all'annullamento di sentenze di proscioglimento emesse in grado di appello;

che la decorrenza dei termini in ordine alla scarcerazione di diritto, abbia luogo dalla data di cattura dell'imputato sostituendo di efficacia interruttiva i successivi eventuali mandati di cattura in.

32) *Mozione BALLARINI (Bologna).*

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense, ritenuto che, allo stato, il P.M. trattiene alla propria competenza procedimenti penali per i quali la legge prescrive la formale istruzione, e che, di conseguenza, l'imputato è raggiunto da decreto di citazione in giudizio in violazione del suo diritto all'espletamento di determinati incombenzi istruttori ed a particolare assistenza difensiva;

fa voti

a che sia sollecitamente elaborata, in progetto di legge, la riforma dell'attuale ordinamento istruttorio, riforma già proposta al convegno interregionale di Bologna (16 giugno 1949), ai convegni nazionali di Bellagio (aprile 1953) e di Milano (novembre 1953), al III congresso nazionale di Trieste! attraverso le seguenti innovazioni:

- 1) soppressione del rito sommario;
- 2) impugnabilità della sentenza istruttoria di rinvio a giudizio.

33) *Mozione ANNOSCIA* (Trieste) - GASSER (Trieste).

« Si chiede che l'ultimo comma dell'art. 185 novellato cod. proc. pen. sia integrato coll'aggiunta: "ed anche in sede di esecuzione della sentenza di condanna pronunciata al giudizio » sicchè l'intero ultimo comma della disposizione reciti :

Le nullità prevedute in questo articolo sono insanabili e devono essere rilevate d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento ed anche in sede di esecuzione della sentenza di condanna pronunciata nel giudizio ».

34) *Ordine del giorno n. 1.* ALBANESE (Catania).

« Il Congresso, considerato che la parziale riforma del Codice di rito penale) attuata con la legge 18 giugno 1955, n. 517, implica un autorevole riconoscimento della evolutiva tendenza del moderno diritto processuale penale a ridurre sempre più l'ambito della obbligatorietà della cattura dell'imputato,

constata

che a tale tendenza, e perciò anche allo spirito della su cennata riforma legislativa, fa contrasto la giurisprudenza, spesso adottata, che;

pretendendo portarsi su disposto di legge anteriore di non poco alla riforma stessa, ritiene obbligatoria la cattura dell'imputato nel delitto di bancarotta fraudolenta;

ad impedire radicalmente il protrarsi del diseguale trattamento agli imputati di tale delitto anche se di lieve entità, in confronto degli imputati di furto, anche se di ben grave entità,

fa voti

che sollecitamente si riconosca con disposizione legislativa che la obbligatorietà della cattura non può estendersi a casi non contemplati espressamente nei numeri 1 a 5 del codice di procedura penale ».

35) *Ordine del giorno n. 2.* ALBANESE (Catania),

Il Congresso, poichè viene a conoscenza che da Magistrati, in alcune zone territoriali, si vuole seguire la prassi di svolgere larga parte

della istruzione) specie della sommaria, senza la prescritta nomina del difensore dell'imputato, così procedendosi talvolta a perizie, anche delicate e complesse e su obietti che per l'indole loro si sottraggono col decorrere del tempo ad un utile rinnovazione dell'indagine peritica;

e poichè apprende che di tale andazzo si vuol dare inaccettabile giustificazione con l'assumere che manchi, sino a quello stadio del processo) chi possa avere veste di imputato,

esprime

la propria avversione per la prassi anzi detta, che manifestamente ostacola il regolare e corretto svolgimento dell'istruzione processuale e, ad impedire che la prassi medesima si protragga,

fa voti

a) che si rinsaldi sollecitamente con più ferma disposizione legislativa nel codice di Procedura Penale vigente la definizione dell'imputato siccome colui a carico del quale dalle denunce) dalle querele, dai rapporti, da deposizione di testi, da ispezioni) da esperimenti giudiziari sia comunque emerso qualche indizio di colpevolezza;

b) che con la medesima disposizione legislativa sia fatto obbligo preciso all'istruttore (in rito sommario o in rito formale)) di attenersi, fin dal primo delinarsi nel processo della figura dell'imputato, alla stretta osservanza del disposto dell'art. 390 del codice di procedura penale, relativamente alla nomina del difensore ».

36) Ordine del giorno n. 3. ALBANESE (Catania).

« Il Congresso mentre auspica, in una necessaria riforma generale ed organica delle leggi di rito penale, il ripristino della Corte di Assise per giurati, reitera, dopo quella che fu fatta nel 1955 dal Congresso di Trieste, la segnalazione della inaccettabilità, neanche in via provvisoria, dell'ordinamento vigente) poco diverso da quello adottato nel 1931, come questo gravido di vizi che lo rendono nocivo al buon funzionamento della amministrazione della Giustizia, l'uno come l'altro costituenti la soluzione peggiore del problema della Corte d'Assise ».

37) Mozione n. 1. CADOPPI (Reggio Emilia).

« Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense, animato dalla volontà di gettare solide basi a che sia, in concreto, garantita parità di diritti al P.M. ed alla difesa dell'imputato durante la istruzione e fin dall'inizio di essa;

ritenuto che il processo, in seguito alla denuncia o alla querela, viene iniziato dal P.M. secondo quanto dispone l'art. 74 c.p.p.;

rilevato che nessuna norma prevede che al denunciato o al querelato sia data immediata notizia dell'inizio dell'azione penale, in mancanza di che la facoltà e i diritti tutti derivanti dalla presentazione spontanea di cui all'art. 250 c.p.p., in pratica, non possono essere tempestivamente esercitati;

fa voti

a che sia avanzata proposta da parte degli organi legislativi interessati alle modifiche del codice di procedura penale, affinché, con la massima urgenza, sia disposta una precisa norma, in forza della quale si sancisca l'obbligo della Segreteria o della Cancelleria di dare notizia al denunciato o al querelato della denuncia o della querela entro tre giorni da che la denuncia o la querela sia pervenuta all'Autorità Giudiziaria ».

38) Mozione n. 3. CADOPPI (Reggio Emilia).

« Il IV Congresso Nazionale Forense, data l'influenza decisiva e inalterabile del giudicato penale nel giudizio civile, così come è espresso dagli art. 27 e 28 c.p.p.;

ritenuto che, con particolare riferimento ai processi per reati colposi, il concorso della parte lesa, sancito nella sentenza penale, ove questa passi in giudicato, costituisce appunto *res indicata* nel successivo giudizio civile per il consolidamento dei danni;

considerato che dell'eventuale concorso di colpa della parte lesa, secondo il sistema vigente, si ha notizia solo con il deposito della sentenza, quando cioè è inibito praticamente alla parte civile di impugnare la decisione su questa valutazione, che, indubbiamente, concerne quegli interessi civili tutelati dalle impugnative previste dall'art. 195 c.p.p.;

fa voti

a che sia avanzata proposta, da parte degli organi legislativi in-

teressati alle modifiche del Codice di procedura penale, affinché, con solerte iniziativa, sia sancita una norma in base alla quale sia fatto obbligo, a pena di nullità, di specificare nel dispositivo della sentenza se **siasi**, o no, **ritenuta** nella decisione l'esistenza del concorso di colpa della parte lesa ».

39) *Mozione* **SELLI** (Firenze).

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense, fa voti che:

1) in attuazione dell'imperativo della Costituzione, si provveda a garantire, opportunamente disciplinandolo, l'intervento della difesa all'interrogatorio dell'imputato.

2) che vista l'inadeguatezza e la insufficienza dell'istituto della riparazione pecuniaria a « titolo di soccorso » in caso di errori giudiziari, vogliasi, legislativamente e presto, provvede e ad una efficiente, generale, adeguata disciplina della riparazione del danno conseguente a riconoscimento di un errore giudiziario, addivenendosi con sollecitudine alla promulgazione di una apposita legge.

3) che sia ripristinato il diritto ai motivi aggiunti in appello, nei limiti perlomeno, consacrati nel Codice di procedura del **1913** ».

40) *Mozione* **LOMBARDI** (Roma).

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense,

fa voti

perchè nella auspicata riforma del codice di procedura penale sia attuata la proposta di Enrico Ferri, di **disporre** che il risarcimento del danno alla parte offesa sia considerato come compito **naturale** dell'azione penale, e, in ogni caso, una più adeguata tutela della parte civile, riconoscendole tutti i diritti di **parte** del processo ».

41) *Mozione* **PITTALUGA** (Roma).

« Il IV Congresso nazionale giuridico forense, presa visione del progetto di Legge presentato alla Camera dei Deputati dall'On. Avv. **CINO MACRELLI**, tendente ad ovviare alle gravi conseguenze derivate

dall'applicazione della Legge 18 giugno 1955 n. 517 e dalle successive norme di attuazione 8 agosto 1955 n. 666 e 25 ottobre 1955 n. 933, conseguenze che si impernano nella dichiarazione di **inammissibilità** delle impugnazioni quando le firme dei difensori, apposte ai motivi non siano autenticate da Notai, Sindaci, **Conciliatori**, Segretari dei Consigli **dell'Ordine** con dichiarazione che le firme sono state « apposte alla presenza » dei medesimi, previa identificazione della persona; e che si impernano ancora nella sanzione di **inammissibilità** delle dichiarazioni di impugnazioni, inviate per telegrafo o per raccomandata (giusta **art. 198 c.p.p.** modificato) quando manchino le **autenticazioni** prescritte;

mentre esprime la propria adesione alla provvida iniziativa legislativa **dell'On. Avv. Cino Macrelli**,

fa voti

che il Parlamento italiano sollecitamente approvi — nella Commissione in sede deliberante — come una sentita esigenza **giuridico-morale**, il citato progetto di legge, per modo che siano revocate nel nulla le dichiarazioni di **inammissibilità** delle impugnazioni, da qualsiasi Autorità Giudiziaria emanate, e alle impugnazioni sia dato regolare **corso** ».

42) Mozione **FORNACIARI** (Reggio Emilia).

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense, in relazione all'**inammissibilità** dei ricorsi in cui è l'autentica del Segretario **dell'Ordine** e che non appaiano sottoscritti alla di lui presenza;

atteso che è **all'esame** il disegno di legge che intende ridare prestigio alla nostra funzione da non considerarsi fastidioso ostacolo che intralci la fretta di molti giudizi,

fa calda raccomandazione

onde una norma transitoria e di attuazione tenga presso la **Suprema Corte** in sospenso i ricorsi de qua che sono pendenti ».

43) Mozione **CASALINUOVO** (Catanzaro).

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense, considerata la necessith, per la **più** approfondita impostazione **dei**

lavori e per i più efficaci risultati, di limitare, nell'ambito della « Procedura Penale », la discussione del prossimo Congresso a determinati argomenti,

decide

di porre all'ordine del giorno del V Congresso giuridico forense i seguenti temi:

- 1) ampliamento dei casi di giudizio direttissimo;
- 2) la trasformazione della Corte di Assise;
- 3) il giudizio innanzi alla Corte di Cassazione».

44) Mozione ~~BIANCO-MENGOTTI~~ (Padova)

« Sui Tribunali militari »

« Il Quarto Congresso nazionale giuridico forense, considerato che, nonostante lunghi studi e numerosi progetti, non sono ancora state legislativamente attuate quelle riforme strutturali nella giurisdizione militare reclamate dalla moderna coscienza giuridica e, in ultimo, messe in evidenza dal I Congresso di diritto penale militare tenutosi a Padova nell'aprile 1956, i cui voti conclusivi sono stati fatti propri dal Ministro della Giustizia con un progetto di legge in corso di elaborazione;

considerato che in particolare è vivamente sentita la inderogabile necessità che vengano istituiti corti militari d'appello per l'attuazione di un giudizio di secondo grado, la cui attuale mancanza è una gravissima menomazione dei diritti della difesa, e che tali corti di appello assumano una composizione paritetica alle corti d'assise d'appello, con l'intervento cioè di almeno due elementi tecnici tra i quali il Presidente, così come i tribunali militari di prima istanza dovrebbero essere presieduti da un magistrato militare, sia per la evidente correlazione con le corti d'assise di I grado, sia specialmente per le maggiori garanzie, formali e d'indipendenza, offerte da un elemento tecnicamente preparato e sottratto a qualsiasi influsso di Comandi militari;

facendo propri i numerosi voti espressi in materia di vari Consigli degli Ordini forensi d'Italia ;

esprime il voto

che venga presentato subito al Parlamento, da parte dei compe-

tenti Dicasteri, il progetto già elaborato sulla riforma degli organi giudiziari militari e che la presente legislatura approvi con procedura d'urgenza il progetto stesso o quanto meno uno stralcio di esso sulla istituzione di corti militari d'appello e sulla presidenza tecnica di esse e dei tribunali militari territoriali.

Richiama l'attenzione della competente autorità sulla necessità che presso ogni sede di Tribunale Militare vengano mantenute le sedi dei Carceri Militari onde rendere possibile una concreta assistenza e opportuni contatti con i propri difesi e chiede che vengano revocati i trasferimenti di carceri ultimamente decisi, ravvisando nel provvedimento emesso, con le seguenti gravi difficoltà insorte, un vero e proprio atto di denegata giustizia ».

RELAZIONI E COMUNICAZIONI
presentate alla segreteria del congresso
a sensi di ordinamento



PRIMA SEZIONE

DIFESA DELLA PROFESSIONE FORENSE ORGANIZZAZIONE TECNICA DELLA FUNZIONE GIUDIZIARIA

Dott. proc. **COSTANTINO CASO**, del Foro di Lucera.

Alcuni problemi ancora « aperti » per una effettiva difesa della professione forense

SOMMARIO: 1. Premessa: Inadeguatezza della riforma progettata dalla Commissione ministeriale per la rivalutazione dell'avvocatura. - 2. Il tirocinio forense: lo svolgimento secondo lo schema. Difetti, rimedi, proposte. - 3. L'ammissione all'albo professionale: sua limitazione. - 4. Unificazione delle funzioni di avvocato e di procuratore. - 5. Altri rilievi: a) la difesa dell'imputato innanzi ai Tribunali per i minorenni; b) la rappresentanza e la difesa delle parti innanzi alle Sezioni specializzate agrarie. - 6. Conclusioni.

1. Lo schema di riforma dell'**ordinamento** professionale forense, così come redatto dalla **2^a** Commissione ministeriale nel settembre del 1955, vorrebbe attuare non soltanto un « vero e proprio autogoverno dell'Ordine », ma anche — col sostenere la **necessità** di sanare una crisi da tempo lamentata — una vera e propria difesa dei soli avvocati.

Le preoccupazioni, in proposito manifestate nei congressi forensi, non sono infondate. Il sempre maggior numero di iscritti negli albi; l'impreparazione morale e professionale dei giovani; il malcostume della concorrenza nelle sue varie forme pubblicitarie, son tutti aspetti di fenomeni sociali attuali che **non** potrebbero essere dimenticati in un ordinamento basato sulla tutela degli interessati.

La nostra critica allo Schema di riforma si dirige, **perciò**, non ai principi che condividiamo, ma ai mezzi coi quali esso intende salva-

guardarli: mezzi che sono inadeguati, inutili, anzi maggiormente dannosi per il prestigio professionale.

Del resto la stessa relazione Calamandrei (che accompagna lo Schema di riforma) ha dovuto riconoscere che « i problemi più gravi rimarranno, anche se il presente Schema sarà trasformato in legge, per molta parte aperti », sia pure ritenendo — a nostro avviso, erroneamente — che « il disagio di cui soffre oggi la professione forense per il progressivo accrescimento del numero degli iscritti agli albi e per il contemporaneo declinare delle qualità professionali che fatalmente ne consegue, non ha le sue radici in cause che si possano eliminare con una riforma *limitata* al solo ordinamento forense ».

In realtà, alcuni problemi, che riteniamo ancora « aperti » per non essere dallo Schema effettivamente risolti, sono venuti fuori proprio a causa dell'ordinamento forense attuale: il procuratore che fa l'avvocato è la conseguenza diretta della volutamente vuota, inutile e contrastata distinzione delle due funzioni forensi; l'impreparazione professionale e morale è il risultato non solo della insufficienza degli studi universitari e dell'imperante malcostume sociale, ma anche, principalmente, dell'inefficienza dell'ordinamento medesimo.

Per anticipare la soluzione, la Commissione ministeriale avrebbe potuto, proprio attraverso lo Schema del futuro ordinamento, progettare dei mezzi da non sembrare soltanto delle iniziative lusinghiere articolate in un regolamento scritto, ma da risultare, nella pratica attuazione, rispondenti ai fini ed alle necessità della classe forense.

Inutile negare che i laureati in legge escono dall'ateneo degli studi universitari per entrare in quello... delle menti disoccupate; che, in attesa di una sistemazione, molti di costoro riescono, con certificati di iniziata pratica di dubbia veridicità, ad ottenere l'iscrizione negli appositi elenchi e l'autorizzazione a patrocinare nelle Preture; che questi stessi, per età raggiunta, necessità economiche ed altro, non possono rinunciare ad accettare e svolgere degli incarichi; che specie nei centri minori, gli studi professionali non sono in grado di tenere alle proprie dipendenze dei praticanti o dei procuratori perché costoro vogliono, sì, appendere, ma essenzialmente, anche, guadagnare; che sia i praticanti procuratori che i procuratori per mancanza di guida, di studio, di... esempi, di costume professionale, di contatto continuo e vario con leggi sostanziali e strumentali, formano la loro mente e la loro condotta non come la serietà culturale e l'etica professionale richiedono; che i procuratori, in materia

civile, violano impunemente la legge facendo gli avvocati e mirano ad ottenere gli onorari, sia pure sotto la velata forma di palmari.

Inutile negare che le sanzioni previste dall'ordinamento professionale vigente e dallo Schema non possono evitare che tutte queste violazioni continuino a ripetersi. La maggior parte di esse sono determinate da motivi morali od economici tali da rendere indulgente e sensibile qualsiasi Consiglio dell'Ordine.

Perciò non nella inutile minaccia di una sanzione il rimedio, ma nella comprensione delle esigenze dei giovani in relazione alle necessità della rivalutazione dell'avvocatura, la speranza più concreta e possibile di una soluzione.

E dopo questa premessa, tanto spregiudicata quanto vera, possiamo esaminare i nostri argomenti principali (tirocinio forense dei laureati in legge; limitazione dell'albo; eliminazione della distinzione delle due funzioni di avvocato e procuratore) tenendo sempre in considerazione la riforma così come proposta dalla Commissione ministeriale.

2. Secondo lo Schema, la pratica consiste « in un effettivo ed attivo tirocinio alla professione forense nelle sue diverse esplicazioni; e deve essere seguita con scrupolosa assiduità, diligenza e profitto » (art. 49), e deve essere svolta, obbligatoriamente e cumulativamente, col frequentare lo studio professionale di un procuratore o di un avvocato che abbia almeno cinque anni di anzianità di iscrizione e di esercizio, con l'assistenza all'udienza, con l'esercizio del patrocinio nei casi consentiti dalla legge, con la partecipazione alle conferenze ed alle esercitazioni indette dal Consiglio qualora questo le istituisca (art. 50).

I praticanti devono tenere al corrente un apposito diario rilasciato e vidimato dal Consiglio con l'obbligo di trascrivervi tutte le notizie idonee a dimostrare lo svolgimento della pratica nei modi prescritti e presentarlo al Consiglio ogni quattro mesi (l'art. 51) con il visto del capostudio per la certificazione della veridicità delle annotazioni relative alla pratica presso lo studio professionale (art. 52) e con l'apposizione delle annotazioni del giudice, volta per volta, per attestare la presenza del praticante all'udienza (art. 55).

Il Consiglio, dopo il primo anno di pratica, se questa risulta effettiva e continuativa, ammette il praticante ad esercitare il patrocinio civile e penale nelle Preture del Distretto obbligandolo a segnare sul diario le cause civili e penali trattate con l'indicazione dell'og-

getto (art. 58); mentre, al termine dei tre anni della pratica (art. 35), lett. d), se ritiene che questa sia stata regolarmente svolta e compiuta, rilascia il certificato occorrente per l'ammissione agli esami di procuratore.

Da un punto di vista meramente astratto il modo di svolgimento della pratica disposto dallo Schema e da noi innanzi riassunto può, sia pure in parte, servire allo scopo; ma da un punto di vista concreto, pratico, è senz'altro vuoto ed improduttivo di risultati anche mediocri.

Le annotazioni sul diario non saranno sempre veritiere; il praticante procuratore che riuscirà ad essere accettato da un procuratore o da un avvocato, nella maggior parte dei casi sarà destinato a svolgere le aride procedure esecutive soltanto, e resterà, quasi, lontano dalla materia più viva ed importante per la sua preparazione professionale, anche perchè il capostudio preferirà destinare allo sport, alla televisione, al cinema o alla famiglia, il tempo da impiegare per discutere la « questione » con il proprio praticante; sarà inoltre difficile all'avvocato od al procuratore riservare nel proprio studio una sede nella quale il praticante potrà svolgere in modo continuativo la sua attività, così come espressamente imposto dall'art. 53 dello Schema; il giudice, poi, apporrà sul diario « la firma di presenza » senza accertare se effettivamente il praticante avrà assistito all'udienza; ed infine, il Consiglio dell'Ordine, non potendo trasformarsi in commissariato di polizia forense per controllare tutto quanto il praticante avrà annotato sul diario, sarà costretto, ad avvallarne il contenuto.

La relazione Calamandrei non ha nascosto a se stessa tutti questi inconvenienti, giacchè, tra l'altro, ha sinceramente e coscientemente dichiarato: « In realtà, dato il numero sempre crescente di laureati, pochi di essi saranno anche in avvenire i fortunati che potranno trovare ospitalità presso un capostudio disposto ad aiutarli non solo col suo consiglio, ma anche con un adeguato compenso che tolga, ad essi, negli anni più difficili, l'assillante problema del pane ». Di conseguenza, in base a quanto progettato dallo Schema, la pratica risulterà solo formalmente compiuta ed il praticante si presenterà, sia pure dopo tre anni, e non uno come nell'attuale ordinamento, durante i quali con l'aumento delle esigenze avrà pure aumentato gli abusi, ugualmente impreparato all'esercizio della professione forense.

In base a queste considerazioni, a tutti note e che qui abbiamo

creduto necessario riportare al fine di non sembrare dei teorici, esaminando lo Schema, si ha solo la sensazione di aver voluto la Commissione, rendere più lungo il periodo della pratica nella speranza di distogliere i laureati in legge, compresi i migliori, dall'intraprendere l'avvocatura.

Eppure si poteva trarre dagli ordinamenti professionali stranieri — che secondo quanto scritto nella relazione erano stati pur compulsati — una di ettiva per disciplinare diversamente, ma senz'altro efficacemente, lo svolgimento della pratica.

Nell'impossibilità di seguire il regolamento inglese che il tirocinio affida ad appositi Collegi (*Inns of Court*) ove viene svolto un intero programma di pratica professionale con esiti finali di ammissione alla Corporazione degli avvocati (*Junior council*), — impossibiliti determinata dall'attuale inesistenza in Italia di appositi istituti, i quali andrebbero però creati per una migliore formazione del giovane professionista —, si potrebbe applicare, con modifiche indispensabili, quello francese sorto con il decreto dell'aprile 1954.

Seguendo quest'ultimo, la pratica forense può consistere in un corso di avviamento professionale, affidato al Consiglio dell'Ordine, svolto da membri di questo o da professionisti di provata capacità, dalla durata di tre anni.

Il corso, da frequentarsi obbligatoriamente, può comprendere: insegnamento della tecnica forense, esercizi di oratoria, deontologia forense, esercitazioni pratiche secondo programmi stabiliti. Alla fine di ogni anno i praticanti devono superare un esame per continuare a frequentare il corso. Coloro che non riescono a superare per due volte consecutive lo stesso esame od ad ultimare il corso nel periodo di cinque anni vengono esclusi dal corso medesimo. Al termine del secondo anno, gli ammessi al terzo possono essere abilitati al patrocinio innanzi alle Preture del Distretto. Al termine del terzo anno, e quindi del corso, i praticanti devono sostenere gli esami di abilitazione professionale innanzi ad una commissione presieduta da un rappresentante del Consiglio Nazionale Forense che non sia membro del Consiglio dell'Ordine presso il quale si svolgono gli esami.

Per venire incontro alle esigenze economiche dei praticanti, si può limitare a costoro soltanto, il patrocinio delle cause innanzi agli uffici di conciliazione, qualora la parte non intenda starvi personalmente; gli avvocati e i procuratori che hanno bisogno di aiutanti nel loro studio devono farne richiesta al Consiglio il quale

assegna loro i più meritevoli con diritto a retribuzione stabilita dallo stesso Consiglio; la nomina a difensore d'ufficio nelle cause penali deve essere fatta dai Pretori ai praticanti iscritti al terzo anno del corso di avviamento, in base all'apposito elenco annualmente redatto dal Consiglio: i praticanti devono perciò assistere coloro che all'udienza compaiono non provvisti di difensore svolgendo una vera *disamina* delle questioni di fatto e di diritto (— Non sarebbe ora di finirla con quel « Mi rimetto alla Giustizia »? —), richiedendo la relativa retribuzione se la parte a lui affidata non è nullatenente; il rappresentante del Consiglio, membro della Commissione per l'ammissione al beneficio del gratuito patrocinio — in attesa di una diversa, celere, adeguata ed efficace regolamentazione di questo importante settore dell'amministrazione della giustizia — deve indicare quale legale della parte che ha fatto istanza di ammissione un praticante iscritto al terzo anno del corso per gli affari di competenza della Pretura.

Inoltre lo stesso Consiglio deve (— e non, può —) istituire delle borse di studio per i praticanti meritevoli più bisognevoli e deve mettere a disposizione dei praticanti la propria biblioteca.

Può essere stabilito che i praticanti che hanno un determinato reddito personale o familiare devono versare una tassa, pari nell'ammontare a quella universitaria, per l'ammissione od ogni anno del corso.

Questo diverso svolgimento della pratica attua un diretto controllo del Consiglio; elimina la possibilità di certificazioni compiacenti; dà modo al praticante di avere continuo contatto con avvocati, magistrati, funzionari, ecc.; costringe il praticante a dedicarsi soltanto agli studi.

Ciò, se si vuole effettivamente che il giovane laureato si prepari all'esercizio della professione con quel corredo di nozioni necessarie per la funzione da svolgere e con quella formazione etica che oggi è difficile trovare nelle giovanissime leve.

Ci si potrebbe dire che l'istituzione dei corsi inciderebbe sul bilancio del Consiglio in modo tale da riuscire inattuabile.

Rispondiamo: non è necessario che l'istituzione avvenga obbligatoriamente presso ogni Tribunale, essendo sufficiente che essa sia resa tale per le sedi di Corte d'Appello. Al mantenimento del corso deve contribuire, del resto, anche lo Stato.

La riforma dell'ordinamento forense, così come da noi auspicata, potrebbe essere seguita, dalla riformi! degli studi universitari per la

facoltà di Giurisprudenza. Questa è la più affollata delle altre in tutti gli Atenei d'Italia. Il motivo è noto: i giovani che durante gli studi medi non hanno ancora interrogato la propria coscienza e saggiato le proprie possibilità vi si iscrivono solo perchè questa facoltà dà loro la possibilità di intraprendere diverse strade: l'avvocatura, la magistratura, il pubblico ed il privato impiego, con il vantaggio di non dover frequentare i corsi di lezioni, per altro racchiusi nel periodo abbastanza breve di quattro anni.

Per arginare tale andazzo di cose e iniziare la selezione professionale sin dai primi passi dello studio del diritto, si dovrebbe istituire un'altra facoltà con indirizzo pubblico-amministrativo stabilendo, in occasione dei concorsi indetti dalla pubblica amministrazione, una speciale preferenza, agli effetti della graduatoria, ai candidati laureati in detta facoltà; mentre si dovrebbe disciplinare meglio la facoltà di giurisprudenza rendendo obbligatoria la frequenza ai corsi; abbinando lo studio teorico a quello pratico; richiedendo dai titolari delle cattedre il regolare svolgimento delle lezioni, evitando che queste siano tenute da assistenti ~~e.d.~~ volontari che alle volte dimostrano di saperne meno dei discepoli.

È nostra convinzione che un passo decisivo può essere fatto riformando l'ordinamento professionale, nella speranza che gli organi competenti si decidano una buona volta (e l'attuale Ministro alla Pubblica Istruzione, è garanzia per una sollecita attuazione) a dare all'Università in genere ed alla facoltà di Giurisprudenza in ispecie il tono di serietà adeguato all'importanza degli scopi sociali cui esse attendono.

3. La discussione sugli albi aperti o chiusi è di vecchia data. Il Consiglio dell'Ordine di Lucera, nelle proposte fatte per il Congresso di Trieste, ha opportunamente osservato: « Decretare l'albo chiuso non pare auspicabile, più che per le sbandierate libertà democratiche le quali, verrebbero, si dice, conculcate, per motivi di ordine sociale e di dovute considerazioni, per quei giovani che intraprendono la via della più liberale delle professioni; ma occorre pure che un limite si ponga ad evitare che il numero, soverchiando la qualità, incomba come minacciosa valanga distruggitrice e livellatrice ».

Il progetto Majno della 1^a Commissione Ministeriale aveva escluso ogni limitazione per l'albo degli... avvocati, ed aveva avanzato un sistema di limitazione variabile secondo i posti vacanti messi a concorso ogni anno, sul tipo previsto dalla legge 27 novembre 1933. n. 1578, per l'albo... dei procuratori.

Lo Schema, invece, della 2^a Commissione ha respinto, « con lieve maggioranza » ogni limitazione, proponendo anche per i procuratori (...finalmente una equiparazione!!!) l'albo libero.

La relazione Calamandrei a tal proposito non esprime alcun parere; si limita a riferire e rispettare la volontà espressa dalla Commissione. L'autore di « Troppi Avvocati! » ha dovuto, per quella serietà che l'ha sempre distinto, non ripetere in quella sede qualificata le opportune considerazioni fatte nell'opera che i componenti la Commissione non han voluto condividere.

In effetti l'albo libero è la ferita più grave che dissangua ogni tentativo per riportare a dignitoso livello la professione forense; è il condotto attraverso il quale elementi di dubbia capacità e serietà riescono, ad anzianità raggiunta, a conseguire il titolo ed il diritto ad esercitare la più avanzata funzione.

L'istituzione dell'albo limitato si presenta, perciò, più che opportuna; senz'altro necessaria, per dar modo ai più preparati di esercitare la professione con una certa autonomia — il che significa ridare dignità e prestigio alla classe —, e per frenare la continua ascesa del numero degli iscritti.

Il sistema dell'albo limitato, dobbiamo aggiungere, non contrasta con il diritto, sancito dalla Costituzione, spettante al cittadino libero, di esercitare la professione che crede. Tale diritto non può essere non condizionato alle norme del relativo ordinamento professionale, e sarebbe violato solo se questo ponesse discriminazioni di ceti, di idealità politiche, di religione, di razza, e — per i tempi che corrono — anche di... sesso.

Contro l'adozione dell'albo limitato, v'è la tesi, abbastanza corrente, della selezione naturale, ritenuta « l'antidoto della pletora degli iscritti ». Ne abbiamo sentito parlare al Convegno di Bari dell'aprile 55, al Congresso di Trieste. Se ne parlerà anche — giacché ricorre nella relazione Baseggio edita dalla Giuffrè — durante i lavori del prossimo Congresso di Bologna.

Si ritiene cioè che i meno preparati si allontanino dalla professione motu proprio; che molti iscritti preferiscano rivolgersi ad altre attività professionali o impiegatizie. Questa è in poche parole la selezione naturale.

Ci permettiamo contrastare l'opinione di chi crede nella efficacia terapeutica di tale antidoto con una semplice ma significativa argomentazione: se effettivamente la selezione naturale fosse in grado di operare una progressiva riduzione del numero degli iscritti ed un

miglioramento qualitativo degli stessi, oggi, essa, vecchia di parecchi lustri, dovrebbe già dare dei frutti e chiudere così la discussione sugli albi aperti, chiusi o limitati. Invece, fino a oggi, la selezione è rimasta una santa che ha molti devoti ma che non ha al suo attivo neppure un miracolo.

Non resta quindi che la limitazione d'iscrizione all'albo secondo criteri da determinarsi, abbinata ad un maggior rigore per l'**incompatibilità**, per le iscrizioni di diritto di ex magistrati ed alti funzionari dello Stato.

4. Al Convegno di Bari s'è detto, ed al Congresso di Trieste s'è ripetuto, che la eliminazione della distinzione delle due funzioni, quella di procuratore e quella di avvocato, non è possibile, tra l'altro per l'attuale sistema della rappresentanza e della difesa accolto dal vigente codice di procedura civile.

Dobbiamo confessare che questa obiezione è stata sollevata da un noto studioso di problemi processuali. Nessuno ha creduto, per la di lui autorità, di doverlo confutare. **Perciò** l'ostacolo, ritenuto insormontabile in sede di mera riforma all'ordinamento forense, ha sventato ogni altra discussione.

Eppure è superabile molto facilmente.

È noto che la funzione dell'**avvocato** consiste — per dirla col Candian — «nell'attendere professionalmente alla difesa giuridica, stragiudiziale degli interessi di un soggetto in conflitto con quelli di un altro», mentre, quella del procuratore, nella rappresentanza tecnico-processuale della parte.

L'ordinamento vigente prevede, e lo Schema conserva, la **cumulabilità** di entrambe le funzioni-professioni per l'avvocato iscritto in entrambe le sezioni del medesimo albo stabilendo la possibilità di iscrizione ad un solo albo, la limitazione delle funzioni dei procuratori (art. 28) e l'estensione della funzione degli avvocati, in entrambi questi due ultimi casi in senso territoriale (art. 29).

È possibile **perciò** attuare, conformando l'ordinamento forense alla legge processuale, l'unificazione delle due funzioni, nel modo che qui spieghiamo:

dopo l'esame di abilitazione professionale e dopo un anno dalla conseguita abilitazione durante il quale il patrocinio resta limitato fino alle Preture del Distretto, gli abilitati devono sostenere gli esami di avvocato secondo le forme dei concorsi, in coordinamento con la proposta di limitazione d'iscrizione all'albo.

Gli avvocati possono iscriversi alla sezione dell'albo « avvocati » oppure all'altra sezione « avvocati-procuratori » dello stesso albo, qualora intendano tenersi lontano dal dinamismo processuale nel primo caso, oppure svolgere sia la difesa che la rappresentanza nel secondo caso. In tal modo sono salvi i principi della cumulabilità, della limitazione territoriale per la funzione procuratoria dell'avvocato-procuratore, della estensione territoriale della funzione dell'avvocato, e non ultimo, il sistema del vigente codice di rito.

Riteniamo che in tal modo l'ostacolo non può più sussistere.

V'è da dire però che tale motivo-ostacolo è ignorato nella relazione Calamandrei, la quale non spiega affatto il perchè si « è mantenuta la tradizionale duplicità » delle professioni; come pure il problema, pur tanto discusso, è completamente tenuto fuori dalla relazione congressuale bolognese Baseggio.

Di ufficiale quindi non v'è che un motivo: rispetto di tradizione.

Ma è mai possibile credere che solo per rispetto ad una tradizione ci si vuole interstardire a mantenere ferma una inutile distinzione? In virtù di questa tradizione (una delle poche che la vita moderna intende conservare con la forza delle leggi) la Commissione vuole costringere, per ben otto anni, i procuratori che rispettano la legge, cioè coloro che si limitano alla loro specifica funzione, retribuiti soltanto con i magri diritti procuratori, a diventare degli assistiti dell'Eca, o autorizza ad un forzoso ed illegale adattamento con il ricorrere alle solite firme di favore di avvocati per la liquidazione degli onorari, quei procuratori che non si attengono alla legge stessa.

Invero, anche per quanto riguarda la disciplina della professione del procuratore, la Commissione attua una difesa ad oltranza degli avvocati, non solo mantenendo la distinzione, ma prolungando il periodo di « anticamera » da sei, come nell'attuale ordinamento, ad otto anni.

Senza dire che avendo gli avvocati, in base allo Schema, il diritto di essere iscritti cumulativamente alla sezione « procuratori » dell'albo, per l'esercizio del potere di rappresentanza, non si avvalgono, non avendone giuridico bisogno, dell'opera del procuratore. A ciò va aggiunto che, secondo lo Schema, il procuratore può conseguire l'autonomia o la pienezza dei poteri professionali — in media — all'età di trentacinque anni, e cioè all'età che consente ai magistrati di aspirare al grado di consigliere di Corte d'Appello, avendo

pur sempre innanzi a sè costantemente tutti i problemi, quello economico in primo luogo, della libera professione.

L'unificazione degli albi non è una proposta recente. Il Visco (L'avvocato, L. Da Vinci, 1957) ci segnala, in proposito, una osservazione « caustica » di Ludovico Mortara: « Io non ho mai saputo capacitarmi degli argomenti che da tempo immemorabile sono obiettati dai fautori della ripartizione. La utilità che le più modeste pratiche del patrocinio non distruggano i grandi avvocati dalle cure elevate e gravi della difesa, è indubitabile, ma non porta la necessità di creare una professione minore accanto alla maggiore, nè so concepire un abile procuratore digiuno di cultura giuridica o un eminente avvocato inconscio o incurante delle forme del processo »

Ma se vogliamo stare nel campo della « tradizione » (dalla relazione Calamandrei elevata a scudo della distinzione), non è forse vero che proprio la tradizione di tempi remoti consiglia la unificazione delle funzioni?

In che consiste — fuori dal puro ambito processuale — la distinzione formativa tra avvocato e procuratore, se i clienti rivolgendosi al procuratore lo chiamano, lo credono, lo ritengono, avvocato?

È preferibile quindi nell'interesse dell'avvocatura, rinunciare a preconcetti, a certe tradizioni, che non comportano alcun risultato utile e concreto, se non quello apparente di far sembrare l'avvocatura un tempio, ove chi entra deve inginocchiarsi innanzi ai numi tutelari, mentre in effetti è ridotta ad un mercato della parola a basso costo, degli accaparramenti e degli affarismi.

Se effettivamente interessano le qualità culturali ed etiche dei professionisti, con l'adozione della pratica da noi proposta, dell'obbligatorietà degli esami per avvocato (gli attuali procuratori, esclusi quelli aventi già cinque anni di esercizio, dovrebbero pure sostenerli), l'unificazione delle funzioni può realmente gettare le basi solide per la rivalutazione dell'avvocatura.

E perchè non si pensi ad una propria tutela personale, è bene dire che chi scrive è procuratore legale con soli due anni di esercizio professionale.

5. Altre minori considerazioni vanno fatte in ordine allo Schema:

a) la legge 20 luglio 1934 n. 1404 stabilisce che la difesa degli imputati avanti ai Tribunali per i minorenni può essere esercitata

solo da avvocati iscritti in un albo speciale che è formato ogni tre anni dai Capi della Corte d'Appello.

Lo Schema non fa menzione di questa disposizione speciale che è già un'eccezione rispetto all'ordinamento vigente, e che non può essere ritenuta — crediamo — tacitamente abrogata con la trasformazione in legge dello Schema, perchè regola materia diversa (istituzione dei Tribunali per i minori).

Per qual motivo questo albo speciale deve esistere, quali doti particolari possono essere richieste, e... controllate, per la difesa dei minori?

b) la stessa Corte di Cassazione ritiene che nelle controversie in materia agraria innanzi alle Sezioni specializzate non occorre l'assistenza di difensori e procuratori, la quale, però, se richiesta dalla parte, deve essere retribuita secondo tariffa.

La materia agraria, specie per la situazione attuale della legislazione, non può essere ritenuta priva di questioni di diritto, alla stessa stregua di quella affidata alla cognizione dei Giudici Conciliatori. Perciò nello stesso interesse della giustizia, dovrebbe essere regolata, in coordinamento con il Governo, la rappresentanza e la difesa delle parti innanzi alle Sezioni specializzate come per i giudizi innanzi alla magistratura ordinaria.

6. Se la rivalutazione dell'avvocatura sta a cuore ai Congressisti di Bologna, bisogna abbandonare i vecchi ed inutili sistemi della pratica, il vuoto rispetto di una tradizione non sentita, la fallace retorica — candida tunica che spesso nasconde un cadavere putrefatto — con la quale abitualmente si ammanniscono i discorsi congressuali.

Bisogna pensare soltanto che la professione forense ha da essere tutelata sì con necessario rigore, ma senza precostituzione di privilegi per una categoria a discapito di un'altra.

L'ordinamento professionale disposto dallo Schema non riesce già da ora a promettere qualcosa. Bisogna seguire una via, una guida più sicura per il rinnovamento della professione forense.

Solo così, un giorno, sarà possibile ritornare a parlare dell'avvocatura come la più nobile delle professioni, e sarà vero ed attuale un pensiero che Enrico De Nicola, il nostro illustre Maestro, non si stanca mai di ripetere: « L'ordine forense è collocato così in alto che da esso uscendo mai si sale, e in esso entrando mai si discende ».

Non sia anche questo, Congressisti di Bologna, una... candida tunica....



AVV. DOMENICO PITTELLI, Direttore de «La toga calabrese».

« La difesa della professione forense »

*Juris sacerdos! ipse dic causa tibi
litemque durus arbiter praeiudica.
Voto clientum jura metiri time,
nec quod colorem patitur justum puta:
peccet necesse est saepe sui nunquam
negat.*

GROZIO

« L'Ordine forense è collocato così in alto
che da esso uscendo mai si sale e In
esso rientrando mai si discende ».

ENRICO DE NICOLA

La professione forense è stata, in ogni tempo e presso tutti i popoli, oggetto di strali di ogni specie, ma è stata sempre in primissimo piano ed è la sola, tra le professioni liberali, che ha avuto, in ogni tempo, una funzione storica, incidendo profondamente nella vita politica.

L'Avvocatura italiana vanta gloriosissime tradizioni, conta una schiera veramente imponente di grandi Maestri che hanno apportato con la luce del loro ingegno, con la profondità del loro sapere, col fulgore della loro eloquenza lustro e decoro e si onora anche oggi di illustri e grandi nomi.

Ma la professione forense è in crisi, da diversi anni, per cause diverse e ben accertate che, nonostante il desiderio vivissimo di quanti — e sono tanti e tanti — hanno profondo l'amore per l'avvocatura, non sono state, purtroppo, eliminate.

Ben a ragione, pertanto, il Congresso Nazionale Giuridico Forense di Bologna, che fa seguito a quello di Trieste, nel quale sono stati già dibattuti proficuamente i problemi di classe, ha posto come primo argomento all'ordine del giorno dei lavori quello relativo alla difesa della professione forense.

È, infatti, attraverso la difesa della professione forense che si può riuscire a ridare ad essa quel lustro e quello splendore di altri tempi, a riportare la classe forense a quella estimazione e considerazione che sono stati una nobile tradizione e prerogativa dell'Avvocatura italiana.

Per poter fissare i mezzi più idonei ed adeguati alla difesa della professione forense è necessario esaminare, con serenità ed

obbiettività, tutti i mali che al presente la affliggono, senza timori, che sarebbero inopportuni, e senza falsi pudori.

Un primato non *invidiabile*

Il male maggiore è costituito dagli albi oltremodo pletorici.

L'Italia detiene, in materia, un primato assoluto: è il paese che conta il maggior numero di avvocati!

Ce ne sono iscritti, nei vari albi, ben trentamila circa!

In tutti gli altri paesi il numero è assai inferiore; in Francia sono appena settemila circa gli iscritti agli albi, e il numero degli avvocati ammessi al patrocinio in Cassazione e avanti al Consiglio di Stato è di appena sessanta!

Solo in India si registra un numero di avvocati superiore a quelli italiani: infatti gli iscritti agli albi sono quarantamila; ma la popolazione è circa sei volte maggiore di quella italiana, per cui il primato assoluto spetta sempre, in rapporto alla popolazione, all'Italia.

Tale numero veramente enorme di iscritti negli albi, e che non accenna affatto a diminuire, anzi aumenta sempre più di anno in anno, è causa dei più gravi inconvenienti.

La legge forense

È all'ordine del giorno la riforma dell'ordinamento forense, auspicata da più anni, sollecitata nei congressi, aspirazione della intera classe.

Il progetto è stato esaminato dal Consiglio Nazionale Forense che ha proposto alcuni emendamenti, e si attende che diventi legge.

Sarebbe, ormai, tempo!

Desiderio unanime della classe forense è che la nuova legge dia piena indipendenza all'avvocatura, **nonchè** prestigio e decoro; e **poichè** il prestigio e il decoro derivano soprattutto **dall'alto** livello tecnico professionale e dal costume morale, **è** necessario ridare alla professione forense quel decoro e quel prestigio che **son** venuti a mancare in questi ultimi tempi.

È doloroso il doverlo constatare, ma è doveroso constatarlo, tanto più in quanto è a conoscenza di tutti: la classe non gode più quel prestigio e quel rispetto di prima. **Ciò** dipende, in massima parte, dalla eccessiva pletora degli albi professionali, con conseguente inevitabile scadimento culturale e morale degli iscritti:

mentre gli affari legali, sia civili che penali, sono in continua diminuzione, cresce, ogni anno, il numero degli iscritti agli albi, cui si può accedere assai facilmente, e si assiste ad una continua, mortificante caccia al cliente, fatta senza scrupolo e senza ritegno alcuno, in cui sono in prima linea i giovanissimi e i giovani che, assillati spesso dal bisogno materiale o dall'ansia di arrivare subito, non si curano affatto degli elementari obblighi che la professione impone e con espedienti e compromessi di ogni genere, rasentando o addirittura guazzando nel codice penale, mortificano quotidianamente il decoro e la probità, a scapito dell'intera classe.

Infatti si verifica dappertutto una vera e propria caccia al cliente, con ogni sistema di accaparramento di cause e di affari, soprattutto con sistemi che, in altri tempi, erano considerati oltremodo disdicevoli da tutti, e ciò soprattutto ad opera dei giovani, degli ultimi arrivati, che hanno l'ansia di « piazzarsi » subito, di raggiungere e superare quelle posizioni raggiunte dai colleghi più anziani dopo tanti e tanti anni di studio, di lavoro, di abnegazione, di sacrifici, spesso ignorati, a volte veramente eroici!

Purtroppo il cliente e il pubblico in genere non sanno individuare e squalificare gli elementi peggiori, che spesso riescono ad affermarsi, anche se sprovvisti di qualsiasi preparazione o merito, unicamente in conseguenza di una perfetta organizzazione, per cui non avviene, in pratica, quella naturale e necessaria selezione che avveniva in altri tempi, allorchè la professione forense veniva esercitata da una cerchia più ristretta, da elementi più preparati e più responsabili, dotati, soprattutto (tranne rare eccezioni, subito identificate!) dal senso del dovere e del decoro personale e professionale.

Mentre si ha una diminuzione di lavoro per tutti, anche per i professionisti anziani ed affermati, i quali, naturalmente, non vanno alla caccia del cliente e non possono seguire gli stessi sistemi di quelli senza scrupoli, si ha anche, come conseguenza, uno sviluppo dell'opera professionale, con forti e gravi ripercussioni per quanto concerne la misura degli onorari, che tendono sempre più a diminuire, specialmente in materia penale, per il sistema di concorrenza attualmente vigente.

Non c'è, attualmente, piccolo paesello sperduto che non abbia almeno due o tre « avvocati » (tali si considerano, purtroppo, e sono, quel che è peggio, considerati anche coloro che non usciti di fresco dall'Università, con la laurea spesso strappata dopo aver

girovagato per vari atenei!!!) che vogliono subito affermarsi, arrivare, guadagnare e che per raggiungere ciò ritengono che ogni mezzo sia buono. Da qui la lotta agli «anziani», lotta senza quartiere, senza esclusione di colpi per arraffare il cliente, che, spesso viene addirittura prelevato a domicilio dai legali, che sono per lo più motorizzati, in quanto la macchina fa parte integrante della loro attività dinamica, e assistito e difeso (Dio e i giudici . . . sanno, poi, come!!!) per somme modestissime che, naturalmente, un professionista che si rispetti e che abbia il senso della dignità personale e professionale non potrebbe accettare. Ma vi è anche il professionista bisognoso, il quale, anche in età avanzata e con parecchi anni di esercizio, è costretto a lottare con le impellenti necessità della vita quotidiana, che ha famiglia numerosa... e che finisce, per non soccombere, con adeguarsi ai tempi, cioè... ai compensi di fame, per cui ne deriva quello spettacolo miserevole e sconosciuto che si può facilmente constatare in ogni palazzo di Giustizia. Se a ciò si aggiunge il lavoro e il notevole contributo che allo scadimento della professione apportano i vari mezzani, faccendieri, guardiani e custodi delle carceri, infermieri di ospedali, legati a filo doppio con alcuni avvocati, e non disinteressatamente, ci si può render conto di quel che avviene della professione forense.

Non consideriamo il peso che ha la politica, perchè ciò è piaga di tutti i tempi e rispecchia la speciale mentalità che si ha della Giustizia in Italia, e non solamente da parte degli analfabeti e degli ignoranti. Infatti non sono solamente costoro che pensano che l'avvocato, che rivesta questa o quella carica pubblica o che sia un pezzo grosso del partito dominante, possa influire sui giudici e vincere anche le cause più sballate; ma lo pensano, spesso, anche, quel che è grave..., gli enti pubblici, le banche, le società, ecc. che scelgono i loro legali, assai spesso, non tra i più capaci ed onesti, ma tra coloro che godono il favore politico del momento, e variano la scelta col variare del clima politico!!!

Indipendenza ed autonomia della classe forense

Uno dei più importanti problemi affrontato e risolto dal Progetto del nuovo ordinamento forense è quello relativo all'indipendenza dell'avvocatura.

Noi siamo per l'assoluta indipendenza della professione forense, che è e deve essere la più libera delle professioni.

Gli avvocati, considerati «necessari collaboratori della giusti-

zia» debbono esser in condizioni di poter esercitare il loro alto e nobile compito nella più completa indipendenza, così come i magistrati.

L'indipendenza e l'autonomia, conquistate dopo lunghe e, a volte, aspre lotte, e che costituiscono il *retaggio* delle più gloriose tradizioni dell'Avvocatura, debbono stare alla base dell'ordinamento della professione forense.

Non è, pertanto, ammissibile, se si vuole veramente *raggiungere* la piena indipendenza della classe forense, alcun controllo o intervento ministeriale sull'esercizio dell'avvocatura.

Opportunamente, quindi, nel Progetto di legge è stata eliminata la disposizione dell'art. 15 della legge vigente che attribuisce al Ministro di Grazia e Giustizia l'alta vigilanza sull'esercizio delle professioni di avvocato e procuratore, che può anche consentirne un intervento — e, in ipotesi, anche un arbitrio — da parte del potere esecutivo (che finisce sempre con l'agire in funzioni della politica), nonché la facoltà di sciogliere i consigli professionali e quella di prorogare la durata in carica di essi anche dopo il termine di scadenza.

Del pari opportunamente l'art. 103 del Progetto ha riservato in maniera esclusiva ai Consigli dell'Ordine, in deroga ai due primi commi dell'art. 131 del c.p.p., il potere di deliberare su rapporto dell'autorità giudiziaria, le sanzioni disciplinari contro l'avvocato o il procuratore che abbandoni la difesa o rifiuti di assumerla nei casi previsti dall'art. 129 c.p.p. (e noi avevamo ciò sostenuto nella Relazione presentata al Congresso Internazionale di Diritto penale di Taormina del 1955). Secondo il progetto, l'intervento del P.M. nei procedimenti disciplinari è limitato, in quanto può assistere o meno al dibattimento, ma deve limitarsi a fare delle semplici richieste ovvero a proporre ricorso avverso la decisione.

Il costume professionale

Ma all'assoluta indipendenza della classe forense deve corrispondere, per il prestigio e il decoro dell'Avvocatura, una più rigorosa, assoluta, scrupolosa osservanza dei doveri e degli obblighi inerenti all'esercizio della professione forense da parte di tutti gli iscritti, e, soprattutto, un'assoluta, rigorosa, inesorabile severità dei Consigli dell'Ordine, che sono i custodi del decoro e del prestigio della classe forense.

I procedimenti disciplinari debbono svolgersi con tutte le ga-

ranzie che il progetto di legge prevede, ma **soprattutto** con la massima serietà e celerità, e non deve in nessun caso e per nessuna ragione, esser tollerata alcuna indulgenza per nessuno; nei casi più gravi si deve adottare, senza falsi pietismi, che sarebbero indice di debolezza e di grave trasgressione ai propri doveri, il provvedimento della radiazione dagli albi. Gli elementi indegni debbon esser inesorabilmente e prontamente allontanati se si vuole veramente che la professione riacquisti il lustro e la stima di un tempo.

Per quanto riguarda il costume professionale, deve essere compito dei Consigli professionali di operare una radicale revisione degli albi e di procedere inesorabilmente **all'esclusione** di quegli elementi indegni che costituiscono disdoro per la classe.

I procedimenti disciplinari, quando avvengono, perchè il più delle volte non avvengono, sono una burletta, come gli esami, e gl'indegni, che sanno di farla franca, diventano più baldanzosi e più audaci, mentre il pubblico, di fronte ad episodi riprovevoli finisce col... generalizzare e disistimare l'intera classe.

Bisogna bandire i facili pietismi, che sono **ingiustificati** di fronte alle ragioni supreme di decoro e dignità che debbon essere preminenti per il buon nome della classe forense, procedere inesorabilmente e allontanare dagli albi e dalla vita forense **gl'indegni**; colpire anche quelle attività che, pur non integrando reati, sono incompatibili con la **dignità** della classe e che tornano a disdoro della professione; estirpare, insomma, la **mala** pianta, senza esitazioni, che sono ingiustificate e deprecabili.

Albi chiusi o albi aperti

È tuttora vivissima la discussione sul tanto dibattuto problema dell'opportunità o meno di porre rimedio agli innumerevoli e gravissimi inconvenienti che sono conseguenza diretta ed immediata dell'enorme pletora degli albi professionali, ritornando al sistema degli albi chiusi e degli esami di concorso.

Il progetto di legge per le professioni di avvocato e procuratore mantiene (art. 62 e **segg.**) il sistema dell'**ingresso** per semplice esame.

Forti correnti e vari ordini del giorno, che han fatto seguito a specifici dibattiti **sull'argomento**, propugnano, invece, il ritorno alla legge forense del **1933**, che aveva stabilito gli Albi chiusi e il concorso per accedere alle professioni forensi.

A favore della limitazione degli albi per il prestigio della professione vengono fatte le seguenti considerazioni:

a) È cosa nota a tutti che gli esami di procuratore legale, così come vengono regolati attualmente, si presentano, tutti gli anni, a gravi abusi, anche e purtroppo! nelle prove scritte, in quanto detti esami si riducono ad una vera e propria burletta che toglie ogni prestigio all'ingresso nella professione legale.

Detti abusi si verificano quasi dappertutto, dove più, dove meno, ed è solo questione di misura; si può ovviare assai facilmente e superare gli eventuali ostacoli che si presentano a causa di una tendenza alla severità riscontrata in determinate sedi, evitando dette sedi e presentandosi in quelle che, per tradizione, sono le meno severe. Si verifica, così, il caso di decine e decine di praticanti procuratori che vanno a sostenere gli esami in città mai conosciute, in sedi di Corte d'Appello che vedono per la prima volta il giorno degli esami; e ciò dopo aver ottenuto, dai Consigli professionali, compiacenti certificati di eseguita pratica professionale che, in realtà, non hanno mai eseguita, in quanto moltissimi di essi non hanno mai frequentato un'aula di Giustizia, non hanno mai assistito ad un dibattito penale o civile, non hanno nemmeno frequentato uno studio professionale, in quanto sono stati occupati, come impiegati, presso enti statali, parastatali o privati in attesa di poter fare ingresso nella professione!

b) Gli esami si presentano molto più facili dei concorsi, per cui candidati bocciati ai concorsi per la Magistratura, Avvocatura di Stato, ecc. trovano facile ingresso nella professione forense, alla quale è tanto agevole accedere anche da parte di elementi mediocri o mediocrissimi.

La svalutazione degli esami nuoce moltissimo al prestigio della professione, allontanando da essa, spesso, gli elementi migliori, dotati di preparazione e di senso di **responsabilità**, e facilitando, invece, l'ingresso dei peggiori.

c) Sia in conseguenza dell'ingresso in professione senza alcun esame per un certo periodo transitorio, durante il quale, per **qualità** e meriti spesso molto discutibili e a causa di compiacenti attestati che quelle **qualità** e quei meriti confermavano, moltissimi laureati furono iscritti negli albi professionali, **nonché** in quello speciale per la Corte Suprema e le Magistrature superiori, senza sostenere alcun esame), sia per la estrema facilità di sostenere gli esami

in regime di albi aperti, si è verificato in Italia, in questi ultimi tempi, un'enorme afflusso di iscritti in tutti gli albi professionali.

Tale enorme pleora, per cui il numero è a tutto discapito della qualità, ha provocato inconvenienti gravissimi per la dignità professionale e la Giustizia.

Anche il professionista anziano ed affermato è molto spesso costretto a diminuire le proprie pretese (costretto per non... morire di fame, in quanto con l'esercizio della professione non si accumulano mai grandi ricchezze, ma si riesce a condurre una vita decorosa quando tutto va bene) e ad accettare *tutte le cause* che gli si presentano, in quanto non ha più la possibilità, come un tempo, di rifiutare quelle di poco conto, in passato lasciate a coloro che iniziavano la professione. Attualmente egli si trova nella dura necessità di dover svolgere un lavoro più faticoso e più improbo e assai meno remunerativo.

Se si fa un raffronto fra il reddito percepito dagli avvocati francesi, inglesi o americani e quello degli avvocati italiani appare uno squilibrio veramente impressionante.

d) I giovani migliori e più preparati, che hanno il senso del dovere, vengono, allo stato, allontanati dalla professione, in quanto la facilità degli esami e lo scarso senso di responsabilità rendono assai facile l'ingresso e l'affermarsi dei meno preparati, di quelli privi di scrupoli, cioè dei peggiori, per cui i migliori elementi sono assai spesso costretti a scegliere altra strada e, in conseguenza, di anno in anno, affluiscono negli albi forensi gli elementi meno desiderabili, sia per quanto riguarda la preparazione professionale, sia per quanto riguarda le qualità morali.

Affluiscono negli albi, in gran numero, ogni anno, giovani sempre meno preparati: soprattutto coloro che non sono in condizioni di affrontare e superare un esame di concorso o che hanno la possibilità di poter continuare, bene o male (il più delle volte, purtroppo, assai male!) uno studio già avviato.

Secondo i sostenitori dell'Albo chiuso gli esami di concorso porrebbero fine ai gravi inconvenienti lamentati e riporterebbero la professione forense a quel prestigio e a quella dignità di un tempo, eliminando ogni abuso e il progressivo decadimento della professione.

Nel recente Congresso forense di Napoli è stato presentato con la firma di oltre cento avvocati, tra i quali il prof. Pannain, l'avv. Santucci, e l'avv. Jovane, il seguente ordine del giorno:

«Il terzo congresso dell'Associazione forense italiana, ritenuta la necessità di assicurare il prestigio e la dignità delle professioni legali, contenendo il fenomeno della *eccedenza* del numero degli *avvocati* e procuratori, FA VOTI che, nella riforma della legge professionale sia regolato un *sistema* di concorso annuale per l'ingresso negli *albi di* procuratore, e si istituisca il sistema dell'albo limitato »

All'inizio dei lavori del congresso l'avv. Tullio Rispoli ha richiamato le cifre comparate degli avvocati nei vari paesi, mostrando l'enorme sproporzione tra l'Italia e tutti gli altri; le conclusioni a favore dell'albo limitato, sono state accolte da applausi generali dell'assemblea.

L'ordine del giorno riportato è stato firmato da diversi praticanti procuratori; esso è stato approvato per acclamazione.

Noi riteniamo, come in passato (vedi: «*La toga*» di Napoli annata 1933 - «*La toga calabrese*» annata 1954), che per ridare alla professione forense quel prestigio e quel decoro che sono stati onore e gloria dell'Avvocatura italiana sia necessario procedere ad una selezione, oltremodo rigorosa degli Albi professionali dai quali debbono esser senz'altro eliminati, inesorabilmente, coloro che non sono degni di appartenervi, per qualsiasi ragione, e che debbano essere ammessi all'esercizio professionale solamente i giovani preparati e di ineccepibile *probità*.

È necessario, pertanto, che la nuova legge professionale elimini, per quanto sia possibile, *gl'inconvenienti* che derivano dalla *pletora* degli albi: ciò è possibile allontanando tutti coloro che lasciano a desiderare per qualità morali o per mancanza di decoro professionale (*e* i casi *son* tanti e tanti, ben identificati e *ben* conosciuti da ogni Consiglio dell'Ordine forense!) in quanto non è più possibile eliminare quegli elementi *impreparati* che son riusciti, in virtù del periodo eccezionale in cui le iscrizioni venivan eseguite senza esami in casi particolari, ovvero con l'attuale sistema di esami, ad ottenere l'iscrizione negli albi professionali.

Adeguata preparazione

È necessario, anzitutto, pretendere un tirocinio durante il quale i giovani laureati che intendano dedicarsi all'esercizio delle professioni forensi apprendano quelle materie e quelle norme che non hanno potuto apprendere durante gli anni dell'Università ed acquistino la pratica necessaria.

Deve esser imposta, così come il progetto di legge prevede, la frequenza effettiva non solamente degli studi professionali, presso i quali sono iscritti per eseguire la pratica, ma delle aule di Giustizia, frequenza che è necessaria ed indispensabile e che deve esser veramente obbligatoria e controllata attraverso un sistema serio ed efficace. Debbon esser istituiti, almeno presso ogni distretto di Corte d'Appello, speciali corsi di addestramento, affidati ad elementi veramente capaci e serii, che siano disposti a svolgere il compito loro affidato e che possano anche vagliare le capacità degli allievi e consigliarli adeguatamente.

Si chiamino « Seminari giuridici » o « Scuole di pratica forense » — il termine non ha importanza — questi corsi dovranno esser obbligatori per i praticanti procuratori, e la loro effettiva frequenza, controllata rigorosamente, dovrà costituire per essi il titolo principale ed indispensabile per l'ammissione agli esami di procuratore legale.

Se i corsi saranno organizzati con serietà e frequentati assiduamente e con profitto, i risultati che ne deriveranno saranno oltremodo utili e vantaggiosi non solamente per i giovani, ma anche per l'intera classe forense.

In tal senso andrebbe, pertanto modificato l'art. 56 del Progetto di legge sul nuovo ordinamento professionale, che prevede conferenze ed esercitazioni per i praticanti che possono esser indette dai Consigli dell'Ordine.

Deve esser imposto un obbligo, e non già concessa una facoltà, ai Consigli dell'Ordine, di indire speciali corsi di addestramento per i praticanti procuratori, e si deve trattare di corsi veri e propri, istituiti organicamente, su precisi e dettagliati programmi, che trattino e svolgano le varie materie professionali, sulle quali i candidati saranno chiamati a sostenere gli esami scritti e orali.

I corsi dovranno esser teorici ed anche pratici; dovranno esser indette esercitazioni, dibattiti, che serviranno a sviluppare le necessarie qualità dei giovani; oltre alle materie d'insegnamento i giovani dovranno esser intrattenuti sui doveri professionali, sugli obblighi morali che derivano dall'esercizio della professione, in maniera da esser veramente consapevoli delle grandissime responsabilità che loro incombono entrando nell'agone forense.

Non deve esser consentito l'esercizio professionale appena conseguita la laurea, nemmeno avanti le preture; e deve cessare, una volta per sempre, lo sconcio che si verifica un po' dappertutto, e

dovuto soprattutto alla tolleranza, oltre che degli avvocati, dei Consigli professionali, per cui giovanotti imberbi, purchè dotati di faccia tosta e di impudenza, anche se solamente praticanti procuratori, difendono in Tribunale, in Corte d'Appello e anche in Corte d'Assise, dando spettacolo pietoso non solo ai giudici, ma anche al pubblico e arrecando disdoro all'intera classe.

Con l'aumentata competenza del Pretore è oltremodo chiaro ed evidente che non è opportuno affidare cause ai semplici laureati, del tutto inesperti.

Albi aperti, ma esami severi

Come per il passato siamo sempre contrari all'albo chiuso (lo siamo stati anche durante l'elaborazione della legge del 1933 vedi: «La toga ~~n~~ di Napoli, annata 1933) perchè riteniamo che l'albo chiuso sia inconciliabile con le professioni libere e con l'avvocatura in modo particolare, che riteniamo sia e debba esser la più libera delle professioni.

Senza bisogno di ricorrere all'albo chiuso, che dà luogo a vari e gravi inconvenienti e che potrebbe far restar fuori anche giovani preparati e meritevoli, si può giungere alla giusta selezione fissando norme adeguate per gli esami, che attualmente sono cosa assai poco seria e che dovrebbero, invece, svolgersi con la massima serietà.

Molto opportunamente il progetto di legge stabilisce il divieto (art. 63) ai candidati di presentarsi all'esame in sede diversa da quella della Corte di Appello nella cui circoscrizione hanno iniziato la pratica, salvo il trasferimento in corso di essa, purchè avvenuto da più di un anno. (E ~~ero~~ che noi acuiamo sostenuto in passato, vedi: «Toga calabrese» annata 1954, rilevando l'abusso ingiustificato di candidati da una sede all'altra e l'accorrere verso quelle sedi ove gli esami si presentano più facili).

La selezione deve avvenire più che alle prove scritte, che spesso non costituiscono la vera prova della preparazione o dell'impreparazione dei candidati, alle prove orali, ove si ha la possibilità di vagliare e valutare le capacità e l'attitudine dei candidati l'esercizio delle professioni forensi.

Rendendo gli esami, che attualmente si riducono ad una vera e propria burletta, una cosa veramente seria, in modo da selezionare gli elementi capaci, scartando inesorabilmente quelli inidonei, ed appli-

cando rigorosamente le disposizioni che il Progetto di legge prevede per la pratica forense (art. da 50 a 61) si potrà esser sicuri che abbiano ingresso nella professione forense gli elementi veramente preparati e capaci, senza bisogno di ricorrere all'albo chiuso e all'esame di concorso: quel che importa è di operare una selezione rigorosa attraverso gli esami, e quando gli esami sono serii e severi non occorre limitare il numero dei posti.

Il sistema dell'albo chiuso e del concorso pub allontanare dalla professione ottimi elementi e, data l'attuale pletora di tutti gli albi professionali, potrebbe dare la possibilità di accesso alla professione a pochissimi, nel caso che si dovesse fissare un numero massimo di iscritti per ogni albo, e cib proprio quando i giovani che si presentano a sostenere gli esami sono, con l'applicazione della nuova legge professionale che disciplina la pratica forense, assai più preparati e più idonei di quanti li hanno preceduti.

Si fa richiamo, per sostenere la legittimità dell'albo chiuso, alla legge che disciplina la professione di notaio, di farmacista, ecc. ma non si tien conto che anche per tali professioni è stata rilevata la inattualità e l'ingiustizia dell'albo chiuso, dal momento che occorre sostenere e superare esami tutt'altro che facili per esser abilitati alle dette professioni e si auspica, da più tempo e da più parti, che venga eliminato ogni limite e data la facoltà di libero esercizio a coloro che abbiano superato gli esami di abilitazione.

La selezione pub avvenire, quindi, attraverso gli esami, se gli esami sono veramente una cosa seria, e con l'eliminazione inesorabile degli elementi che dimostrano di non aver i requisiti morali richiesti per l'esercizio della professione.

Le Incompatibilità

L'esercizio della professione dev'essere incompatibile con le altre professioni, impieghi o uffici di qualsiasi genere essi siano.

Tale incompatibilità deriva, naturale, dal concetto che si deve avere della professione forense e dai compiti delicati affidati alla classe forense, soprattutto dall'esser, gli avvocati, i collaboratori della giustizia.

I consigli professionali debbono non solamente procedere alla revisione totale degli albi, eliminando da essi coloro che non ne possono far parte per ragioni di incompatibilità, ma formare, anche, com'è stato proposto da alcuni, un albo speciale degli avvocati α effettiva-

mente esercenti» e ciò specialmente per la tutela economica della classe, in relazione alla legge di Previdenza — Dovrebbe, del pari, esser posto un limite di età per l'iscrizione negli albi.

Attualmente avviene che, mentre gli avvocati che effettivamente ed attivamente esercitano la professione, subiscono i sacrifici maggiori, pagando contributi, tasse, marche previdenza, ecc., a godere, poi, dei benefici effetti della Cassa previdenza sono tutti gli iscritti, anche coloro che non hanno mai esercitato o hanno esercitato assai poco, nonchè coloro che, iscritti in tarda età, hanno avuto un periodo veramente di effettivo esercizio.

Il massimo rigore deve esser osservato da parte dei Consigli dell'Ordine e del Consiglio Nazionale Forense per quanto riguarda le incompatibilità, in quanto non sono pochi i casi in cui non si tiene affatto conto di evidenti e gravi incompatibilità.

Occorre esser severi ed inesorabili nell'accertare e colpire quei casi di esercizio di commercio o di affari o di speculazioni di natura commerciale, ogni forma di meditazione, fatti molto spesso in nome altrui, e che trasformano l'avvocato in un affarista o in un mestierante che riesce a guadagnare, con maggiore facilità, somme ingenti. Queste attività non danno, certamente, prestigio e decoro alla professione.

Opportunamente il Consiglio Nazionale Forense ha proposto un emendamento all'art. 17 del Progetto di legge per sostituire alle parole della lettera d) «società commerciali di qualsiasi forma» le parole «società di qualsiasi forma aventi scopi di lucro».

Il Progetto all'art. 18 prevede la sospensione di diritto dall'esercizio della professione forense per chi sia chiamato ad esercitare l'ufficio di presidente della Repubblica, di presidente e di vice presidente del Senato o della Camera dei Deputati, di ministro o sottosegretario di Stato, di presidente di un Consiglio regionale o di componente di una Giunta regionale. Gli investiti di tali uffici conservano l'iscrizione all'albo, ma non possono esercitare la professione; e sono ovvie le ragioni che hanno determinato tale disposizione.

Noi riteniamo (e siamo certi di suscitare la viva disapprovazione e le proteste dei vari interessati, che non sono, poi... pochi!) che tale disposizione dovrebbe esser estesa anche a tutti i senatori e deputati ai quali, per il periodo della legislatura, dovrebbe esser inibito, pur restando ferma la loro iscrizione agli albi, l'esercizio della professione.

Fra le altre ragioni, e sono tante, che giustificano tale estensio-

ne ve n'è una decisiva: chi intende adempiere coscienziosamente e scrupolosamente ai suoi doveri di parlamentare, partecipando a tutti i lavori, sia delle commissioni, sia in aula, e portando il contributo cosciente (sempre, s'intende... nei limiti fissati dalle segreterie dei partiti!... limiti che sono, assai spesso, molto ristretti!...) non può attendere, con altrettanto scrupolo e zelo, all'esercizio della professione forense; e viceversa: chi si occupa intensamente e diligentemente della professione, attenendo all'istruzione delle cause sia civili che penali, seguendole e partecipando personalmente alle udienze e provvedendo alla difesa, sia scritta che orale di esse, non può, nello stesso tempo, adempiere ai suoi doveri di parlamentare.

Avviene, attualmente, che chi tiene più alla professione diserta le aule del Parlamento, dove fa delle rarissime e fugaci apparizioni, per votare frettolosamente o per tenere un discorso, e poi si dilegua; chi adempie ai suoi doveri di parlamentare trascura quelli di avvocato, si disinteressa delle cause e dei clienti, arrecando, assai spesso, danni notevoli alle parti, ovvero affida lo studio, che a volte è accorsato, a sostituti non sempre all'altezza (anche perchè la scelta dei sostituti non vien fatta tra gli elementi più capaci, per evitare che... i clienti finiscano con... l'emigrare verso il sostituto!...).

Nell'uno e nell'altro caso si vien meno a dei doveri della massima importanza. Sono gl'investiti del mandato parlamentare — ed alcuni lo fanno — che dovrebbero sentire il dovere di sospendere l'esercizio professionale, ma non tutti hanno tale sensibilità, che è politica e professionale nello stesso tempo.

Bisogna considerare che c'è anche un'altra ragione che giustifica la sospensione dei parlamentari dall'esercizio professionale: la possibilità che costoro si avvantaggino indirettamente, per la carica ricoperta, professionalmente. Ci sono illustri ed esimi avvocati, che hanno una clientela vastissima e che per la fama di cui godono non hanno affatto bisogno del mandato parlamentare per aver clienti e cause, anzi assai spesso, sono danneggiati a causa del mandato parlamentare; ma ci sono, ed è doveroso constatarlo, anche avvocati modesti o modestissimi, che hanno scarse capacità e ancor più scarsa clientela, che, investiti del mandato parlamentare, diventano, improvvisamente, avvocati accorsati, in quanto i clienti ignoranti, che sono ancora assai numerosi in ogni parte d'Italia, ritengono che il mandato parlamentare possa aver influenza sui giudici (il che non è mai accaduto e non accade!) e gli stessi enti sentono il dovere di

entrare nelle grazie del parlamentare, sia pure affidandogli una... consulenza!

Il Progetto prevede e fissa i limiti di esercizio dei professionisti addetti agli uffici legali interni di pubbliche amministrazioni.

È auspicabile che venga, in proposito, accolta la proposta del Consiglio Nazionale Forense di emendamento all'art. 20 del Progetto (su proposta Moschella) di:

a) abrogazione di tutte le norme che autorizzano gli enti pubblici a servizi facoltativamente dell'Avvocatura dello Stato;

b) abrogazione delle disposizioni che dichiarano compatibili con la funzione di avvocato e di procuratore l'impiego negli uffici legali di enti pubblici.

Emendamento che è della massima importanza e di cui si deve tener conto nella stesura definitiva della Legge forense, in quanto tende ad eliminare gravissimi abusi e danni veramente notevoli per la classe forense.

L'avvocatura di Stato ha finito con diventare il difensore di una serie numerosa di enti non statali, sottraendo lavoro ai liberi professionisti, e ciò in un periodo di crisi, e di grave crisi, per la professione.

Gli uffici legali interni hanno completato l'opera e fra consulenze varie ed uffici centrali e periferici, hanno sottratto alla libera professione un'altra ingente mole di affari a tutto beneficio di pochi privilegiati, i quali, pur godendo di lussi stipendi, di emolumenti vari, sono liberi di esercitare la professione per proprio conto, spesso avvantaggiandosi delle amicizie e relazioni (specialmente con ditte) procuratesi attraverso l'ufficio ricoperto.

Il Progetto, accogliendo le proposte e i voti unanimi della classe forense, stabilisce, all'art. 21, il divieto dell'iscrizione negli albi per gli ex magistrati ed ex funzionari, iscrizioni che non solamente hanno apportato un'inflazione notevole degli albi, ma che non sono affatto giustificate: si tratta di gente che ha superato i settant'anni o i sessantacinque e che gode di una pensione; se la pensione non è adeguata si provveda ad aumentarla ed adeguarla alle necessità e ai bisogni. Si deve, d'altra parte, considerare che questi funzionari a riposo iniziano la professione forense contando sulle amicizie e le relazioni procuratesi mentre erano al servizio dello Stato, e riescono, specialmente nei grossi centri (e nella Capitale in modo particolare!!!...) a procurarsi, senza alcun merito e senza alcun sacrificio, i migliori affari e i più cospicui clienti.

Il divieto di entrare negli albi professionali a quanti abbiano prestato servizio nelle pubbliche amministrazioni impedirà anche che impiegati e funzionari, nell'esercizio delle loro funzioni, siano indotti, in previsione dell'attività legale futura, a contrarre amicizie e relazioni... contrarie con gl'interessi pubblici che sono chiamati a tutelare.

I magistrati che diventano avvocati assai raramente hanno successo in professione, ma spesso danno luogo a spettacoli poco edificanti (quale è per esempio quello di veder un ex alto magistrato arrancare, col peso degli anni, per gli uffici giudiziari o perorare avanti ad un giudice novellino!!); gli ex funzionari che non hanno mai esercitato, non posson, dopo quaranta o cinquant'anni dalla laurea, con i remoti ricordi universitari, iniziare l'esercizio della professione.

L'avvocatura, checchè se ne pensi in contrario, non può esser una aggiunta alla pensione o un facile ripiego per nessuno.

Rispetto delle tariffe

Un tema assai scottante è quello del rispetto delle tariffe professionali da parte del magistrato.

L'argomento è stato oggetto di viva discussione nel precedente Congresso di Trieste e in altri convegni successivi e sono stati fatti voti unanimi in proposito. Si è parlato e si paria di adeguamento delle tariffe forensi, che sono, allo stato, inadeguate; esiste, in proposito, un disegno di legge che attende, come tanti e tanti altri, l'approvazione e che tiene conto delle legittime aspettative della classe forense.

È necessario che il detto progetto sia approvato al più presto e che non resti insabbiato, tanto più che si è alla vigilia della fine della legislatura.

Ma è necessario, soprattutto, che sia stabilita l'efficacia vincolante per la Magistratura, delle tariffe che saranno fissate, in quanto sarebbe un vero e proprio assurdo che si stabilissero delle tariffe adeguate e che esse non fossero rispettate dai giudici nella fissazione degli onorari a carico della parte soccombente o del proprio cliente.

Da ogni parte si levano proteste per la violazione delle norme relative alla liquidazione degli onorari, in quanto spesso non si rispettano nemmeno i minimi fissati dalle tariffe e, sotto il pretesto

dell'equità, si procede a compensazioni delle spese totali o parziali, il più delle volte ingiustificate ed inopportune, che costituiscono un premio per le parti che hanno dimostrato spirito di litigiosità.

È necessario che siano stabilite norme precise ed inderogabili, e che i giudici si persuadano, una buona volta, che gli onorari servono per consentire all'avvocato una esistenza dignitosa, ma anche per poter sostenere le spese ingenti di studio e di collaborazione.

Ci sono cause di facile spedizione, che richiedono un'opera limitata da parte dell'avvocato, ma ci sono anche cause che richiedono, anche se il valore della controversia è limitato, studio particolare ed accurato, consultazione di testi e di documenti; per cui è indispensabile aver riguardo, per come la legge prescrive, in tutti i casi, non solamente al valore della causa, ma anche all'opera prestata.

Solamente stabilendo l'obbligo assoluto per il giudice di non andare al disotto dei minimi fissati dalle tariffe e limitando convenientemente la misura tra minimo e massimo, nonché la facoltà di compensazione totale e parziale, si potranno raggiungere quei risultati che la classe forense attende ed invoca da molti anni ed eliminare quegli inconvenienti che nemmeno l'opportuno intervento e richiamo di alcuni alti magistrati (tra cui il Presidente del Tribunale di Roma con la ben nota circolare) sono riusciti ad eliminare.

Difesa fiscale

È necessario ed urgente altresì difendere la professione forense dall'eccessivo fiscalismo, che esorbita, dove più dove meno, ma dappertutto, da ogni ragionevole limite di realtà contingente ed ambientale ed è ispirato a criteri di evidente ed assoluta **erroneità**.

È cosa risaputa da tutti — meno che dagli agenti del fisco — che i redditi professionali continuano a subire gravissime contrazioni in conseguenza della grave crisi economica che **sta** attraversando il paese e che si fa risentire in maniera **più** grave particolarmente nelle aree depresse, che sono parecchie in Italia.

Bisogna tener conto che gli avvocati che esercitano la professione penale, a causa della pleora degli albi e della feroce concorrenza esercitata dalla massa di giovani e giovanissimi che, per l'ansia di guadagnare subito si accontentano anche di compensi assai modesti, sono costretti a contenere sistematicamente, tranne

rarissime eccezioni, i loro compensi molto al di sotto dei minimi di tariffa, minimi che invece gli uffici delle imposte ritengono sistematicamente di dover triplicare; bisogna considerare altresì lo stato di aggravata miseria nella quale si dibatte la clientela penale, che costituisce, nello stragrande numero dei casi, la parte più povera della generalmente depressa popolazione; che la presentazione dei motivi di ricorso in Cassazione non presuppone nè indica la corresponsione di un adeguato compenso al difensore, ma costituisce una semplice attività conseguente e sussidiaria all'opera prestata nel giudizio di merito ed ha il solo scopo, pacificamente riconosciuto da tutti, di ritardare l'esecuzione della sentenza.

Bisogna altresì considerare che assai difficilmente gli avvocati civilisti riescono a realizzare, in caso di esito vittorioso della lite, il totale importo delle competenze liquidate in sentenza, che nello stragrande numero dei casi essi percepiscono solamente la metà di dette competenze, dovendo corrispondere l'altra metà al difensore di prima sede; che in caso di soccombenza del proprio cliente sono costretti ad aderire, in sede di pagamento, a gravissime falcidie.

Bisogna tener conto che al di fuori dell'attività giudiziale, tanto scarsamente remunerativa, tranne pochissimi grandi centri industriali e commerciali, nella stragrande maggioranza dei centri giudiziari sono assolutamente inconcepibili ed inconcepite remunerazioni per consulenza legale, e quelle per ogni altra opera stragiudiziale sono eccezionali, sporadiche e del tutto irrilevanti.

Bisogna considerare che le somme realizzate dai professionisti legali debbono fronteggiare non solo le loro necessità di vita presenti, ma le evenienze di malattia, di invalidità, di vecchiaia e di morte, cui le attuali provvidenze della Cassa di Previdenza Avvocati, di recente istituzione, danno un aiuto del tutto irrisorio.

Il fisco, non tenendo conto di tutto ciò, non contento di procedere a conteggio analitico delle irrealizzate e teoriche liquidazioni contenute nelle sentenze, procede sistematicamente a raddoppiare o quadruplicare, negli accertamenti notificati agli avvocati, i risultati come sopra conseguiti, deducendo a motivo della maggiore pretesa inesistenti e, comunque, non identificate attività stragiudiziali. Ma oltre a ciò, avvalendosi in extremis del lungo termine concesso dalla legge, il fisco procede a contestazione di lontani arretrati, le cui imposte correlative, aggiunte ai gravi oneri in corso, non sono fronteggiabili assolutamente, in quanto è notorio che la professione di

avvocato, nello stragrande numero dei casi, non consente accantonamenti di somme o risparmi.

È necessario, pertanto, che la questione relativa alla enorme pressione fiscale sia affrontata e risolta anzitutto sotto l'aspetto generale e che gli uffici tributari centrali si rendano conto della grave crisi che attraversa l'avvocatura italiana ed impartiscano opportune norme agli uffici periferici **perchè** cessi la pressione attuale, abbiano fine gli accertamenti iperbolici che pongono gli avvocati **nell'assoluta impossibilità** di fare fronte agli oneri fiscali e portano, in numerosi casi, **all'allontanamento** e **all'esodo** di professionisti valorosi **dall'esercizio dell'avvocatura**.

Tornare alle glorie del passato

Solamente operando una severa selezione degli albi professionali, esigendo un'adeguata preparazione da parte dei giovani che intendono iniziare la professione e la più assoluta **probità** professionale e morale da parte di tutti gli iscritti; rendendo indipendente ed autonoma la classe forense ed assicurando quelle provvidenze necessarie ed indispensabili per il libero esercizio della propria **attività** si **potrà**, finalmente, **com'è** desiderio unanime, ridare prestigio e decoro alla professione e farla tornare alle glorie del passato.

Ed è auspicabile che le altissime parole di un grande Maestro: Enrico De Nicola, che unanimamente è considerato il Capo indiscusso, amato e venerato, di tutti gli avvocati d'Italia, possano esser pronunziate da tutti gli avvocati, dai **più** grandi ai più modesti, con orgoglio e consapevolezza: «l'ordine forense è collocato così in alto che da esso uscendo mai si sale e in esso rientrando mai si discende»!

Le considerazioni che precedono e che sono frutto di un esame sereno ed obbiettivo dei maggiori problemi della classe forense e, soprattutto, di una concezione veramente elevata della missione **affidata** all'avvocato e di piena fiducia **nell'avvenire dell'Avvocatura** italiana, ci portano alle seguenti conclusioni sulle quali ci permettiamo di richiamare l'attenzione degli egregi colleghi che partecipano ai lavori del Congresso Nazionale forense:

Conclusioni

Per la difesa della professione forense è necessario:

a) Ridare alla professione quel prestigio e quel decoro che sono stati onore e gloria **dell'Avvocatura** italiana;

b) Rendere del tutto indipendente ed autonoma la classe forense, che deve esser sottratta ad ogni controllo estraneo, soprattutto da parte del potere esecutivo;

c) Operare una selezione rigorosa degli albi professionali, escludendone gli elementi indegni di appartenervi e rendere possibile l'ingresso alla professione solamente ai giovani veramente preparati e di ineccepibile probità, che debbon superare, dopo un biennio di seria ed effettiva preparazione tecnico-pratica, severi esami di abilitazione, mantenendo gli albi aperti a tutti i meritevoli;

d) Impedire l'ingresso in professione ai pensionati di qualsiasi amministrazione o ente pubblico o privato; non concedere ovvero limitare severamente la iscrizione negli albi professionali a coloro che prestano servizio negli uffici legali interni dei vari enti; impedire che altri enti pubblici, oltre quelli prettamente statali, si servano dell'opera dell'Avvocatura dello Stato; impedire ogni forma di accaparramento (sia attraverso la consulenza che attraverso l'affidamento delle cause) degli affari dei vari enti e operare per un'equa distribuzione degli incarichi legali fra tutti gli iscritti agli albi;

e) Rendere veramente ed effettivamente obbligatorie per i giudici le tariffe, che debbon esser convenientemente adeguate ai tempi, impedendo le liquidazioni inferiori ai minimi e le ingiustificate compensazioni delle spese;

f) Porre fine, con mezzi adeguati e con accordi generali da prendere al centro, stabilendo criteri di massima, alla gravosissima pressione fiscale che fa risentire i suoi effetti sulla professione forense che attraversa un periodo di grave crisi.



AVV. DOMENICO VENTRELLA, Pres. Cons. Ord. avv. e proc. di Bolzano.

« Difesa della professione »

Esattamente è stato affermato che principale difesa della professione forense è la disciplina degli iscritti negli albi, intendendosi per disciplina il dovere di osservare e fare osservare quelle norme di signorile comportamento formale e sostanziale che contraddistinguono quanti hanno scelto la carriera forense che. un

tempo, faceva parte della nobiltà («noblesse de robe») e dava diritto a portare la spada .

Nei tempi attuali, tempi di maniche di camicia e pantaloncini corti, molte forme esteriori sono scomparse o vanno scomparendo e anche i professionisti legali, d'estate in modo particolare, sentono caldo (troppo caldo) e trascurano quella *esteriorità* di vestiario, anche nelle udienze, che tanta *austerità* conferiva alla professione facendo subito distinguere l'avvocato dal testimone, dall'imputato e dal pubblico.

Ma non nel ripristino degli antichi protocolli risiede la difesa della professione, quanto nel rimettere in vigore quelle regole di «*honeste vivere*» che tanti trascurano e dimenticano, spece i giovani e i giovanissimi, *taluni* dei quali trasformano la lotta per la vita ed il desiderio di arrivare in una partita di calcio nella quale la vittoria *arride* a chi ha vibrato al pallone (e talora anche agli avversari) le maggiori e *più* appropriate pedate.

La professione forense soffre di inflazione; è ritenuta facile, brillante, di rapidi guadagni e attira un sempre crescente numero di giovani laureati e (anche se in numero minore) di vecchi magistrati e molti aprono lo studio senza avere *una* nozione esatta di quanto debbono (o non debbono) fare e poicht? il cliente tarda a presentarsi, lo vanno a cercare nelle corsie degli ospedali, nelle celle delle carceri, nelle guardine delle questure.

E per colpa di costoro (non molti, ma troppi anche se pochi), la professione degenera nel mestiere, quando non crolla *nell'affarismo* e, a volte, anche in un grado *più* basso.

La pratica forense, quel tirocinio che un tempo era vanto di avere compiuto con i maestri del diritto e con i maggiori esponenti del foro, che consideravano un onore avere dei discepoli e dei continuatori, è quasi scomparsa.

Il laureato in giurisprudenza si *inscrive* nel registro dei praticanti e per quattro anni dalla data della laurea *può* essere, dal Consiglio *dell'Ordine*, abilitato al patrocinio davanti le Preture comprese nel distretto della Corte d'Appello, ossia *può* aprire uno studio effettuando la pratica nel «*corpore vili*» del disgraziato cliente.

La disposizione *l'* contenuta *nell'art.* 8 del R.D. 27 novembre 1933 n. 1578, quello che ancora regola la professione, ed *è* certo, uno degli articoli meno felici di quella legge che molti hanno tentato di modificare, ma nessuno è ancora riuscito a sostituire anche se Camera e Senato *rignrgitano* di avvocati che, una volta entrati

a Monte Citorio ed a Palazzo Madama dimenticano nella maggior parte la loro origine ed i legami che li avvincono ai loro colleghi.

E questi praticanti abilitati sono, nella quasi totalità, un elemento passivo e dannoso che è reso ancora più dannoso dall'aiuto loro prestato da taluni avvocati che non esitano a prestare il loro nome e la loro firma in procedimenti di Tribunale, di Corte d'Appello, quando non siano di Corte di Cassazione.

E così, praticamente, il praticante è in grado di adire (sia pure con mezzi sleali) le maggiori giurisdizioni; quando il professionista onesto, capace, deve, per sfortuna o per correttezza, fermarsi alla pretura se non alla conciliazione.

È difficile, se non impossibile, difendere la professione senza l'ausilio della legge, in quanto qualunque precetto non accompagnato o sostenuto da una norma coercitiva finisce col diventare un consiglio e non un obbligo; ma il problema dei praticanti abilitati, in attesa della riforma della legge forense, va affrontato dai Consigli degli Ordini i quali dovranno negare l'abilitazione a quanti non abbiano effettivamente compiuto una documentata pratica di almeno sei mesi, colpendo inesorabilmente tutti coloro che superato il quadriennio dalla laurea continuino nel patrocinio.

E un'altra piaga della nostra professione sono le agenzie di affari, non come tali, ma per l'attività che esplicano in collaborazione con avvocati e procuratori o patrocinatori i quali, a contatto con la poliedrica e multiforme attività di queste agenzie, finiscono con l'assorbimento la mentalità e la procedura, assumendo le caratteristiche dei faccendieri e degli affaristi.

Difficile, se non impossibile, riesce lo stabilire dove l'opera del legale sconfini in quella del faccendiere, ma è certo che queste forme di cooperazione tra chi è sottoposto, come l'agenzia d'affari, ad un controllo da parte della polizia che rilascia la licenza d'esercizio e chi esercita una libera professione, sono quanto di più ibrido si possa supporre e non poco, a volte, è il disdoro che ne deriva alla classe forense.

Una legge 7 luglio 1901 n. 283 disciplinava l'attività dei procuratori e tale legge, con successive modifiche ed aggiunte, è ancora in vigore e, in grandi città, dove gli albi contengono migliaia d'iscritti tra avvocati e procuratori, in Pretura, troviamo il patrocinatore legale che, come la legge dice, viene tratto dai notai, dai laureati in legge, da coloro che hanno sostenuti gli esami in diritto e procedura civile e penale ed in preture non sedi di tribunale anche da persone

di incensurata condotta le quali siano fornite di licenza liceale o di istituto tecnico o di licenza normale superiore o del diploma di segretario comunale e dagli ex funzionari di cancelleria e di segreteria presso le autorità giudiziarie ».

Come si vede, l'elenco è lungo e c'è posto per tutti! Questa attività è sottratta al controllo dei Consigli forensi, rimanendone, il controllo, affidato al Tribunale che ne effettua la nomina, intesi il P.M. ed « il parere » del Consiglio dell'Ordine, ma non è eccessivo pensare che anche questa legge vada riveduta e modificata e che, rispettati i diritti quesiti, le nuove nomine siano riservate al patrocinio davanti una sola Pretura nella cui giurisdizione risiedano meno di quattro avvocati o procuratori o praticanti abilitati.

Oltre mezzo secolo non è passato inutilmente e, sia detto con ogni rispetto, taluni dei titoli richiesti appaiono troppo modesti di fronte alla complessità del diritto ed alle nuove scienze che si sono affermate a sussidio del diritto civile e penale.

Esattamente afferma la relazione della Commissione della 1^a Sezione, che una legge professionale e le altre a questa in sussidio, non possono sanare i mali che affliggono l'esercizio dell'Avvocatura: é in noi stessi che dobbiamo trovare la forza di reagire per curare gli infermi o troncane i rami secchi.

Ognuno di noi deve essere il custode delle tradizioni ed il suo continuatore ed è preferibile una decorosa miseria ad una ricchezza che derivi da sorgenti inquinate.

I Consigli degli Ordini non sono soltanto chiamati a dare un parere sulle specifiche ed a difendere l'avvocato contro l'esosità del cliente che, troppo presto, dimentica o svaluta l'assistenza che ha ricevuto; essi debbono vegliare alla difesa morale della classe, lottando contro chi traligna ed imponendo il rispetto, la stima e la considerazione alla grande massa degli iscritti che, con sacrifici che non tutti conoscono ed apprezzano, ammantano di decoro e di signorilità, una situazione economica difficile e che, quasi ogni giorno, domanda la sua soluzione.

Solo con un comportamento serio in ogni campo, sia esso pubblico o privato tutti, ed ognuno di noi, potranno pretendere quella deferenza che non tutti e non sempre anche i magistrati ci usano e che tanti incidenti crea nelle udienze, alla presenza del pubblico e dei clienti.

Il magistrato, in genere, non ama l'avvocato (affermare il contrario sarebbe una pietosa ipocrisia) perchè, in molti casi, lo considera

un ostacolo alle sue decisioni già prese e la definizione che diamo a noi stessi di « collaboratori della giustizia » non è aderente alla realtà dei fatti.

I giudici, quasi sempre, ritengono di non aver bisogno di nessuna collaborazione e di essere in grado di provvedere da soli alla risoluzione di tutti i problemi: per nostro conforto, tale loro convincimento vale anche per il pubblico ministero, quando il suo intervento è imposto dalla legge.

Per vincere tale opinione o convincimento, occorre che l'avvocato sia veramente di condotta « specchiatissima ed illibata » e che la trattazione della causa o del processo avvenga con mezzi leali ed onesti, tali da imporre rispetto e considerazione per chi li usa.

Evitare, pertanto, quegli incidenti fondati sul disturbo che impressionano il pubblico e urtano i giudici; arrendersi all'evidenza e non proseguire in una tesi illogica e contraria ad ogni risultanza processuale, mostrare fermezza quando si ha ragione e chiedere scusa quando si è dalla parte del torto; usare sempre deferenza verso il giudice, ma non scendere mai al servilismo e all'adulazione.

Il magistrato è un uomo che giudica e non un santo da ingraziarsi con preghiere o accensione di candele.

Quanto sommariamente è stato detto e quanto ancora potrebbe esporsi non può entrare nella legge professionale: può considerarsi la base di una deontologia forense da praticarsi dagli avvocati e procuratori e da imporsi, quando ne fosse il caso, dai Consigli degli Ordini; ma i primi a difendere il decoro della professione dobbiamo essere noi stessi attraverso un severo e quotidiano controllo del nostro comportamento fin quando questo controllo diventi un'abitudine, un moto quasi automatico, indipendente (starei per dire) dalla nostra volontà e sarà solo allora che la professione forense, una fra le più nobili delle arti liberali, acquisterà un incondizionato rispetto da parte di tutti.



Avvocati LUIGI PALEARI e BRUNO FORTI, del Foro di Milano.

Gli avvocati degli uffici legali presso Enti

Il problema degli Uffici legali presso Enti e dell'esercizio professionale da parte degli Avvocati addettivi ha sempre costituito uno dei punti più delicati dall'ordinamento della professione forense.

Riconosciuta la impossibilità di impedire che presso alcuni Enti esistano Uffici legali interni, la difesa della professione su questo punto non si può effettuare altro che cercando la migliore regolamentazione possibile del fenomeno.

Quando la Commissione, nominata nel 1954 dal Ministro di Grazia e Giustizia per la stesura del progetto definitivo del testo della nuova legge professionale, si occupò del problema finì infatti col concludere:

« È inutile nasconderei che gli Uffici legali interni sono ormai entrati nella pratica e che sarebbe vana fatica il tentativo di eliminarli.

« Meglio dunque seguire la via dell'art. 3, lett. B, della Legge 22 gennaio 1934, n. 36, che ha inteso di regolarli » (relazione 21 luglio 1955 stesa dall'avv. Alberto Baseggio per il Consiglio dell'Ordine di Milano).

Nel predetto art. 3 della Legge Professionale 1926 il principio adottato è stato che la **compatibilità** dell'esercizio professionale con il rapporto d'impiego debba essere determinata con riguardo all'Ente dal quale il professionista dipende.

Si è stabilito cioè di ammetterla per tutti quegli Enti la cui natura fosse tale da far ritenere con certezza l'assenza di ogni **finalità** speculativa, negando invece per tutti quegli Enti dalla cui natura, per non essere escluso l'intento **lucrativo**, tale certezza non scaturisse.

Fra i primi sono stati fatti rientrare le Provincie, i Comuni, le Istituzioni Pubbliche di beneficenza, la Lista Civile, il Gran Magistero o degli Ordini cavallereschi, il Senato, la Camera dei Deputati **ed** in genere qualsiasi altra Amministrazione ed Istituzione pubblica sottoposta a tutela o vigilanza dello Stato, Provincie o Comuni, e fra i secondi sono stati fatti rientrare tutti gli Enti meramente privati e comunque non **catalogabili** fra i primi.

Con la legge del 1926 si è poi introdotto anche il principio della limitazione dell'esercizio professionale e cioè si è stabilito che i professionisti facenti parte degli Uffici legali presso Enti dovessero limitare la loro **attività** a quanto concerne le cause e gli affari propri dell'Ufficio cui appartengono.

Con la successiva legge del 1934 il sistema è stato mantenuto e solamente si è stabilito che i professionisti addetti ad Uffici legali fossero compresi in un elenco annesso agli Albi.

Le suddette disposizioni di legge hanno finito coll'avere in **com-**

plesso, una assai scarsa ed incompleta attuazione, in quanto si è non di rado verificato il caso, soprattutto nelle città minori, dove gli iscritti agli Albi sono in numero esiguo, del **mantenimento** di iscrizione agli Albi di avvocati e procuratori anche notoriamente dipendenti da Enti, senza curare affatto la creazione dell'elenco speciale. Anche nei grandi centri, dove l'elenco speciale è stato creato, vi sono raccolti solo i nomi dei professionisti leali e corretti che hanno denunciato il loro rapporto di impiego e non dei moltissimi altri che lo hanno **sottaciuto**, quasi certi di sfuggire, per le grandi **difficoltà** delle indagini e degli accertamenti relativi.

Non è sempre, infatti, facile accertare la natura e resistenza di un rapporto veramente qualificabile come impiegatizio, non bastando a crearlo la retribuzione in misura fissa e periodica, ma occorrendo una vera dipendenza gerarchica che può facilmente non risultare essendo infinita la gamma **dei** possibili camuffamenti dei vari rapporti.

Il risultato **fu** quello che era da aspettarsi e cioè che quasi nessuno degli Avvocati di uffici legali di banche, assicurazioni, **società** industriali ed aziende speculative in genere (non ultime fra queste anche le cosiddette agenzie ed uffici recupero crediti) è stato escluso dagli Albi (e sono centinaia) perchè nessuno degli Enti ai quali prestavano la loro opera ha negato la dichiarazione di non dipendenza gerarchica o non è ricorso ad abili stratagemmi. I rari casi in cui fu negato il certificato di non dipendenza gerarchica e di conseguenza si è avuta la cancellazione per incompatibilità sono stati — si può esser certi — quelli di importanza pratica così ridotta da non interessare neppure il **datore** di lavoro.

Negli elenchi speciali sono stati così inclusi, **ripetesi, solamente** i pochi professionisti leali e corretti che hanno denunciato il loro rapporto d'impiego. Si è creata **perciò** una situazione di **ognor** crescente disagio e di palese **iniquità**.

Occorre quindi indubbiamente cercar di arrivare ad una migliore regolamentazione possibile di tali Uffici legali e **ciòè** creare un strumento legislativo che consenta il raggiungimento di questi due scopi:

a) meglio selezionare gli Enti ai quali sia consentito avere un proprio Ufficio legale rispetto a quanto stabilito dalla **Legge** ora vigente.

6) fissare **crteri** della massima **semplicità** e sicurezza per la determinazione degli Enti predetti in modo che si evitino il **più**

possibile incertezze e controversie e si generi così la convinzione che la lotta contro gli uffici abusivi sia così irta di difficoltà da scoraggiare in partenza l'opera mirante al controllo, perpetuandosi così le attuali situazioni di disagio e d'ingiustizia.

Nella nuova Legge professionale esaminata dal Congresso di Trieste e in corso di elaborazione le disposizioni con le quali si è inteso risolvere il problema sono quelle degli artt. 17 lettera e) ed f), 19 lett. 6) e 20.

L'art. 17 dispone che la professione di Avvocato e Procuratore è incompatibile « con la qualità di impiegato dello Stato e di qualsiasi Ente od Istituto od Amministrazione Pubblica e con la qualità di impiegato privato, anche se l'impiego abbia per oggetto l'esercizio della consulenza legale ».

Tale incompatibilità non si verifica, per il disposto dell'art. 19 lett. b) ed art. 20 per gli ((Avvocati e Procuratori addetti con rapporto di pubblico impiego ad uffici legali interni di pubblica amministrazione per l'esercizio continuativo della difesa e consulenza legale ».

Questi ultimi sono « iscritti soltanto in uno speciale elenco aggiunto all'Albo. Gli iscritti in tale elenco possono esercitare la professione solo per le cause e gli affari appartenenti all'ufficio cui sono addetti, con divieto di esercitare al di fuori di questi limiti e con l'osservanza dell'art. 6.

« Per l'iscrizione nello speciale elenco è richiesta un'attestazione ufficiale della Pubblica Amministrazione che certifichi la stabile costituzione dell'Ufficio legale e l'appartenenza ad esso del professionista in qualità di pubblico impiegato ».

Dal suddetto testo degli articoli proposti risulta che il nuovo schema si prefigge di addivenire al miglioramento della regolamentazione degli Uffici legali ribadendo l'inammissibilità assoluta per quelli di aziende private e cercando di ridurre quelli presso gli Enti pubblici con l'abbandonare l'elencazione di carattere esemplificativo contenuta nella legge del 1934 consentendo l'esercizio professionale solamente agli Avvocati che siano impiegati presso Enti definibili come « Istituti o Amministrazioni pubbliche »), introducendo poi il nuovo requisito che il rapporto d'impiego abbia ad essere un rapporto di « pubblico impiego ».

Secondo l'art. 20 si avrebbe poi che lo stabilire se ci si trovi in presenza o meno di un ufficiale legale organicamente istituito come tale e se il legame fra l'Avvocato e l'Ente sia o meno in

rapporto di pubblico impiego, verrebbe fatto dipendere dalla certificazione da parte dello stesso Ente.

La nuova norma proposta ha formato oggetto di critiche, osservandosi che essa lascia eccessiva incertezza circa gli Enti ai quali è consentito avere un proprio Ufficio legale in modo che rimane aperto l'adito ad **innumeri** controversie, ponendosi gli Ordini professionali di fronte a non poche **difficoltà**, cosicchè si corre il rischio di perpetuare le situazioni abusive che si intendevano eliminare. Nella relazione predisposta **per** il quarto Cong esso Nazionale giuridico forense di Bologna dai **Relatori** della prima sezione (Avv. Prof. Jemolo, Avv. Baseggio, Avv. Botti, Avv. **Brignano** e Avv. Carlo Russo **Frattasi**) si è infatti rilevato come le precitate norme siano meritevoli di rinnovato esame e si propone di stabilire che gli Enti da comprendersi nell'art. 20 dello schema siano solamente le Province, i Comuni e quegli Enti od Istituti i cui Amministratori sono nella totalità, o quanto meno nella maggioranza, di nomina statale provinciale o comunale.

Il nuovo criterio proposto nella relazione è certamente di gran lunga preferibile perchè con esso si evitano le incertezze che si avrebbero per determinare se ci si trovi o meno di fronte ad una pubblica amministrazione e se il rapporto è o meno di pubblico impiego. Con tale nuovo criterio per stabilire se si tratti o meno di Ente ammissibile al beneficio **dell'Ufficio** legale, **basterà** infatti limitarsi a consultare lo Statuto **dell'Ente** e ricercarvi a chi spetti la nomina degli Amministratori, statuto che, trattandosi di Enti pubblici, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Il numero di tali Enti, rispetto a quelli che potrebbero rientrare nella formula precedente **dell'art. 20**, è da ritenersi di gran lunga inferiore in modo che i professionisti addetti a tali Uffici si ridurrebbero enormemente di numero per cui la **finalità** **selezio-**natrice **può** considerarsi raggiunta nel modo **più** efficace possibile.

Si ritiene **però** che, risolto, con il **più** pratico e sicuro criterio sopra indicato, il problema della selezione degli Enti ammessi al beneficio di un Ufficio legale **(1)** sul punto ci si debba preoccupare

(1) Nella suindicata relazione per il Congresso di Bologna non si parla delle Regioni, ma è evidente che anche queste devono essere ammesse, oltre

anche di due altri problemi che, se apparentemente di minor rilievo e di carattere formale, attengono però indubbiamente alla libertà ed autonomia degli Ordini professionali ed alla dignità dei professionisti, oltre che all'aspetto pratico della cosa.

Intendiamo parlare della questione dei rapporti fra gli Ordini professionali e gli Enti od Istituti da cui i professionisti dipendono e dell'opportunità di mantenere o meno il sistema dell'elenco aggiunto all'albo per indicare la limitazione nell'esercizio professionale.

* * *

Il sistema adottato dallo schema di legge esaminato al Congresso di Trieste risolveva il primo problema richiedendo un'attestazione ufficiale dell'Ente dal quale il professionista dipende, che certifichi: a) la stabile costituzione dell'Ufficio legale; b) l'appartenenza ad esso del professionista; c) la sua qualità di pubblico impiegato.

Si crea così la necessità che da parte dell'Ente certificante si effettuino valutazioni non solo di fatto ma anche di diritto e queste valutazioni dell'Ente costituirebbero elementi indispensabili per le decisioni che l'Ordine professionale deve prendere in merito all'iscrizione o meno del professionista.

Perchè l'Ordine professionale deve essere tenuto legalmente a richiedere a terzi, siano pur essi Enti pubblici, elementi valutativi per decidere o meno in ordine all'iscrizione di un professionista, non si è sempre sostenuto, e giustamente, che l'Ordine deve gelosamente custodire la sua indipendenza ed escludere il più possibile inframmettenze di terzi sulle sue decisioni e determinazioni?

« *L'Ordre est maître de son tableau* », si è sempre ripetutamente affermato, e questo principio deve essere tenuto vivo ed applicato specialmente in questo caso, nel quale potrà facilmente verificarsi che gli Enti, per ragioni loro interne, rilascino certificati compiacenti o pongano in essere discriminazioni ingiuste o facciano apparire, con abili formule, situazioni non conformi alla realtà.

Occorre assolutamente eliminare qualsiasi intervento dell'Amministrazione dell'Ente dal quale il professionista dipende e soprat-

alle Provincie ed ai Comuni. Di conseguenza fra gli Enti od Istituti vanno compresi anche quelli i cui amministratori sono nominati dalle Regioni.

tutto qualsiasi attestazione che, dovendo essere « ufficiale », dovrebbe avere un valore non facilmente superabile.

Gli Ordini forensi devono rivendicare anche su questo punto la loro piena ed assoluta libertà di giudizio, ferme naturalmente le ordinarie forme di impugnativa come per tutte le altre questioni decise dai Consigli dell'Ordine.

Occorre cioè stabilire che il determinare se vi sia o meno una stabile costituzione dell'Ufficio legale sia effettuato esclusivamente dal Consiglio dell'Ordine il quale potrà accertare ciò esaminando lo statuto ed il regolamento interno dell'Ente. Sarà lo stesso Consiglio dell'Ordine competente che, nei casi dubbi (che dovrebbero per altro essere rarissimi) di sua esclusiva iniziativa e senza obbligo di legge richiederà eventuali dichiarazioni all'Ente o disporrà le indagini del caso.

In sostanza il Consiglio dell'Ordine, appurato dall'esame dello statuto dell'Ente che esso rientra fra quelli ammessi al beneficio dell'Ufficio legale, deve accertare se il professionista di cui trattasi esplica in modo continuativo la difesa e consulenza legale dell'Ente e se a tale scopo è istituito presso l'Ente in modo stabile, e cioè risultante dall'organico o regolamento, un Ufficio legale, il cui compito sia appunto in modo esclusivo tale difesa e consulenza legale dell'Ente, e che in tale compito si inserisca l'attività del professionista.

Tutto ciò, ripetesi, è bene che il Consiglio dell'Ordine accerti in modo autonomo e senza il vincolo di ivante da attestazioni ufficiali dell'Ente.

Per quanto concerne la limitazione dell'esercizio professionale alle cause ed affari propri dell'Ufficio cui sono addetti si ritiene che il sistema dell'elenco aggiunto all'Albo debba essere abbandonato e debba essere sostituito mediante un richiamo accanto al nome del professionista scritto nell'Albo.

Come sopra si è rilevato il sistema dell'elenco è stato introdotto soltanto nel 1934.

All'Albo deve essere annesso l'elenco dei praticanti ammessi al patrocinio avanti le Preture, perchè risponde ad evidenti e logici criteri tenere un elenco, separato dall'Albo, di coloro che, pure aspirando alla professione, e potendola esercitare in modo limitato, anche nel tempo, non sono però ancora entrati nell'esercizio pro-

fessionale, e potranno anche non entrarvi mai. I professionisti addetti agli Uffici legali devono invece aver superato tutti gli esami richiesti per l'esercizio professionale e conseguite le **anzianità** dalla legge prescritte, e la loro limitazione di esercizio professionale ha **più** un aspetto quantitativo che qualitativo.

L'includerli in un elenco speciale che, per quanto annesso, appare pur sempre, almeno formalmente, distinto **dall'Albo**, oltreché avere sapore quasi di parificazione coi praticanti, **può** far dedurre che essi siano considerati fuori della vita professionale e che nei loro confronti i Consigli **dell'Ordine** non esplicino, come per gli altri professionisti, quelle funzioni disciplinari e quella rappresentanza e tutela degli interessi professionali di natura non solo economica ma anche morale e culturale che **è** bene che gli Ordini professionali esercitino invece nel modo **più** completo nei confronti di tutti coloro che, muniti dei titoli prescritti, esplicino comunque **attività** di patrocinio. Occorre che in nessun modo sia ferito il principio che tutti coloro che esercitano **attività** di Avvocato devono essere in tutto soggetti ad identica regolamentazione professionale anche dal punto di vista formale con gli stessi diritti **e** gli stessi doveri.

Si noti poi che un Albo unico comprendente in un unico ordine alfabetico tutti gli Avvocati e Procuratori comunque esercitanti nella **circoscrizione** è di **più** facile consultazione e permette anche di rilevare la limitazione **nell'esercizio** professionale in modo **più** diretto ed immediato.

r

~~Concludendo~~

si propone la seguente nuova formulazione dell'art. 20:

Gli avvocati e procuratori addetti, per **l'esercizio** continuativo della difesa e consulenza legale ad uffici legali organicamente istituiti come tali presso Regioni, Province e Comuni od Enti e Istituti i cui amministratori siano nominati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province o dai Comuni, possono esercitare la professione per le cause e **gli** affari propri **dell'ufficio** cui sono addetti, con divieto di esercitare al di fuori di questi limiti e con l'osservanza **dell'art. 6**.

La suddetta limitazione sarà fatta risultare **nell'Albo** mediante **annotazione accanto** al nome del professionista.

SECONDA SEZIONE
PREVIDENZA E ASSISTENZA FORENSE

AVV. SALVATORE **COMITANGELO**, del Foro di Reggio Emilia.

Osservazioni alla Relazione « Previdenza e Assistenza Forense »

Premessa

Indubbiamente malgrado tutte quelle che possono essere prevenzioni o « inquietudini romantiche e aristocratiche » si sente oggi più che mai necessaria un'ampia assistenza previdenziale in favore della classe forense.

Non solo, come afferma il **relatore** collega Santucci, è ormai **assodato** che « non basta eccellere per diventare ricchi », ma è altrettanto chiaro che, essendosi, proprio per il carattere stesso di professione liberale, l'avvocatura trasformata da casta in classe forense, accetta ed accoglie in **sè** non solo giovani provenienti da famiglie abbienti e largamente provvedute ma anche, e forse sono i più, elementi che per sola forza di ingegno pervengono alla **dignità** della toga.

Siamo forse noi stessi pessimisti nel ritenere **ed il relatore** nello affermare, sia pure per inciso, che la nostra **qualità** professionale ha subito alcune alterazioni: chi intraprende oggi la carriera **forense** sa di scegliere una strada non facile e non certamente tra le più remunerative, specie agli inizi, in questo secolo che non diciamo vede il declino delle professioni liberali, ma vede quanto meno il trionfo delle professioni tecniche di gran lunga più tranquillanti per chi le intraprende sia per quanto riguarda il guadagno immediato sia per quanto riguarda le varie forme di garanzia **previdenziale** e di **solidarietà** sociale.

Gli appartenenti alla classe forense che **non** possono mantenere la propria famiglia e tenere il proprio posto nella vita sociale solo fin

che lavorano» costituiscono, a detta del relatore, e noi siamo d'accordo, una « grande maggioranza », maggioranza che « non solo accetta, ma desidera, vuole una garanzia previdenziale ».

Necessità della riforma

« La struttura della Cassa, come disse l'Avv. Moschella, postula una ben diversa attività, oltre quella della liquidazione contabile di assegni vitalizi... » ed è vero.

Molto si è fatto, sia per quel che attiene ai trattamenti **previdenziali**, sia per quel che attiene all'assistenza in generale, in questo primo periodo di vita della Cassa, ma a nostro avviso, unico risultato veramente rilevante è stato quello di aver costituito, in pochi anni, un notevole patrimonio, peraltro ottimamente investito, e di aver ottenuto l'emanazione di leggi che assicurano alla Cassa stessa una non indifferente entrata annua. Si sono così concretati e consolidati i presupposti per una ottima opera previdenziale ma non si è riusciti malgrado tutta la buona **volontà** posta in opera dai dirigenti la Cassa, ad offrire agli iscritti un trattamento **previdenziale** che possa dirsi adeguato. Tutta la buona volontà di questo mondo non conta quando si è costretti ad operare in limiti ben definiti e **nell'ambito** di una legge tanto restrittiva, quanto ormai superata.

L'esigenza di una radicale riforma è stata da tempo sentita ed è ampiamente caldeggiata da tutta la classe forense che unanimemente rileva a gran voce l'inadeguatezza degli attuali trattamenti sì che gli stessi **relatori** mettono in rilievo la necessità ormai urgente che si addivenga ad una prossima « Grande Riforma ».

Ufficio statistica

Premessa necessaria per tale « grande riforma », se veramente si vogliono ottenere dei risultati positivi, è la costituzione immediata **dell'Ufficio** Studi statistici ed attuariali auspicato dal **relatore** avv. Turchi; esso, e solo esso **potrà** dare la visione chiara di quelle che potranno essere le effettive **possibilità** e gli effettivi compiti della Cassa; oggi si va pressochè al buio. Sappiamo quanti sono gli Avvocati iscritti agli Albi, sappiamo quanti di essi sono iscritti alla Cassa, ma non sappiamo, purtroppo, quanti sono quelli che effettivamente esercitano la professione: non sappiamo quante sono le vedove e gli orfani in **età** minore, non conosciamo, almeno noi,

e pensiamo anche gli altri, quali sono i vari indici di vita media della categoria, di esercizio medio della professione, di incremento o di diminuzione annua degli esercenti e così di seguito.

Molte cose oggi non si conoscono mentre è estremamente necessario conoscerle se non vogliamo andar sempre avanti sperando nelle piccole, medie o grandi riforme circa i risultati delle quali nulla di concreto potremo mai dire.

Oggi sappiamo quale è la consistenza patrimoniale della Cassa, il traguardo dei cinque miliardi non è ormai lontano, e conosciamo le sue entrate annue che hanno raggiunto la non modesta somma di lire un miliardo e seicentosessantannove milioni, ma sappiamo altresì che i trattamenti di previdenza sono altrettanto modesti sol che si pensi che lo Stato alle categorie equiparate al grado di **maresciallo maggiore dell'Esercito** corrisponderà, a partire dal luglio 1958, una pensione che si aggirerà sulle mensili lire cinquantamila.

Iscrizione alla Cassa

L'iscrizione alla Cassa è ormai tempo sia resa obbligatoria per tutti gli iscritti agli Albi, vuoi Avvocati, vuoi Procuratori.

Non si deve dimenticare infatti che è proprio il sistema attuale di reclutamento, se così si può dire, che crea i maggiori problemi e le maggiori difficoltà per una visione di quelle che potranno essere le realizzazioni future che dal nostro organismo previdenziale ci attendiamo. È pertanto giusto, data anche la **esiguità** del contributo, e nell'interesse generale **dell'Ordine**, come si afferra anche dai relatori, che si giunga quanto prima **all'iscrizione** d'ufficio alla Cassa.

Conti individuali

Siamo convinti però che un grave ostacolo va superato se si vuole veramente giungere ad una riforma che si possa dire Grande e soprattutto giovevole.

Tale ostacolo è costituito dai cosiddetti « conti individuali »: il conto individuale, mentre da un lato imbriglia le disponibilità effettive della Cassa, non porta particolare giovamento agli interessati.

Si oppone da alcuni che i giovani da un tal sistema ricaveranno indiscussi benefici e così via.

Potremo essere d'accordo coi sostenitori del « conto individuale » sol che si guardasse alla Cassa non come ad un organismo stabile

sibbene come ad un organismo transeunte, e così non può e non deve essere; tra venti anni e forse meno, una volta resa obbligatoria l'iscrizione alla Cassa, il problema dei giovani e dei vecchi non esisterà più e il famoso conto individuale avrà per la stragrande maggioranza degli iscritti una consistenza pressochè uguale. Ed allora... non ci arrovelleremo e perderemo energie ed attività in una modesta guerra in famiglia tra gli odierni giovani e gli odierni anziani, tanto più se pensiamo che questi ultimi hanno anch'essi versato i loro contributi ad un Ente previdenziale che forse non ha potuto bene investirli: gli investimenti sia pure immobiliari sono sempre precari, essi vanno fatti in funzione di riserve più o meno immediate e mai proiettate troppo nel tempo.

Pensiamo pertanto che i giovani nulla abbiano a perdere se fin da ora le entrate della Cassa dovessero andare a far parte di una immediata assistenza: l'esperienza del vecchio Ente insegni!

Conclusioni

Oggi come oggi le cose sono quelle che sono e la legge va rispettata, ma in campo de jure condendo riteniamo di poter avanzare le seguenti proposte che a nostro avviso vanno tenute presenti al momento opportuno.

Dobbiamo muoverci, come giustamente la relazione afferma, in senso contrario a quanto altre categorie hanno fatto: dalla pensione dobbiamo giungere all'assistenza malattie e viceversa.

I cardini su cui dovrà essere impostata la grande riforma dovrebbero, a nostro parere, essere i seguenti:

- 1) abolizione dei conti individuali;
- 2) iscrizione obbligatoria o per meglio dire, di ufficio alla Cassa di tutti gli avvocati e procuratori esercenti, all'atto della loro iscrizione negli Albi;
- 3) adeguamento dell'attuale trattamento previdenziale e corresponsione quindi di vere e proprie pensioni di vecchiaia sufficienti e decorose: la pensione minima non dovrebbe essere inferiore alle lire cinquantamila mensili, aumentabili di anno in anno fino a raggiungere il trattamento di cui oggi godono i notai da parte della Cassa notarile.

Nulla di impossibile: coloro che oggi godono del trattamento ammontano a circa 1400, pur non sapendo che cosa ci dirà l'Ufficio statistica in merito, pensiamo che essi non potranno mai superare i 1500; corrispondendo ad essi una pensione pari a L. 50.000 mensili

e tenendo conto anche della 13^a mensilità si avrebbe un onere per la Cassa di circa un miliardo;

4) corresponsione delle pensioni di invalidità e reversibili, il cui ammontare non dovrebbe essere inferiore alla metà dell'importo della pensione di vecchiaia. Ci spiace che il relatore abbia affermato che per le pensioni reversibili bisogna andar piano sostenendo essere obiettivo principale della Cassa l'adeguamento delle pensioni dirette: la preoccupazione che oggi più assilla il professionista non è tanto il timore della vecchiaia quanto lo stato di necessità in cui andrà a trovarsi la propria famiglia in caso di sua morte od invalidità. Oseremmo, pertanto, affermare che i problemi riguardanti le pensioni di invalidità e le reversibili vanno affrontati se non con precedenza almeno contemporaneamente a quelli inerenti la pensione di vecchiaia;

5) istituzione di almeno 2 Orfanotrofi e 2 Case di riposo;

6) corresponsione di contributi forfettari in caso di malattia degli iscritti o dei loro familiari a carico da fissarsi caso per caso dai competenti Ordini forensi;

7) adeguamento, se del caso, delle entrate della Cassa.



AVV. CESARE CELESTE, del Foro di Lucera.

La pensione agli avvocati

SOMMARIO: 1. Introduzione: pensione e cessazione attività professionale. - 2. Attività e condizioni della Cassa Previdenza. - 3. La pensione come trattamento di quiescenza. - 4. L'urgenza di una risoluzione.

1. Il problema è vecchio; è stato discusso nei congressi, dibattuto nei giornali forensi, esaminato dagli organi professionali, sviscerato quindi in ogni senso. Purtroppo non si può dire che sia risolto od avviato concretamente a soluzione. La pensione presuppone la cessazione dell'attività del pensionato, il che per gli avvocati, non avviene, non richiedendosi, né presentemente lo si potrebbe, la cancellazione dagli albi per l'ammissione al trattamento di previdenza. Perciò la pensione, di cui parlano le norme vigenti, appare piuttosto un'indennità dipendente dai versamenti individuali e dal riparto degli altri proventi dell'ente previdenziale.

Una soluzione definitiva, a nostro avviso, non si potrà avere se non quando, anche per gli avvocati, la pensione acquisterà carattere di vero e proprio trattamento di quiescenza, con la cessazione dell'attività professionale del pensionato. Così sarà assicurata una vecchiaia tranquilla agli anziani e potrà ridursi il numero di iscritti agli albi, la cui pleora produce non pochi inconvenienti.

Ma la cessazione dell'attività professionale non si può pretendere senza la corresponsione di un assegno adeguato, che basti a soddisfare le esigenze di una vita decorosa. E qui si urta contro difficoltà pratiche dipendenti dalle condizioni finanziarie dell'ente previdenziale, sorto da troppo poco tempo perchè possa assolvere compiutamente le sue funzioni.

Va però osservato che se la Cassa è nata solo nel 1952, di previdenza per gli avvocati si parlava già da molto tempo prima, e vi sono provvedimenti legislativi in materia risalenti al 1933, vecchi dunque di oltre venti anni. Non è certo il caso di ricercare le ragioni per cui dopo venti anni si sia dovuto ricominciare daccapo, creando un nuovo organismo; una tale indagine sarebbe quanto mai sterile. E, per le condizioni del momento, vana sarebbe la pretesa di immediate, radicali modifiche delle disposizioni vigenti. Riconosciuto che la soluzione della spinosa questione non può essere se non quella di rendere la pensione un vero e proprio trattamento di quiescenza, col collocamento a riposo del pensionato, val meglio indagare se, come e quando ciò potrà avverarsi.

E qui diciamo subito che le prospettive non sono rosee.

2. Per la legge istitutiva, la Cassa ha una duplice attività: assistenziale e previdenziale. Lasciamo da parte l'attività assistenziale, che potrà essere migliorata e perfezionata con l'incremento patrimoniale dell'ente ed occupiamoci di quella previdenziale. Questa comprende: una pensione, diremo, di anzianità, da conseguirsi dopo un minimo di 25 anni di iscrizione (art. 31) ed una pensione di invalidità da conseguirsi dopo un minimo di dieci anni d'iscrizione (art. 35). Tale trattamento è il normale che non ancora viene attuato, non essendo trascorsi i termini minimi fissati. Vi è poi un trattamento eccezionale per gli iscritti al cessato Ente di previdenza, i quali, non trovandosi, al compimento del 70° anno di età, nelle condizioni di aver diritto alla pensione normale, siano però stati scritti per almeno dieci anni alla Cassa o abbiano versato tanti contributi quanti sono gli anni che mancano al compimento dei dieci anni d'i-

scrizione. Mentre per la precedente legge in materia, del 1939, l'ammissione al trattamento di previdenza era subordinato alla cancellazione dagli albi, la legge istitutiva della Cassa ha abrogato tale norma, e giustamente; in quanto le possibilità dell'ente non permettevano la corresponsione di pensioni adeguate. Se è derivato che sia il trattamento normale, sia quello eccezionale, abbiano assunto un carattere assistenziale, poichè, non richiedendosi la cancellazione dagli albi, l'assegno può ritenersi come un'integrazione dei guadagni diminuiti per l'età avanzata.

Sembra quindi trattarsi di sussidio, cui si ha diritto in forza della iscrizione, ma sempre sussidio, mentre, come è stato autorevolmente riconosciuto nella discussione della legge del 1956, la pensione è diritto nascente dal lavoro e non elemosina per i bisognosi. La misura delle corresponsioni non è proprio lauta; la legge del 1952, prevedeva un massimo di pensione normale, con 40 anni d'iscrizione alla Cassa e 80 di età, di L. 40.000 mensili, lievemente aumentati con la legge del 1956. E non parliamo del trattamento eccezionale: presentemente i professionisti ultrasessantenni, già ad esso ammessi in forza della legge del 1939, percepiscono da poco più di venti - a poco più di trenta mila lire mensili e di queste 15 mila per indennità di contingenza, che nella maggior parte dei casi è superiore all'assegno vero e proprio.

Di ciò non si fa carico a chicchesia, perchè le condizioni della Cassa sono quelle che sono e gli assegni erogati agli ultrasessantenni, non trovano rispondenza nei versamenti eseguiti.

Tale stato di cose certamente migliorerà con il trascorrere degli anni, l'aumento del patrimonio dell'ente, l'incremento dei conti individuali; ma coloro che nel 1953 avevano 50 e più anni, tra i quali è chi scrive, non debbono farsi molte illusioni.

3. Il consolidarsi del patrimonio dell'ente produrrà per forza di cose la trasformazione degli attuali assegni in pensione avente il carattere di trattamento di quiescenza con il collocamento a riposo del pensionato. Il come è questione di dettaglio; si dovrà tener conto delle speciali condizioni e caratteristiche della categoria.

Naturalmente l'attuazione non è immediata e nemmeno prossima. Non azzardiamo previsioni neanche approssimative, mancandoci i dati sul patrimonio della Cassa, il numero degli iscritti, la loro età.

Ma è necessario orientare fin d'ora gli studi di perfezionamento

della istituzione, le possibili modifiche della legge, le eventuali norme transitorie, verso la trasformazione degli assegni in pensione. E ciò anche perchè il momento è idoneo per rendersi conto delle possibilità dell'ente.

In forza della legge istitutiva, la Cassa ogni cinque anni compila il bilancio tecnico dal quale deve risultare la consistenza patrimoniale dell'ente e quindi le sue concrete possibilità finanziarie; il primo quinquennio è già scaduto ed il bilancio deve essere stato già compilato, se pure noi non ne abbiamo conoscenza. D'altra parte la legge del 1956 ha aumentato i contributi dovuti alla Cassa, onde le entrate si sono pressochè raddoppiate (da L. 842.100.000 previste per il 1956 a L. 1.668.900.000 previste per il 1957). Ci sembra quindi che le condizioni del momento siano ben diverse da quelle del 1957 e che si possano fare altre e diverse previsioni. In ogni modo si potrà fare il punto della situazione.

4. Ci auguriamo che queste note non aumentino la sfiducia che ora è diffusa tra i colleghi. Essi non hanno torto perchè l'attuazione di provvidenze che attendono da troppo tempo è ancora lontana, e intanto si moltiplicano i casi di avvocati che nella vecchiaia si trovano in miseria estrema, sordida, irreparabile. Questo è uno sconcio che deve cessare. Miracoli non se ne possono fare, è vero, -ma non è proprio possibile affrettare i tempi per dare tranquillità ad una categoria di professionisti che spende le proprie energie nell'adempimento di un dovere, spesso oscuro, talvolta ingrato, sempre nobile?

Ci perviene ora la Rassegna del Consiglio *Nazionale Forense* (n. 1-2 del 1957), che — a pag. 46 — pubblica un articolo siglato M. M. (avv. Mario Moschella, presidente della Cassa) ove leggiamo: « . . . È lecito esprimere la certezza :

« a) che i trattamenti eccezionali (ossia i vitalizi concedibili a tutti coloro che all'entrata in vigore della legge 7 gennaio 1952, n. 8 avevano superato i cinquant'anni d'età) già saliti alla media di L. 25.000 mensili saranno gradualmente aumentati ed in nessun caso potranno diminuire; b) che le pensioni ordinarie conseguibili dopo almeno 25 anni d'iscrizione alla Cassa saranno ben degne dell'altezza del ministero forense ». Le notizie sono rassicuranti per le pensioni ordinarie. Per i trattamenti eccezionali si prevede, a quanto sembra, solo un aumento degli assegni. Ma ciò non esaurisce l'argomento. Vi sono altre questioni, tra l'altro la reversibilità delle pensioni, da esaminarsi anche nei riguardi degli ammessi al trattamento eccezionale.

Poichè nel citato articolo è affermato che può considerarsi assicurata la

materia prima *su* cui dovranno operare le norme di una legislazione previdenziale, generale e stabile, il prossimo Congresso Giuridico Forense di Bologna, dal quale la Cassa si attende le direttive cui informare le proposte di riforma, dovrà rivolgere la sua attenzione non solo alla sistemazione delle pensioni ordinarie, ma anche a quella dei trattamenti eccezionali.



Avv. ENRICO CATTANEO, del Foro di Napoli.

Appunti sull'istituzione d'una Cassa Mutua di Assistenza Malattia a favore degli avvocati e dei procuratori

La Commissione, composta dai Sigg. Avv.ti Enrico Cattaneo, Presidente; Lorenzo Romanelli; Guido Podaliri; Gaetano Mete; Comm. dr. Filippo Cortesini; dr. Alfredo Moschella; dr. Navarra, membri, con l'incarico di studiare il problema sulla istituzione di una Cassa mutua di assistenza malattia a favore degli Avv.ti e dei Procuratori, lo ha esaminato sia dal lato organizzativo, sia da quello finanziario, senza trascurare di assicurare, mediante una tempestiva riscossione dei contributi a carico degli iscritti, la disponibilità delle somme occorrenti per la erogazione delle prestazioni secondo un criterio di gradualità.

Certo, l'assicurazione di malattia costituisce uno dei fondamentali pilastri del piano di sicurezza sociale e impone *una assistenza preventiva* per la tutela e il miglioramento della salute dell'individuo, oltre *quella curativa* per scongiurare il progredire della malattia, alleviare le sofferenze e ristabilire la salute.

Purtroppo, però, allo stato, il difficile e grave problema del **finanziamento** esige che si osservi un equilibrio tra contributi e prestazioni.

La Commissione dopo ampia discussione si è trovata d'accordo sui seguenti punti:

1) Iscrizione obbligatoria alla istituenda Cassa mutua nazionale avente lo scopo di provvedere sul principio di **mutualità** ai trattamenti di assistenza in caso di malattia a favore degli Avvocati e dei Procuratori *effettivamente esercenti*.

2) Iscrizione di ufficio di tutti i professionisti forensi iscritti e che si iscriveranno alla Cassa nazionale di previdenza forense con la estensione del beneficio dell'assistenza malattia anche ai profes-

sionisti ammessi al trattamento eccezionale di previdenza, a condizione che ne facciano domanda con la espressa dichiarazione di obbligo di pagare i prescritti contributi.

3) Affidare l'amministrazione della Cassa mutua malattia agli stessi organi amministrativi della Cassa di previdenza e assistenza forense, con la coadiuvazione di organi periferici distrettuali, costituiti dai Consigli degli Ordini forensi in ciascuna sede di Corte d'Appello, anche con la diretta partecipazione dei Presidenti dei Consigli degli Ordini forensi presso i Tribunali di ogni distretto.

4) Gestione relativa alle prestazioni di malattia assolutamente indipendente, autonoma, con esercizio annuale finanziario con bilancio del tutto distinto e separato da quello della Cassa di previdenza, che **continuerà** a provvedere **all'assistenza** economica, ai sensi dell'art. 48 e 49 della legge n. 6 del 1952.

5) Costituzione di un ufficio di direzione sanitaria centrale e nomina di **uno** o **più** sanitari per ogni distretto di Corte di Appello.

6) Le prestazioni sanitarie per il primo anno saranno effettuate solo per gli stati a processi morbosi che richiedono il ricovero in Cliniche medico-chirurgiche convenzionate.

Le dette prestazioni si estendono al coniuge e ai figli minori, o invalidi **dell'iscritto**.

7) Provvedere agli oneri dell'assistenza :

a) con un contributo « *una tantum* » di L. **20** mila a carico di ciascuno iscritto **pagabile** in due rate annuali di Lire **10** mila;

b) con un contributo obbligatorio annuo di L. **12** mila a **carico** di ogni iscritto alla Cassa Malattia;

c) con **un** contributo annuo della Cassa di previdenza e di assistenza forense di L. **24** milioni;

d) con gli interessi sulle somme;

e) con un eventuale contributo dello Stato alle spese di avviamento della gestione Malattie; oppure con un contributo da stabilirsi mediante marca di assicurazione di malattie da apporsi **al** Patto della richiesta di notificazione su ogni ricorso o controricorso dinanzi a tutte le giurisdizioni amministrative; sugli atti **stragiudiziali** e su ogni querela e denuncia, **all'atto** della loro presentazione.

8) Sia il contributo a carico degli iscritti « *una tantum* » sia il contributo obbligatorio, in caso di ritardato pagamento, saranno prelevati dal conto individuale di ciascun iscritto alla Cassa di

Previdenza. Gli iscritti su domanda, cioè i professionisti che godono o godranno del trattamento eccezionale di previdenza, non potranno beneficiare dell'assistenza malattia se inadempienti al pagamento dei contributi.

9) Applicabiliti, a favore della Previdenza e Assistenza forense di tutti i benefici, privilegi ed esenzioni tributarie concesse all'I.N.P.S.

10) La assistenza ospedaliera potrà avere la durata massima di 180 giorni nell'anno solare.

11) È consentita l'assistenza indiretta o « a rimborso » con l'obbligo da parte dell'assistito di darne debita e tempestiva notizia alla Cassa mutua, che si riserva ogni accertamento e controllo, provvedendo a corrispondere all'assistito una quota di concorso pari a quella che la Cassa avrebbe sostenuta in caso di assistenza ospedaliera in forma diretta.

12) Gli iscritti alla Cassa Mutua avranno altresì diritto di avere prestazioni di esami e accertamenti di carattere clinico che non possono essere praticati a domicilio dell'ammalato o nell'ambulatorio del medico curante e per i quali si richiedono apposite attrezzature o apprestamenti.

13) L'iscritto che chiede di essere ricoverato in clinica o in ospedale o di ottenere esami e accertamenti di carattere clinico o diagnostico, oppure assistenza indiretta, cioè « a rimborso », dovrà presentare domanda corredata da un certificato o relazione del proprio medico di fiducia, al Presidente del Consiglio dell'Ordine, nel cui albo trovasi iscritto.

14) Precisare le modalità di attuazione al fine di assicurare non pure la regolarità di gestione amministrativa e contabile, ma la sollecita, e, in caso di urgenza, la immediata erogazione delle prestazioni sanitarie.

La Commisisione, come innanzi nominata dal Presidente della Cassa di Previdenza forense, avv. Mario Moschella, ritiene che, secondo le linee tracciate, il problema del trattamento di assistenza sanitaria forense potrebbe agevolmente essere; avviato a pronta soluzione.

L'organizzazione, con gestione autonoma, agganciata alla nostra Cassa, potrà assicurare, oltre il trattamento di assistenza eco-

nomica, che già si eroga, quello sanitario a favore dei professionisti forensi effettivamente esercenti.

Il finanziamento, mediante i contributi di evasione, potrebbe, per ora, ritenersi sufficiente a sostenere gli oneri delle prestazioni sanitarie, inizialmente limitate, salvo, però, a svilupparle, secondo le esigenze della tutela della salute.

Al 30 giugno 1953 gli iscritti alla nostra Cassa di Previdenza, che possono godere della assistenza malattia, sono circa 16.000, di cui circa *seimila ultracinquantenni* e diecimila *infracinquantenni*.

Si aggiungerebbero, su loro eventuale domanda, circa 1300 ammessi al trattamento eccezionale di previdenza, e si avrebbe così un totale di circa 17.300 iscritti, che con i loro familiari, aventi diritto all'assistenza (moglie e figli minori, o senza limiti di età, se inabili a permanente lavoro) formerebbero un numero di circa 52.000 *assistibili*.

Il dr. Cortesini, alto funzionario dell'I.N.A.M., in base a coefficienti statistici, ha calcolato che, per ogni assistibile esposto al rischio, il costo è di lire 5.000.

Dal che segue che la spesa delle erogazioni non potrebbe superare la somma di (n. 52.000 assistibili \times 5.000, costo di ogni esposto al rischio) lire 260 milioni, oltre le spese di consulenza di sanitari e di gestione amministrativa e contabile.

Le entrate sarebbero costituite da:

a) contributo straordinario «una tantum»:	
n. iscritti 17.000 \times lire 20.000	L. 340.000.000
b) contributo ordinario: n. iscritti 17.000 \times	
\times L. 12.000	» 204.000.000
e) contributo Cassa Previdenza	» 24.000.000
b) contributo dello Stato; oppure contributo,	
contenuto in limiti ristretti, mediante marche sugli	
atti giudiziari come innanzi indicati, con una previ-	
sione di gettito minimo di	» 60.000.000
	L. 628.000.000
Totale	L. 628.000.000

oltre interessi, maggior gettito dei contributi mediante marche di assicurazione di malattia; di fronte ad un preventivo di erogazione di prestazioni e spese di gestione di L. 300 alla cui copertura si potrebbe provvedere con le entrate ordinarie.

Pertanto, l'assistenza ospedaliera diretta o indiretta « a rimborso » e per gli esami e accertamenti clinici o diagnostici, per le forme mediche e chirurgiche, e altresì in caso di parto normale o eutocico, oltre, s'intende, quello distocico, per il primo anno potrebbe attuarsi, con previsione di sviluppo.

Si dovrebbero escludere le forme mentali manicomiali, pur potendo consentire, anche per dette forme, il ricovero in clinica per osservazione.

Nella formulazione d'un eventuale disegno di legge si potranno precisare le funzioni e i poteri degli organi della Cassa per l'attuazione del progettato trattamento di assistenza malattia, con i dati che la esperienza, « *in subiecta materia* », può fornire.

Non può escludersi di inserire la disciplina del predetto trattamento assistenziale, sempre con gestione autonoma e bilancio separato da quello relativo alla previdenza e assistenza economica, nel Capo IV della legge n. 6 del 1952.

TERZA SEZIONE
LE GUARENTIGIE DEL CITTADINO
NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ORDINE DEGLI AVVOCATI E PROCURATORI di Milano.

**Le guarentigie del cittadino
nei confronti della Pubblica Amministrazione**

Premesse

La presente relazione si propone di segnalare alcuni punti sui quali **dovrà** svolgersi il dibattito, e sui quali la classe forense **può** presentare le sue richieste, come espressione, non di interessi di categoria, ma della coscienza giuridica della Nazione.

Una premessa di ordine generale, comune a tutti i temi che saranno trattati, è la constatazione che i problemi giuridici dei rapporti tra il cittadino e la P.A. sono divenuti enormemente complessi in relazione **all'accresciuto** intervento dello Stato soprattutto nella vita economica, ed al progressivo sviluppo dell'apparato tributario.

È persino un luogo comune l'affermazione che questo è il fenomeno saliente della nostra epoca. In Italia se ne potrebbe fissare l'inizio, come fenomeno massiccio e rilevante (non per minuzia storica, ma perchè non è senza conseguenza sulla valutazione anche giuridica del fenomeno), con la battaglia parlamentare condotta dalla parte politica impersonata da Giolitti *e* da Nitti contro quella diretta da Salandra per **l'instaurazione** del monopolio statale delle assicurazioni.

Il risalire a quell'evento non è senza conseguenze per la comprensione del fenomeno, **perchè** in quel dibattito, nel quale le due tradizionali correnti del liberalismo italiano vennero a conflitto, dibattito condotto con la cultura, la conoscenza e lo studio, che hanno sempre distinto i dibattiti dei nostri Parlamentari, e che particolarmente furono impiegati in quella storica battaglia, si possono **tro-**

vare idee e spunti per la inserzione delle attività economiche dello Stato nel quadro dello stato di diritto, che la Costituzione repubblicana vigente ha restaurato e rinvigorito.

A questo inizio, compiuto con piena chiarezza di idee e consapevolezza dei fini e dei mezzi, seguono tre fasi, nelle quali la legislazione non sempre segue linee altrettanto chiare, ma, per necessità storiche evidenti, spesso si affastella e si accavalla con i caratteri di emergenza, della improvvisazione e della confusione.

Le tre fasi sono: la prima guerra con il primo dopoguerra; il periodo fascista; ed il periodo della Repubblica.

In ognuno di questi periodi la legislazione ha caratteristiche sue, si articola in fasi distinte, presenta pregi e difetti specifici.

Si rilevano anche continuità sostanziali nei vari periodi, malgrado il cambiamento di indirizzi ideologici e politici.

Costante è, in questo mezzo secolo di evoluzione giuridica, l'accrescimento dei compiti e del potere della P.A. (intesa nel senso lato di amministrazione dello Stato diretta ed indiretta, di enti autarchici territoriali e nazionali), accrescimento ormai irreversibile, secondo un fenomeno comune a tutti i paesi del mondo.

Dato che attorno a questo fenomeno si svolgono polemiche a noli finire, per esaltarlo o per deprecarlo, per auspicarne lo sviluppo o, viceversa, per provocarne l'arresto ed il regresso, occorre essere, nella presente sede, molto espliciti circa la portata dei cenni relativi a questa infuocata materia.

Non si tratta di portare in un congresso forense i dibattiti, propri delle sedi politiche, circa l'orientamento che si vuol suggerire al legislatore, se cioè si debba imprimere un maggiore o minore impulso all'intervento del potere pubblico nella vita nazionale, ed in ispecie in quella economica.

Si tratta solamente di constatare il fenomeno, come realtà di fatto, di chiederne la inquadratura in più validi schemi di diritto, e di studiare le conseguenze sul funzionamento degli istituti che regolano, nel nostro ordinamento giuridico, i rapporti tra il cittadino e la P.A.

Non si vuol certo portare al congresso il dibattito di merito sugli interventi pubblici, sulle richieste di smantellare strutture esistenti, o di crearne di nuove; questo sarebbe dibattito politico. Il congresso deve esprimere i voti del Foro circa i riflessi che questo imponente fenomeno ha avuto sulle guarentigie del cittadino nei confronti della P.A., ed invocare il necessario ammodernamento di

tali **guarentigie** perchè esse mantengano, rispetto agli accresciuti poteri, una forza proporzionalmente efficiente a quella che esse avevano quando furono create.

Ciò in corrispondenza ad una posizione di principio che fu assunta nel congresso dei liberi giuristi di Atene e che si esprime nella formula: a qualunque sia il grado d'intervento della Pubblica Amministrazione nella vita economica, essa non si deve mai mettere al disopra della legge».

Si dà per presupposta la accettazione di tale formula, perchè il negarla equivarrebbe a negare il principio dello stato di diritto, nel quale sta l'essenza di ogni nostro credo giuridico.

Questa premessa va integrata con l'altra osservazione: quando fu creata la giurisdizione **amministrativa** e furono affidati alla giurisdizione ordinaria rapporti di diritto, la materia dalla quale si originavano le controversie era limitata e definita da leggi sostanziali organiche e da attività pubbliche certe.

Ad organi **ed** ordinamenti giurisdizionali rimasti **immutati** corrisponde un profondo mutamento della materia suscettibile di creare rapporti giuridici tra privati e P.A.

Poche materie contrapponevano il privato alla P.A. negli ultimi decenni del secolo scorso e nel primo del nostro secolo; mentre attualmente non c'è attività umana che non subisca, direttamente od indirettamente, il contatto con l'attività pubblica.

Interessi che avevano una fisionomia generale, si sono individuati, e pertanto interessi semplici sono divenuti interessi legittimi, mentre la costituzione di nuovi rapporti privato-P.A., ha creato nuovi diritti del privato. Nel senso opposto, sfere di libertà sono entrate nel cosiddetto cono d'ombra della discrezionalità amministrativa, posizioni giuridiche libere sono state assoggettate ai poteri di supremazia pubblici, diritti individuali sono stati subordinati ad **esgenze** di pubblici interessi: il che ha affievolito diritti perfetti, o degradati ad interessi protetti od a rapporti giuridicamente vincolati, sfere di assoluta libertà. Infine uffici, enti ed attività umane creatori di rapporti della P.A. con il privato si sono moltiplicati. Insomma la materia dei rapporti giuridici **privato-P.A.** si è arricchita in un modo che avrebbe sbalordito e spaventato i nostri antichi riformatori del contenzioso amministrativo.

Si può forse muovere ai giuristi il rimprovero, non già di avere ignorato il fenomeno, **ma** di **non** avere avuto la «immaginazione» necessaria per chiedere le **riforme** nelle strutture e nei **procedi-**

menti che la nuova realtà amministrativa richiedeva per mantenere efficiente lo stato di diritto, e per rinvigorire le guarentigie a favore del privato, che sotto l'ondata pubblicistica, subivano inevitabile flessione.

I. -- Istituzione del doppio grado *di* giurisdizione amministrativa.

È uno dei troppi istituti previsti dalla *Costituizione* che non sono stati attuati, con la differenza, rispetto ad altri casi, che mentre attorno alla mancata attuazione di altre parti della *Costituizione* sono vive la polemica e razione politica, di questa essenziale riforma i politici non si sono occupati, e, quel che è più grave, *sembrano* essersene dimenticati anche i *giuristi*.

Si tratta invece di una delle innovazioni più importanti previste dalla nostra Carta Costituzionale, e che risponde a progetti anteriori alla Costituzione, riflettenti a loro volta voti emersi dalle *necessità* dei tempi nuovi.

Aumentate le materie che danno vita a rapporti con la P.A., aumentata la popolazione, l'*intensità* di vita, gli apparati amministrativi, le leggi, ne consegue che il lavoro del Consiglio di Stato aumenta (come è fatto palese dal progressivo aumento delle sezioni *giurisdizionali*) e l'*azione* diviene *più* lenta.

L'istituzione del primo grado risponde dunque anzitutto ad una *necessità* pratica di lavoro. Ma risponde anche ad una *necessità* intrinseca, alle accresciute *difficoltà* e *complessità* delle materie, alle accresciute esigenze di protezione degli interessi e della coscienza giuridica, alla estensione della tutela giurisdizionale amministrativa a tutti gli interessi legittimi introdotta dalla Convenzione (art. 113). Basti pensare che i tribunali regionali dovrebbe o sostituire le *sorpassatissime* Giunte Provinciali, per rendersi conto della importanza del problema.

Tutte considerazioni, queste, ovvie, ma che dovrebbero essere superflue, posto che si tratta di un imperativo *della Costituzione*.

Per togliere il problema dal dimenticatoio, e perchè esso non si incagli nelle secche della politica, o nella *complessità* di problemi più vasti, è opportuno rilevare che, se l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali è prevista dall'art. 125 della Costituzione, sotto il titolo che riguarda gli enti territoriali (Regioni, Provincie, Comuni), la istituzione dei Tribunali stessi non ha alcuna attinenza con l'ordinamento regionale.

Si tratta di Tribunali amministrativi di primo grado, con circoscrizione regionale. Vi è coincidenza di sfera territoriale, senza alcun legame funzionale con l'Ente regione.

La semplice inserzione della norma relativa ai Tribunali regionali nella parte della Costituzione che concerne anche le regioni, non comporta nessun agganciamento logico strutturale, onde nulla giustifica la dilazione (e meglio si potrebbe dire il tacito ripudio) della istituzione dei giudici amministrativi di primo grado.

Il Congresso dovrebbe formulare voto per la pronta istituzione di quegli organi di giustizia amministrativa di primo grado nella regione, che sono previsti nell'art. 125 della Costituzione, rilevando che la costituzione dei Tribunali amministrativi regionali non ha nessuna ragione di essere abbinata o posposta alla attuazione dell'ordinamento regionale, e di subire le vicissitudini di un problema che ha grosse implicazioni politiche.

II. — *Riforme nella giurisdizione amministrativa.*

La tormentata differenziazione tra materie di competenza della giurisdizione ordinaria e materie sottoposte alla giurisdizione amministrativa, è di nuovo entrata in crisi.

Scartata dalla Costituzione la soluzione della unificazione della giurisdizione, si impone un intervento legislativo, non potendo, se non con danno enorme per i cittadini e indebolimento delle loro garanzie, essere lasciata la soluzione alla sola evoluzione giurisprudenziale.

La dottrina ha indicato punti da risolvere e criteri per la soluzione. La giurisprudenza ha compiuto sforzi pregevoli e notevolissimi, nei quali sono riflesse le ben conosciute doti di intelligenza, scrupolo ed acume dei nostri organi giurisdizionali, ma la vastità delle materie, la varietà delle fattispecie, la complessità della legislazione di merito e delle relative questioni, rendono impossibile nella pratica la applicazione dei pur chiari principi processuali adottati.

La negazione della doppia tutela, cioè della possibilità di far valere la lesione del diritto come lesione dell'interesse, aveva da molto tempo aperto un vuoto e tale vuoto non è colmato con i concetti che faticosamente, e non sempre coerentemente, la giurisprudenza è venuta adottando. In *linea* teorica i concetti sono chiari: la competenza si determina in base al petitum sostanziale, e non al petitum formale, ma quando ci si trova di fronte a procedimenti

amministrativi che si articolano in complessi provvedimenti, dando luogo a fasi e ad atti diversi, si passa attraverso lesioni di interessi e lesioni di diritti, che rendono molto complessa la determinazione della competenza e rischiano di rendere inavvertibile il momento della lesione dell'interesse o del diritto, e la identificazione dell'atto lesivo, intrecciando così alle difficoltà di distinzione tra diritto ed interesse, quelle del momento nel quale scatta l'interesse ad agire. Intervengono spesso nella attività della amministrazione pubblica elementi tali di discrezionalità, che possono dar luogo alla lesione di interessi legittimi, malgrado l'esistenza di un diritto **subiettivo** del cittadino, il che dovrebbe produrre la tutela concorrente. Sull'ammissione di questa tutela concorrente grava **però** nei singoli casi, l'incubo del **divieto della** doppia tutela, spesso in funzione, **più** che di concetto di diritto, di vero e proprio **slogan**. Le controversie di competenza diventano singolarmente debilitanti e complesse, così da negare in sostanza la **possibilità** della tutela, **sopra-**tutto se si tiene conto che qui abbiamo il contendente forte, la Pubblica Amministrazione, contro il contendente debole, il privato. Se teniamo poi conto della evoluzione, non sempre lineare, della giurisprudenza in materia, la **attività** pratica di tutela degli interessi dei cittadini appare quanto mai tormentata e difficile. La tendenza che affiora in **giurisprudenza** ad avviare il trasferimento del confine tra diritto ed interesse nella esistenza o meno di **un** potere della Pubblica Amministrazione, dimostra quanto incerta e tormentata sia ancora la materia e come si profili la possibilità di controversie infinite, con tutto danno della efficienza della tutela **giurisdizionale** degli interessi del cittadino.

La teoria della prospettazione che fonda **la distinzione tra diritto ed interesse**, e quindi la determinazione della competenza, sul fatto che nella azione contro la Pubblica Amministrazione si neghi la esistenza di un potere discrezionale della Pubblica Amministrazione, o che si disputi circa l'esercizio di tale potere che si assume scorretto sotto l'aspetto della competenza, della forma e del contenuto, **benchè** tutt'ora viva in molte decisioni, appare in declino. **Ciò** preoccupa non tanto per nostalgia verso tale formula, alquanto semplicistica, quanto **perchè** non sembra che le critiche fatte alla teoria della prospettazione abbiano portato a criteri chiari e decisivi per un orientamento pratico (teoria del merito della controversia, teoria della qualificazione, teoria **dell'esercizio** effettivo del potere della Pubblica Amministrazione, ecc.). Fin che si rimane **nei**

binari delle questioni di giustizia amministrativa, quali sussistevano al momento in cui la giustizia amministrativa fu istituita, le questioni di competenza possono non apparire ardue perchè risolte da una lunga elaborazione, ormai quasi secolare. Ma quando si deve contendere in relazione alle norme di legge che derivano dal progressivo intervento dello Stato nella vita, anche economica, della nazione, le questioni si fanno praticamente insolubili, se per solubile si considera la questione che offre al ricorrente la possibilità di affrontare un giudizio *senza* gravi incertezze circa la competenza.

Tutto questo prospetta la necessità di una riforma legislativa, conforme del resto ad un ciclo periodico, che è costante nella storia del nostro diritto. Sia l'evoluzione dei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione, sia l'usura degli istituti, sia l'affinamento dei concetti, portano a superamento di vecchie posizioni, al manifestarsi di nuovi problemi che richiedono periodiche revisioni legislative. Al riguardo si fa rilevare come il regime democratico si presenti in condizioni di inferiorità rispetto a quello fascista, che all'indomani della sua instaurazione, provvide ad una riforma che teneva conto dei dibattiti e dei risultati del lavoro dottrinario e giurisprudenziale del periodo precedente.

Altrettanto necessaria, se non altrettanto matura, sembra oggi una riforma che dovrebbe avere un carattere meno profondo, ma che potrebbe eliminare i principali inconvenienti. La proposizione al congresso del delicato tema nei rapporti tra cittadino e la Pubblica Amministrazione dovrebbe portare alla richiesta di una riforma di chiarimento e di risoluzione dei punti più dubbi della distinzione della giurisdizione speciale da quella ordinaria. Non mancano studi e propositi, manca l'impulso da parte degli organi preparatori del lavoro legislativo.

Tema di grande importanza è anche quello di una eventuale estensione dell'interesse (nel senso processuale) ad agire contro la pubblica amministrazione davanti alla giurisdizione amministrativa o ordinaria che essa sia.

Il principio dell'interesse attuale e concreto, come presupposto dell'azione, non deve essere intaccato, ma potrebbe studiarsi una estensione della valutazione degli elementi della attualità e della concretezza, essendo ben noto come la P.A. nelle fasi contenziose si giovi di tutta la gamma delle eccezioni al riguardo, rendendo faticosi i processi, e come la giurisprudenza sia spesso ingiustamente rigorosa, arrivando a casi di vera e propria denegata giustizia.

Non si consiglia certo la estensione delle *azioni* popolari, che restano strumento inerte, ma si consiglia di tener conto che l'interesse individuale può essere già vivo e presente anche in rapporto ad atti non individualmente specificati.

L'interesse individuale dovrebbe essere ammesso quando sussistono i cosiddetti interessi diffusi, e si dovrebbe constatare la lesione dell'interesse individuale, in talune ipotesi di lesione di interesse generale della categoria.

Anche questa riforma, non di carattere generale, ma da introdursi, sia pure cautamente, in talune fattispecie legislative, risponde alla reale sussistenza nella società moderna di interessi individuali sommantisi nell'interesse di gruppo, ed è tanto più necessaria, in quanto la situazione politica non presenta prospettive di riconoscimento delle organizzazioni sindacali, nonostante la prescrizione costituzionale.

III. -- Assenza di guarentigie nel diritto dell'economia.

Il problema del declino del diritto assume aspetti drammatici nel campo della legislazione economica.

Il fenomeno della pubblicizzazione dell'economia del quale si è detto, è per una civiltà giuridica, un fenomeno di invasione di barbari, che il diritto deve col tempo civilizzare. E ciò sia detto senza far torto a nessuno, perchè le evoluzioni economiche e sociali non si compiono per impulso giuridico, ma per forza storica: ed è compito del diritto creare la regolare coltivazione in luogo della germinazione spontanea.

Si potrebbe forse rilevare che l'insorgere di questi nuovi fenomeni legislativi ha coinciso con un periodo nel quale la nostra scienza giuridica fioriva soprattutto in forza del suo rigore metodologico e dogmatico nella sistemazione degli istituti tradizionali, onde essa ha trascurato l'inquadramento nel sistema dei nuovi istituti.

Forse l'assenza del metodo giuridico nella legislazione e nella attività di studio, sono derivati anche dal fatto che le vecchie scuole giuridiche, ferme alla concezione liberalistica nella quale erano nate, hanno considerato come anomali e marginali i nuovi istituti e ne hanno trascurato l'inquadramento, mentre le scuole sociali che hanno patrocinato il fenomeno, o erano lontane dalla mentalità giuridica che tenevano in sospetto, o si sono rivelate così povere di un vero pensiero proprio, da non fornire alcuna categoria logica

al diritto. Ha pesato anche la troppo rigida distinzione di scuola, di metodo, di pratica, tra diritto privato e diritto pubblico, mentre il nuovo diritto dell'economia consiste appunto nell'immissione del diritto pubblico in quello che tutt'ora viene chiamato diritto commerciale.

Dopo mezzo secolo di continue innovazioni in proposito, è tempo che il diritto inquadri la materia che presenta aspetti che si possono, senza tema di esagerazione, definire anarchici. La legislazione economica è viziata da difetti, in parte dovuti a errori del legislatore, in parte dovuti alla necessità delle cose.

È legislazione quasi sempre adottata sotto l'assillo delle necessità pratiche, delle pressioni di interesse o della urgenza di rimedi, che non ha mai avuto una preparazione od una rielaborazione sistematica.

Nel periodo della dittatura tale legislazione fu redatta esclusivamente da uffici burocratici, senza intervento del libero spirito critico e sistematico dei giuristi ed **ancor** oggi, benchè il potere legislativo operi sempre con l'intervento di giuristi di valore, le **necessità** politiche impongono spesso di scostarsi dalla buona tecnica legislativa e dalla produzione della norma secondo criteri sistematici.

Ma i difetti dell'ordinamento giuridico al riguardo hanno cause anche **più** profonde. Anzitutto la persistenza e coesistenza di norme sorte in tre periodi diversi di evoluzione legislativa, i quali periodi presentano nette differenze di ispirazione, di metodo e di **finalità**, vale a dire quello che potremmo chiamare il periodo liberale, quello corporativo e quello democratico.

In secondo luogo l'assenza di studi economici arrivati a stadio sufficiente per poter fornire categorie al diritto, circa la condotta economica dello Stato, in terzo luogo la **difficoltà** di sottoporre a norma la attività economica, così mutevole e duttile.

Il problema della norma **giuridica** economica è stato impostato solo da poco tempo da qualche giovane studioso e da un interessante dibattito promosso da una **rivista** torinese. A questi lavori occorre aggiungere quelli per la riforma dell'I.R.I., sottratti al segreto, del quale amano avvolgersi le Commissioni che lavorano per il pubblico interesse, da una intelligente iniziativa del Presidente Einaudi, i dibattiti parlamentari, specie quelli per la istituzione del Ministero delle partecipazioni, e le riviste che vanno occupandosi, sotto il profilo giuridico, delle imprese pubbliche.

Siamo solo agli inizi ed i teorici, preso l'avvio, lavoreranno sodo. I pratici debbono reclamare che il legislatore si preoccupi subito di questi temi, perchè gli interessi individuali sono sacrificati in questa situazione di carenza.

Il privato è in molti casi praticamente privo di guarentigie contro l'azione economica dei *poteri pubblici*, la quale ha tutte le caratteristiche dell'azione « *legibus soluta* », caratteristica propria di tutti i poteri giovani.

Non si può avere la pretesa di delineare neppure a grandi linee i termini di un problema assai complesso, ed il cui studio è appena iniziato, e ci si deve limitare a qualche esempio che richiami alla mente di tutti il completo abbandono del privato all'azione arbitraria del potere pubblico, fonte di decadenza morale ed insidia gravissima alle pubbliche libertà.

Le leggi ad esempio, o le iniziative ~~in~~ fatto, che mettono a disposizione della P.A. mezzi per l'ausilio, l'incoraggiamento od il sussidio alle imprese private, aumentano di giorno in giorno. In ben pochi di questi casi si ravvisano le possibilità di tutela dell'interesse privato contro l'assoluto arbitrio amministrativo.

Così dicasi per l'azione di coordinamento della economia, esercitata da uffici statali o da enti appositi detti appunto di coordinamento. Siamo in presenza di poteri illimitati, anche normativi, che debbono essere coordinati con la divisione dei poteri e lo stato di diritto. L'operatore economico è praticamente indifeso ed è significativo al riguardo come alla massa delle lamentele non corrispondano azioni giudiziarie, che sarebbero sterili, appunto perchè la illimitatezza dei poteri non consente dal punto di vista giuridico una « presa » giudiziaria, e sconsiglia comunque l'urto.

Ne nascono situazioni di privilegio, perchè, mentre i grossi complessi sono in grado di far sentire la loro voce, i piccoli sono colpiti da misure che arrivano fino alla espropriazione di fatto delle loro aziende, con scarsa possibilità di reazione legale. Espropriazioni di fatto avvengono ad esempio quando un ente ammassatore cede tutta la produzione ammassata ad una sola azienda, stroncando nette tutte le altre aziende commerciali. Anche nell'azione degli enti economici, cioè degli enti pubblici, vi possono essere lesioni di interessi privati, non giustificate dall'interesse pubblico.

L'impresa pubblica agisce in condizioni di *supremazia*, anche se ha la forma dell'impresa privata, e, se dal punto di vista giuridico si deve rilevare che proprio questa è la finalità postasi dallo

Stato, non vi è dubbio che si verificano esorbitanze e soprusi, contro i quali sono inefficienti i rimedi sussistenti. Si verifica così l'aberrante fenomeno che mentre l'azione del governo è corretta dal controllo giurisdizionale, l'azione di enti pubblici, o del governo in quanto li dirige, si svolge in assoluto arbitrio.

Gran parte di questa attività si svolge tutt'ora secondo la legislazione del periodo fascista, la quale, più in teoria che in fatto, ma comunque nella norma, presupponeva il controllo ed i freni degli organi di categoria, che oggi non esistono più, onde la restaurazione dello stato di diritto si è risolta in un aumento delle zone di mero arbitrio.

Gli enti che si dividono il controllo dell'attività economica o che esercitano imprese economiche (e che coprono gran parte della economia), sono nel campo della produzione e degli scambi, quello che sono gli Enti locali nel campo territoriale.

Pensiamo a comuni e provincie dotate di una illimitata facoltà di azione, e che agiscono senza una legge organica disciplinatrice ed avremo un'idea del caos giuridico che regna in questa materia. Il fatto che i cittadini non abbiano per lo più affrontato le questioni sul terreno legale, ma si rassegnino o preferiscano la tutela pregiuridica attraverso le pressioni, la rassegnazione, le raccomandazioni, i compromessi, non toglie gravità al fenomeno giuridico e la classe forense ha il dovere di lanciare al riguardo il grido di allarme. Una legge organica, dopo le deludenti riforme della Pubblica Amministrazione attuate con legge delega, è necessaria per disciplinare in linea generale la attività degli enti di coordinamento economico. Così dicasi per gli enti economici, cioè gli enti pubblici che partecipano direttamente alla attività economica esercitando essi stessi imprese.

Qui la necessità di coordinamento giuridico è stata maggiormente sentita e si sono avute discussioni e lavori, sboccati nella costituzione del Ministero delle partecipazioni statali, il quale però è stato visto sotto l'angolo limitato delle partecipazioni statali e non pubbliche in genere. Comunque la strada alla organizzazione giuridica della materia è stata aperta. A torto coloro che dicono di voler difendere l'iniziativa privata hanno visto con diffidenza la costituzione del Ministero delle partecipazioni, mentre tutti dovevano salutare come un progresso la creazione dell'organo responsabile dell'attività governativa.

Non è opportuno ripetere che un congresso forense non può

prendere partito a favore nè dell'una nè dell'altra ideologia, nè degli interessi al dirigismo o al liberismo, ma un congresso di avvocati deve esprimere il voto che anche in questo campo i rapporti tra l'amministrazione pubblica e il cittadino siano rapporti di diritto, e non di forza.

IV. — Il procedimento tributario.

La riforma del contenzioso tributario è in corso. In proposito si deve osservare come sia stata improvvida la riforma dei sistemi di denuncia e di accertamento, non accompagnata dalla istituzione di valide guarentigie giurisdizionali.

Comunque la riforma del contenzioso tributario costituirebbe un tema a sè, nel quale non vi è tempo di interferire e che essendo già in corso, può avvenire con la collaborazione degli uomini del Foro nelle loro attività politiche e pubblicistiche.

Il Congresso dovrebbe però richiedere la immediata abolizione del « solve et repete », indipendentemente dalla riforma generale del contenzioso tributario, nella quale è inserita l'abolizione stessa, ma che si farà attendere. La applicazione estensiva che, a torto, la giurisprudenza ha fatto del solve et repete, ha reso veramente intollerabile questo istituto di dubbia costituzionalità. Si tratta di un vecchio strumento, concepibile nei primi tempi dello stato unitario, quando il potere tributario dello Stato doveva essere costituito vincendo mentalità secolari di assenza dello Stato o di modesta presenza in materia tributaria. Si trattava di introdurre di colpo la mentalità moderna del forte potere tributario da darsi allo Stato. Questi concetti furono espressi molto bene nei lavori parlamentari del tempo, dove si ebbe coscienza di dover ricorrere ad un sistema eccezionale che accompagnava il procedimento di unificazione rapida e autoritaria' dello Stato italiano.

Attualmente questo strumento è del tutto superato. Esso contrasta con il concetto dei rapporti tra Stato e cittadino basati sul diritto, esso nega al non abbiente l'adito alla giurisdizione e si risolve in un privilegio di classe.

Basterebbe pensare come il solve et repete neghi all'impeccioso la tutela giuridica contro il prelevamento tributario illegittimo, per rendersi conto della necessità di purgarne subito l'ordinamento italiano.

Si tenga presente che questo strumento che i nostri padri adot-

tarono al momento della unità, avendo coscienza della sua sostanziale gravità, era limitato allora alle poche imposte erariali. Ma esso si è diffuso e viene come conseguenza normale dell'adozione del sistema dei ruoli per tributi e contributi speciali, che si sono moltiplicati nel nostro ordinamento tributario e che ne costituiscono un aspetto molto preoccupante e molto grave. Il «*solve et repete*» diventa quindi uno strumento messo a disposizione di molte autorità sulle quali non vi sono quelle possibilità di controllo e alle quali non si può riconoscere la stessa presunzione di azione di legittimità nella imposizione, che si deve necessariamente riconoscere ai poteri dello Stato.

Sempre in materia tributaria e soprattutto di tributi speciali, è da rilevare che l'art. 113 della Costituzione in parte inapplicato, e inapplicato in una forma che non consente la possibilità di chiedere in sede giurisdizionale l'applicazione della Costituzione. Per molti tributi speciali non esiste il giudice amministrativo speciale. Le commissioni tributarie sono istituite tributo per tributo e derivano la loro competenza dalle singole leggi tributarie. Non esiste al riguardo quella auspicabile competenza generale che è postulata dall'art. 113 della costituzione. È vero che in sede di concreta controversia giudiziaria si può rispondere che il Giudice speciale amministrativo deve sempre esistere e che ove non vi è una commissione tributaria vi sarà la competenza del Consiglio di Stato. Ma è chiara la differenza dal punto di vista dell'efficienza della tutela degli interessi del cittadino tra l'adire una commissione, per lo più locale, con la gratuità di procedimento, e l'adire invece il Consiglio di Stato. Pertanto praticamente gli atti di accertamento nelle contribuzioni speciali sono liberi da ogni forma di tutela giurisdizionale degli interessi.

Una terza immediata e facile riforma in materia tributaria è l'adeguamento delle norme per le notifiche tributarie a quelle del codice di procedura civile.

Anche qui sussistono arcaismi e privilegi intollerabili. Basti pensare che le notifiche tributarie possono essere fatte solo a dipendenti del contribuente (il portiere non è abilitato a ricevere la notifica se il contribuente è inquilino e non è proprietario dello stabile o condomino), o che le notifiche fuori comune si fanno per affissione, per rendersi conto come accertamenti ingiusti od infondati possano diventare definitivi senza che il contribuente ne venga a conoscenza.

Non è certo con questi sistemi che si instaura uno stato moderno e si moralizzano i rapporti tra il contribuente e il pubblico potere. Norme più razionali e l'adeguamento alle norme fondamentali sulle notificazioni contenute nel codice di procedura civile, sono nell'interesse della serietà e della razionalità e quindi nell'interesse della stessa P.A.

*

Avv. MARIA RIVALTA, del Foro di Bologna.

Le garanzie del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione

Siamo certi che gli amministrativisti italiani riuniti a Bologna insieme con gli altri Colleghi del libero Foro, sono lieti d'esprimere vivissima riconoscenza all'illustre prof. Enrico Redenti, il Quale, con la squisita sensibilità giuridica e sociale che ha in ogni occasione informato la Sua alta opera di studioso, di maestro e di libero professionista, ha desiderato fosse posta sul tappeto della nostra discussione una materia di tanto fondamentale importanza ed interesse quale è quella delle garanzie del cittadino nei confronti della P.A.

Grazie, dunque, a Lei, prof. Redenti, e grazie ai Colleghi del Comitato organizzatore che con il Suo consiglio prezioso si sono tanto signorilmente adoperati per il successo che non può mancare di questa laboriosa manifestazione forense, le cui discussioni giuridiche dovranno ancora una volta fornire alla pubblica opinione una prova della mutata realtà sociale della nostra classe, poichè le leggi dello Stato non potranno non tutte informarsi allo spirito della Costituzione, che vuole la figura dell'avvocato, non sotto una luce privatistica, ma come unità operante nel complesso meccanismo della Giustizia della quale egli è e deve in ogni caso essere, sincero collaboratore.

Da pari loro, i relatori ufficiali, gli illustri proff. Guicciardi, Jaccarino e Lessona tratteranno della materia vastissima proposita senza limitazioni, forse appunto perchè i più interessati vi trovassero i temi su cui maggiormente si concentra la necessità o l'utilità di un approfondimento.

Ben lungi dalla pretesa di una relazione individuale, queste poche pagine scritte a mo' d'intervento alla vigilia del Congresso si propongono il solo scopo di sottoporre ai Colleghi alcuni punti base relativi alle garanzie del cittadino nei confronti della P.A., punti che come abbiamo or detto non pretendiamo d'esaurire, ma sui quali saremo lieti se s'accenderà la discussione col permesso e la direzione dei relatori ufficiali. Che se poi alcuno degli argomenti qui sotto elencati sarà oggetto della relazione ufficiale, saremo doppiamente lieti e lusingati che la nostra preoccupazione circa l'esatta interpretazione di concetti giuridici sia condivisa da maestri del diritto amministrativo.

In primo luogo desideriamo prospettare la fondamentale bipartizione dell'attività della P.A. in vincolata e discrezionale, che anche e forse soprattutto ai fini della pratica applicazione è di enorme interesse.

Non molti decenni fa, appena tre, qualcuno aveva l'ardire di sostenere che l'amministrazione avrebbe avuto addirittura la facoltà di fissare i fini della propria azione, e se anche fu notevole la reazione, ciò va ricordato perchè anche abbastanza di recente è stato sostenuto che il limite della discrezionalità non sarebbe indicato dal pubblico interesse, ma solo dal pubblico interesse specifico, mentre noi crediamo a ragione di potere asserire che nell'atto amministrativo prende corpo il pubblico interesse già insito nella norma amministrativa, ma anche quello generale a tutte le norme amministrative, poichè il limite della discrezionalità è dato dalla norma che attribuisce il potere discrezionale, che solo una mente ristretta potrebbe vedere avulsa da tutto il complesso delle altre norme, ivi compresi i principi generali del diritto amministrativo.

Nello Stato di diritto, se anche non si vuole giungere a vedere nel *quantum* la linea di differenziazione tra atto amministrativo vincolato ed atto discrezionale, bisogna tuttavia riconoscere che questa presa di posizione ha il suo fondamento se si pone mente che ogni fine della P.A., viene imposto dal diritto. Altrimenti non può essere.

Sia nell'attività vincolata che in quella discrezionale l'amministrazione è obbligata a sottostare alla volontà della legge, al pubblico interesse, generale e specifico, che non può non essere voluto dalla norma o categoria di norme.

L'amministrazione ha nel caso singolo il dovere di interpretare la legge e di trovarne la volontà, per poi fare propria la volontà della legge e tradurla nel singolo atto. La volontà dell'amministrazione

è quindi necessaria perchè senza di essa non vi sarebbe atto amministrativo, ma essa non ha mai, nemmeno in sede di potere discrezionale, la potestà di rendersi arbitra del pubblico interesse. Sembrerebbe allora che l'attività discrezionale potesse confondersi con quella vincolata, ma così non è, perchè mentre nell'attività vincolata l'amministrazione nessuna interpretazione ha da fare del pubblico interesse, perchè esso già risulta esplicitamente dalla legge che impone il tale o il tal'altro atto, in quella discrezionale essa deve appunto rendersi interprete dell'interesse già implicitamente determinato nella norma. Concetto questo che beneficamente risente di quella parte migliore della dottrina tedesca la quale peraltro, ed in massima a torto, respinge il concetto che l'atto amministrativo nasca giuridicamente come atto di volontà della P.A., sia perchè essa non può volere nel senso psicologico del termine, sia perchè neppure sarebbe da accogliersi il concetto della volontà dell'ufficio, poichè l'unica vera volontà dello Stato sarebbe il suo complesso delle leggi.

Ora, se a noi sembra che la classica bipartizione non possa essere seriamente contestata anche per il suo riscontro nel diritto positivo e neppure si possa respingere l'attribuzione della volontà dell'ente pubblico all'ufficio o all'organo, un fondamento di vero esiste nell'affermazione che l'atto amministrativo vale giuridicamente in quanto in armonia colle leggi sostanziali e di procedura.

In sostanza l'attività dell'amministrazione non è mai libera, in quanto non è libero colui che pure con mezzi liberamente scelti agisce secondo una meta da altri prestabilita.

È ben vero, come è stato rilevato, che la determinazione dei fini dell'attività amministrativa avviene in maniera generica e non specifica e che l'organo attivo, procedendo alla specificazione del fine genericamente indicato, sceglie egli stesso fra più possibili scopi immediati della propria azione, ma a parte il fatto che i limiti teleologici non sono illimitati, la scelta alla quale perviene l'organo amministrativo è sempre una scelta solo apparentemente libera, ed anche là dove vi è apparente discrezionalità, in sostanza vi è vincolo.

È stato pure obiettato che è necessario distinguere il vincolo inerente all'interesse dal vincolo attinente all'esercizio del potere, poichè il vincolo all'interesse si porrebbe come una limitazione interna del potere, mentre il vincolo attinente all'esercizio del potere riguarderebbe il lato estensivo, e conseguentemente non tutti gli atti vincolati sarebbero atti dovuti.

Senonchè in quest'affermazione ci pare manchi un termine di

paragone che non può essere che l'interesse pubblico, con riferimento al quale non solo l'atto vincolato ma anche quello discrezionale sono atti dovuti.

Non crediamo che il vincolo all'interesse si ponga come una limitazione interna del potere. Esso limita il potere nella sua estrinsecazione anche nei confronti della legge, nella quale è previsto quell'interesse pubblico che si concreta fino nell'atto amministrativo.

Siamo particolarmente lieti che il prof. Guicciardi sia tra i relatori ufficiali, poichè vorremmo conoscere dalla sua viva voce se Egli approva o meno la teoria degli atti politici, al quale dedicò un **fondamentalissimo** e fortunato libro, così come noi ci sentiamo di trasportarla alle estreme conseguenze.

Quanto stiamo per dire si ricollega all'atto discrezionale.

Innanzitutto precisiamo che l'atto politico, ed in questo siamo pienamente d'accordo col Guicciardi, deve sotto ogni aspetto considerarsi atto secondo il diritto, e non, secondo una dottrina non del tutto tramontata, extra *iuris* ordinem, come atto emanato in base a motivi politici dell'agente.

Non v'è bisogno di spendere molte parole per avvertire come tale teoria non abbia alcuna garanzia giuridica, e sia quanto mai indeterminata, lasciando che un atto sia politico o meno all'esclusivo apprezzamento soggettivo di un qualsiasi agente, poichè **ciò è** assolutamente inconciliabile con l'idea di Stato di diritto.

Dalla considerazione della loro previsione e disciplina legislativa si pone la conseguenza che gli atti politici sono sempre atti *secundum* legem, e se anche essi si volessero vedere come atti necessitati paragonabili alle situazioni di **necessità** dello Stato, **cionondimeno si può** osservare che anche per gli atti necessitati in quanto previsti dall'ordinamento non vi **può** essere contrasto con l'ordinamento stesso.

Mettendo a confronto gli artt. 26 e SI T.U. sul Consiglio di Stato, il Guicciardi rileva come il diritto all'**impugnativa** degli atti politici, contenuto nel suddetto articolo, sia inserito in un testo di legge che riguarda l'**impugnativa** degli atti amministrativi. L'A. arriva alla conclusione che gli atti politici sono quelli caratterizzati dalla loro provenienza dagli organi del Governo, e dal punto di vista obbiettivo emanati **nell'esercizio** del potere politico come appunto quelli che, formando oggetto di **attività** discrezionale, **espri-**

mono la volontà dell'agente formatasi in base ai motivi indicati dai principi della politica.

Siamo d'accordo col Guicciardi sull'interpretazione del requisito soggettivo, ma non del requisito obbiettivo, poichè l'A. testualmente osserva che quelli che nell'attività discrezionale possono considerarsi giuridicamente irrilevanti, nel senso di indipendenti da ogni norma giuridica e di giuridicamente incontrollabili, sono i motivi dell'atto.

Questo ragionamento secondo nostro modesto avviso non può inquadarsi nel diritto pubblico.

Gli atti politici sono per diritto positivi atti *secundum legem*: solo così si può pensare all'impossibilità della loro impugnativa. Non è ammissibile un atto politico illecito: un tale atto cesserebbe di essere politico, poichè esso è sempre conforme all'interesse pubblico considerato non staticamente, ma da un punto di vista del suo divenire.

L'atto politico è l'atto discrezionale per eccellenza, ma appunto per questo se siamo in presenza di atto politico siamo sicuramente in presenza di atto legittimo e conforme all'interesse pubblico. I motivi sono rilevanti per l'atto politico al pari di ogni altro atto amministrativo dal punto di vista di legittimità, non essendo essi sindacabili perchè ope *legis* sono legittimi.

In quanto poi al sindacato di merito va osservato che un atto legittimo non può mai essere inopportuno almeno per quanto riguarda l'interesse pubblico, e ci permettano di dissentire dal Guicciardi, perchè in uno Stato di diritto è essenziale la conformità della legge all'interesse pubblico.

Per noi dunque gli atti politici sono i soli veri atti discrezionali. In essi ope *legis* e sempre legittimamente, l'operatore amministrativo è interprete dell'interesse pubblico nel suo divenire.

Se l'atto politico è sempre legittimo. È sempre atto opportuno per l'interesse pubblico, come mai allora si spiega il controllo politico sugli organi che lo emanano? Esso si spiega in base alla considerazione che essendosi formato su rappresentazioni dell'interesse pubblico nel suo divenire ed essendo atto per eccellenza discrezionale, e cioè passabile di più soluzioni egualmente buone, ma diverse a seconda dei punti di vista da cui si vede l'interesse pubblico dello Stato nel suo divenire, è logico che venga sottoposto a controlli attraverso l'organo che lo deliberò.

Quanto detto sull'atto politico ci porta ad una corretta interpretazione del concetto di pubblico interesse importantissimo per quanto concerne la garanzia del cittadino di fronte all'operato amministrativo. Ed infatti ci sembra con tutta sicurezza di potere affermare che non è vero che la caratteristica degli atti discrezionali sia quella dell'irrilevanza dei motivi. Noi siamo infatti d'opinione che la causa è elemento essenziale dell'atto amministrativo, e questa si traduce sempre in uno scopo di pubblico interesse generale e specifico insieme.

L'interesse pubblico ha un ruolo di prim'ordine nei rapporti amministrativi. Se anche esso è assolutamente da distinguersi dall'interesse del privato, così come sono da tenere sempre separati i due campi del diritto pubblico e del diritto privato, tuttavia è doveroso ricordare come le leggi di diritto pubblico, molto più spesso di quanto non si ammetta, tengano presente l'interesse del singolo, sino qualche volta a farne sia pure indirettamente oggetto dell'attività amministrativa, come avviene nel c.d. contratto di diritto pubblico, dove sembra da ritenersi che scopo dell'amministrazione sia appunto la realizzazione dell'interesse pubblico attraverso la realizzazione dell'interesse privato. Questo è un caso limite, ma da ciò si può ben ricavare la sensibilità del legislatore nel comporre il conflitto interesse pubblico-interesse privato, conflitto che tale è solo apparentemente. Il fine di pubblico interesse condiziona tutta l'attività degli organi e conseguentemente si traduce nell'atto amministrativo esprimendosi nella sua causa. La P.A. in altri termini non è un soggetto avulso dallo Stato, ma è lo stesso Stato agente per il soddisfacimento dei proprii interessi. Nel diritto amministrativo l'interesse che si vuole tutelare essendo pubblico, deve necessariamente prevalere su quello privato, ma il conflitto che ne può derivare è molte volte, ripetiamo, solo apparente.

Si è voluto distinguere un interesse primario ed un interesse secondario dell'amministrazione, anche se i due termini non sempre sono stati intesi in senso univoco. Si è detto che la distribuzione del compito di realizzare gli interessi assunti come fini dello Stato fra i vari organi del medesimo importa che ciascun interesse sia demandato alla realizzazione di un dato organo, interesse che per quell'organo può ben denominarsi primario od essenziale. Quando perciò relativamente ad un dato organo si parla di interesse primario od essenziale, a codesto tipo di interessi ci si deve riferire.

La confusione è nata dal fatto che altri attribuiscono il concetto di interesse primario all'interesse pubblico generalmente inteso. Secondo questa presa di posizione l'interesse secondario sarebbe quello di quel dato ramo di amministrazione o di quel dato organo amministrativo.

Noi, pure ammettendo che il secondo interesse non può mai essere in alcun modo in contrasto col primo, preferiamo, con riferimento ad un dato organo amministrativo, parlare di **interesse primario** od essenziale, mentre all'interesse della **collettività** tutta, generalmente ci pare **più** consona la denominazione di interesse generale amministrativo o interesse collettivo amministrativo.

Senza poi contare che colla denominazione da noi proposta si evita il pericolo di confondere due concetti di interesse egualmente **propri** di un dato organo amministrativo, **perchè** se si chiama secondario l'interesse attribuito ad un dato organo amministrativo, altrettanto secondario dovrebbe chiamarsi un altro tipo di interesse attribuito a quel dato organo, precipuamente quello inteso alla realizzazione di interessi patrimoniali.

Per fare il punto in argomento: interesse collettivo o generale è quello **dell'amministrazione** tutta, interesse primario od essenziale **è** quello precipuamente attribuito ad un dato ramo **dell'amministrazione** o ad un dato organo, interesse secondario è quello precipuamente inteso alla realizzazione di interessi patrimoniali.

I due primi interessi hanno natura oggettiva, e **ciò** torna a tutta garanzia degli amministrati.

Certo, anche se gli interessi primari patrimoniali dei privati e gli interessi secondari o patrimoniali dell'amministrazione hanno natura soggettiva, tale **soggettività** deve essere diversamente intesa, poichè solo così facendo si possono adeguatamente intendere alcuni istituti quali appunto il **c.d.** contratto di diritto pubblico del quale si è **già** fatto menzione, istituti per i quali si sono spesi fiumi di parole, mentre per risolvere le questioni ad essi connesse bastava avere chiara la distinzione degli interessi patrimoniali privati e degli interessi patrimoniali **dell'amministrazione**, i quali anche se **patrimoniali** non possono in nessun caso contrastare con l'interesse generale o collettivo, ma nemmeno coll'**interesse** primario essenziale **dell'ente**.

Abbiamo detto che l'interesse secondario **dell'amministrazione** precipuamente **s'identifica** con la realizzazione di interessi **patrimo-**

niali. Ma tale categoria davvero non esaurisce che gli interessi secondari dell'amministrazione, ed a questo proposito vogliamo essere fiduciosi che venga approvata la nostra catalogazione in essi della vasta gamma degli atti giuridici non negoziali.

A tale conclusione siamo pervenuti per una triplice strada, sia cioè considerando che nei meri atti è rilevante l'elemento della volontarietà, sia che il funzionario opera quale organo dell'amministrazione, sia soprattutto perchè abbiamo sentito un senso di ripugnanza giuridica profondissima a sottoscrivere l'affermazione che un mero atto possa sempre ed in ogni caso prescindere dal fine soggettivo **per** il quale viene emesso.

Anche nei meri atti amministrativi è rilevante l'interesse pubblico come interesse secondario dell'ente. Di conseguenza un certificato **sarà** valido solo se il fine soggettivo di chi lo ha emesso sia quello di dichiarare il vero. La volontà **dell'agente** deve essere quella di certificare la verità. Anche meri atti amministrativi come i negozi sono **dall'ordinamento** intesi alla realizzazione **dell'interesse** pubblico dal quale l'amministrazione non può in alcun momento prescindere.

Come è stato a proposito osservato, la rispondenza all'interesse pubblico è sì un limite alla **volontà dell'autorità** amministrativa in modo da dare luogo alla cosiddetta legittimità sostanziale, ma è opportuno tenere presente che tale interesse, **così** inteso, deve essere perseguito, cioè la volontà dell'amministrazione deve proporsi lo scopo della sua soddisfazione. Onde considerando una manifestazione di **volontà** per determinarne gli elementi suoi, non si può non tenere conto dello scopo cui **esso** è rivolta.

Se nel diritto privato il perseguimento **dell'interesse** privato è sufficiente ad ottenere protezione giuridica e di regola non occorre indagare sulla natura di tale **interesse**, la stessa cosa non avviene nei rapporti nei quali vi è l'intervento della P.A., per la quale è sempre doveroso sottostare alle esigenze della medesima. Per quanto riguarda la P.A., in altri termini, il pubblico interesse ha sempre valore non solo formale, ma altresì **contenutistico**, e in un'amministrazione fondamentalmente sana questo principio non può non tornare a beneficio del privato.

Ma che **cos'è** nella sua intima sostanza l'interesse pubblico?

È stato giustamente osservato che nessuno finora ci ha spiegato

in che modo dal pubblico interesse, come imperativo cui deve ottemperare l'attività amministrativa, si passi a **quell'insieme** di regole oggettive tale da permettere di vedere esattamente come si comportò l'autorità che emanò Fatto. Senza poi contare che da **taluni** si è addirittura avuto il coraggio di affermare che esso darebbe luogo ad un concetto non concreto oggettivamente, **poichè** ogni scopo concreto potrebbe in teoria corrispondere allo scopo astratto del pubblico interesse.

Certo la dottrina tedesca era troppo su linee generali quando osservava che il pubblico interesse **è** un limite oggettivo **all'agire** della P.A. Infatti perchè il pubblico interesse abbia rilevanza giuridica & necessario che si possa controllare se tale scopo di pubblico interesse esiste o non esiste nei confronti dei singoli atti, il che è quanto dire che l'amministrazione deve agire per regole oggettivamente riconoscibili, **cosicchè** il sindacato sia possibile non solo alla **autorità giurisdizionale**, ma a chiunque altro.

È in base a questo ragionamento che ci sembra che la nozione da prendere in esame non sia tanto quella di pubblico interesse generale, **quanto** quella di pubblico interesse specifico; non che la prima nozione risulti avulsa dalla nostra considerazione, ma l'approfondimento e l'applicazione di essa meglio **s'inquadrano** in quell'argomento che ha ad oggetto il fine dello Stato, come causa finale non solo di tutta quanta l'attività amministrativa, ma anche delle altre attività fondamentali dello Stato.

Senonchè, il pubblico interesse specifico ha da intendersi per un ramo dell'attività amministrativa o per un singolo atto?

È questo secondo significato che è da accogliersi, **poichè** solo quando si prende in **considerazione** un dato atto, discrezionale o vincolato che esso sia, si possono fissare delle regole precise ed **obiettivamente** riconoscibili. **È** normale per l'amministrazione pubblica a differenza che per il privato, l'esistenza di limiti negativi, che **determinano** non solo genericamente lo scopo dell'attività, ma specificamente quello del singolo atto, ponendosi altresì **quell'ulteriore** suddivisione tra **attività** ed atto che, non prevista o confusa dagli autori, ha portato spesso alla conseguenza di erronee costruzioni.

In quanto poi **all'inquadramento** giuridico dello scopo di pubblico interesse dell'atto, siamo sicuri che esso può ritenersi elemento **teleologico dell'atto**, anche se qualcuno ha ritenuto di rilevare come la **possibilità** di accogliere nel campo del diritto elementi **teleo-**

mente riconoscibili onde il cittadino queste regole possa sempre conoscere e, quando la legge gliene dia **facoltà**, tenere presente per agire, in caso di violazione di esse, a tutela e salvaguardia del proprio diritto od interesse.

Solo con la nostra costruzione si riesce, del resto, a dare una logica spiegazione alla comune e frequente affermazione che gli atti amministrativi sono atti dovuti.

Non è superfluo aggiungere che l'interesse pubblico è interesse della **collettività** in quanto anche primieramente corrisponde a quel fondamentale interesse di giustizia che non **può** non essere sentito dalla **collettività** non solo come bisogno, ma **altresi** come desiderio. **Poichè** non è da dimenticare che in tanto la **collettività** si organizza, raggiunge quella forma completa di organizzazione che è lo Stato, in quanto appunto è fundamentalmente sentito il bisogno della pacifica risoluzione dei conflitti di interesse dei singoli. È stato sostenuto che il bisogno di giustizia preesiste allo Stato e costituisce la ragione del suo sorgere, e gli altri bisogni altro non sarebbero che una conseguenza dell'esistenza dello Stato e costituirebbero la ragione **ob**-biettiva che giustifica e rende necessaria l'**attività** amministrativa. Quando lo Stato legifera e giudica, come organizzazione, non **soddis**-ferebbe un bisogno proprio, ma un bisogno comune ai suoi sudditi, amministrando **soddisferebbe** invece bisogni suoi **propri** come organizzazione. Lo Stato esisterebbe per legiferare e giudicare, amministrerebbe per vivere.

Una sola osservazione: è interesse dei sudditi e cioè della **collettività** che vengano osservate quelle norme per la cui posizione essi hanno dato vita allo Stato. Da **ciò** deriva che l'osservanza, l'applicazione delle norme è innanzitutto un interesse della **collettività** e solo di riflesso e mediatamente interesse dell'organizzazione amministrativa dello Stato, tutta quanta, sempre ed in ogni caso, subordinata alla legge che i consociati hanno voluto.

Per quanto riguarda particolarmente l'atto discrezionale, poichè & intorno ad esso che **più** si può discutere ed in effetti si sono accese le discussioni, a ragione il Guicciardi ha rilevato che il contenuto dell'atto discrezionale & determinato dalla legge, mentre la libera scelta **dell'organo** agente riguarda non il contenuto dell'atto, che deve tradurre nella pratica l'interesse pubblico, ma l'apprezzamento dei fatti e la loro valutazione, al fine di decidere se sia o meno il caso di usare del potere di emanare l'atto avente quel contenuto particolare che la legge ha determinato.

In altri termini l'amministrazione non può mai raggiungere uno scopo se non attraverso un atto che abbia il contenuto relazionato con quello scopo.

Solo ove si tenga presente il discorso fatto a proposito della natura dell'interesse pubblico, si può comprendere come la considerazione dell'interesse privato non sia né possa essere avulsa dall'azione amministrativa. Quest'asserzione evidentemente non ha nessuna connessione coll'enunciato di una dottrina del resto superata che vorrebbe trasportati al campo del diritto pubblico molti istituti propri del diritto privato.

I due campi, pubblico e privato, sono profondamente distinti, ma interferenze vi sono, e vi sono particolarmente in funzione del concetto di pubblico interesse.

Come bene scrive il Guicciardi, il diritto positivo da un lato si preoccupa che l'attività amministrativa sia sempre conforme all'interesse pubblico, e d'altro lato tende ad evitare che esso invada la sfera dei diritti individuali che l'ordinamento giuridico riconosce ai cittadini anche nei confronti della P.A. Per quanto la P.A. nel suo agire deve sempre osservare sia le norme poste a tutela dell'interesse pubblico che quelle poste a tutela dell'interesse privato. La violazione dei due interessi, pubblico da una parte e privato dall'altra, porta sempre all'illegittimità, cioè violazione di norme, tuttavia la illegittimità ha contenuto diverso, poichè nel primo caso essa porta all'illegittimità pura e semplice che può dal cittadino essere fatta valere su ricorso amministrativo, nel secondo essa porta a quel particolare tipo di illegittimità che non è più violazione di potestà giuridiche, ma violazione di diritti soggettivi dei singoli e che dalla maggiorazione degli autori, e noi con loro, viene chiamata illiceità.

Un argomento strettamente collegato a quello dell'atto amministrativo come atto dovuto, è quello del dovere di buona amministrazione, a torto trascurato dalla dottrina, e che grande parte ha non solo nella comprensione dell'atto amministrativo inteso come dovrebbe essere ma anche interessa ai fini pratici, e che quindi ci permettiamo di sottoporre all'esame dell'eletto consesso di giuristi riuniti a Bologna.

E qui incidentalmente vorremmo fare un'osservazione che solo ad un osservatore superficiale potrà sembrare superficiale, ma che ha il suo fondamento, e che quanti nella pratica professionale ammini-

strativa vedono non solo una professione, ma altresì una missione, non potranno fare, pensiamo, a meno di sottoscrivere.

E cioè dell'enorme influenza che può avere sugli amministratori un'opposizione, un ricorso ben fatto, un'esposizione, non in precedenza per così dire scontata, che si richiami agli articoli di legge violati o poco più o ripeta luoghi comuni, ma un'esposizione che pure nella sobrietà delle linee e del pensiero richiami con una dotta esposizione l'attenzione dell'amministratore sul male operato, lo convinca e lo persuada a non ripetere l'errore. Se grande è l'importanza della dottrina propriamente detta nell'interpretazione e nell'evoluzione del pensiero giuridico e grande è l'influenza del precedente giurisdizionale, non meno nobile ed importante è l'opera di un colto e sereno avvocato amministrativista.

Chiusa la parentesi per dire poche parole suscettibile di notevolissimi sviluppi sul dovere di buona amministrazione.

Ed innanzi tutto desideriamo insistere sulla parola dovere, poichè a torto le purtroppo scarse trattazioni in argomento parlano spesso, non bene, di onere di buona amministrazione, ciò che può dare luogo a dannosi equivoci, in quanto il dovere di buona amministrazione non può essere riguardato alla luce di concetti privatistici, poichè esso è eminentemente pubblicistico, e dà luogo ad un dovere in senso stretto, vale a dire ad un dovere cui non corrisponde un diritto.

E ciò si ricava dal principio che le norme sulla legittimità delle quali fa parte il dovere di buona amministrazione generano appunto dei doveri in senso stretto.

Ci sembra infatti da escludere che il concetto di legittimità debba essere considerato ai soli fini processuali escludendosi in esso una partecipazione essenziale alla dommatica dell'atto amministrativo. L'errore di questa dottrina sta, secondo noi, nella presa che il concetto in esame sia stato forgiato dal legislatore ai soli fini della limitazione del sindacato giurisdizionale ai tre ben noti vizi dell'incompetenza, dell'eccesso di potere e della violazione di legge, il che farebbe della legittimità un semplice *nomen iuris*, mentre ci pare che da un attento ed approfondito esame del diritto positivo si possa ricavare un concetto di legittimità come attinente alla sostanza dell'atto amministrativo.

Esso è concetto ampio ed oggettivo, e pertanto riteniamo di potere affermare che è illegittimo ogni atto invalido sia nella cosiddetta, **illegittimità** che nel cosiddetto merito, constatazione **importan-**

tissima per le conseguenze che ne derivano, e quindi decisamente ci discostiamo da quell'opinione che sostiene la legittimità e la validità dovere essere tenute distinte perchè un atto amministrativo può essere viziato in merito e quindi invalido senza essere affetto da un vizio di legittimità. Se è vero che gli atti amministrativi infatti sono atti dovuti, ciò di cui difficilmente si può dubitare, è altrettanto vero che si avrà un atto legittimo e pertanto valido ogniquale volta effettivamente si sia provveduto al soddisfacimento di tale dovere.

Ci sembra che mentre il concetto di giuridicità stia ad indicare tutto ciò che entra nel mondo del diritto, quello di legittimità esprima tutto ciò che oltre a rientrare nel mondo del diritto è anche adesso conforme.

Strettamente collegato al dovere di buona amministrazione è il dovere di annullamento d'ufficio degli atti amministrativi invalidi, argomento che ha formato oggetto di parecchi studi dell'illustre prof. Lessona, che il Congresso si onora di avere a suo relatore ufficiale.

Quasi certamente crediamo che il Lessona toccherà ancora una volta nella sua relazione l'argomento che è veramente di enorme importanza ai fini della garanzia del singolo nei confronti della P.A.

Per parte nostra modestamente vorremmo osservare che se il dovere di buona amministrazione è dovere giuridico oltrechè morale, l'amministrazione ha il dovere giuridico di rimuovere l'atto, anche se in taluni casi, come in quello di sopravvenienza di atti amministrativi, non pare si possa dubitare trattarsi di potere discrezionale. Secondo il nostro punto di vista i due concetti del dovere giuridico e del potere discrezionale non sono nè debbono essere in antitesi, ma in reciproca e proficua funzionalità.

Parzialmente, ma onestamente ed autocriticamente rivedendo parte di nostro pensiero espresso tempo fa in uno scritto sulla sopravvenienza, dobbiamo dare atto al Lessona che ci sentiamo oggi di aderire alla sua tesi secondo la quale, se le mutazioni rendono l'atto non più idoneo allo scopo e vi sia un interesse individuale concreto all'abrogazione, questo non è una facoltà, ma un dovere per l'amministrazione.

Dubbi possono sorgere se non v'è lesione di interesse individuale, se cioè in questo caso possa essere tenuto fermo l'atto illegittimo, e se ciò si vuole ammettere, lo si può in tanto in quanto la legittimità è interamente connessa col concetto di pubblico interesse. Come

del resto ricavasi dall'art. 6 del T.U. legge com. e prov. del 1934.

Il punto sul quale non abbiamo mutato d'opinione perchè riteniamo lo impedisca l'attuale diritto positivo è quello dell'impugnazione dell'atto amministrativo successivamente illegittimo.

Se anche l'amministrazione ha il dovere di abrogare, se anche tale dovere è un dovere giuridico, esso ci sembra tuttavia dia luogo solo ad un interesse semplice non azionabile non sembrandoci adeguato il richiamo analogico dell'art. 5 della legge com. e prov.

Un ultimo argomento che potrebbe essere proficuamente discusso dal Congresso è quello della motivazione degli atti amministrativi che ha rilevanza grandissima giuridica, etica e pratica.

Dopo l'apprezzatissimo studio del prof. Jaccarino non molto si è studiato l'argomento, ciò che ci ha spinto a scrivere in materia un libro che daremo quanto prima alle stampe.

In esso è sostenuto l'obbligo in via generale di motivare gli atti amministrativi, e ciò da un punto di vista di stretto diritto positivo.

Agli effetti pratici dei quali principalmente deve occuparsi il Congresso si può osservare che prima della sentenza del giudice che stabilisce la legittimità o meno del comportamento dell'amministrazione, il destinatario dell'atto amministrativo deve supinamente accettare il medesimo, senza protesta. A parte altre considerazioni, basterebbe tale grave imposizione di volontà unilaterale della P.A. a fare concludere quanto sia importante, non come contropartita, che è tanto grave il sacrificio posto al privato da non potervi essere, ma come base per la futura linea di difesa da parte del destinatario dell'atto amministrativo, il conoscere fino dalla sua emanazione quale fondamento l'amministrazione ha inteso dare al suo atto.

La motivazione è importante anche perchè è presumibile che induca l'amministrazione a meditare più a lungo sul provvedimento che essa sta per prendere.

Ed inoltre non si può disconoscere l'importanza che la motivazione ha nell'interpretazione dell'atto amministrativo, facendolo addirittura passare, nei casi dubbi, da una categoria ad un'altra.

L'amministrazione deve rendere plausibile verso gli altri soggetti il suo comportamento, la sua superiorità, il che, in omaggio al principio dell'esecutorietà, ovvero della presunzione di legittimità, può avvenire solo colla motivazione dell'atto.

Avv. GIOVANNI ZIRONDA, del Foro di Venezia.

**Note presentate alla III sezione
del Congresso nazionale giuridico forense**

Si ritiene opportuno richiamare l'esame del Congresso su un tema che attiene sia alla procedura civile, che alle guarentigie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. Vi sono due evenienze che tormentano gli avvocati che devono dare il loro patrocinio in cause contro lo Stato e gli altri Enti pubblici: -- la prima è quella del modo, dove, come e a chi vada notificata la citazione — la seconda riguarda la possibilità di esecuzione forzata.

Quanto alla citazione, spesso i colleghi dell'Avvocatura di Stato hanno la cortesia d'informare, ma il caos di disposizioni è tale che non si è mai sicuri, ed il Supremo Collegio è purtroppo molto severo in materia. In sede legislativa vi è un progetto del Senatore Avv. Trabucchi di Verona, ma lo stesso, dopo un primo esame avanti la Commissione Giudiziaria del Senato, si è insabbiato in attesa di un parere dell'Avvocatura di Stato, che non si decide mai a renderlo. E gli avvocati, che sono maggioranza nei due rami del Parlamento, non si preoccupano abbastanza di tale incongruenza politico-giuridica che intralcia fino dall'inizio il diritto del cittadino a far valere le sue ragioni in confronti dello Stato e degli Enti pubblici assimilati.

Ma dove l'intralcio diventa addirittura uno sconcio è nella assoluta impossibilità del cittadino di ottenere la esecuzione di decisioni del magistrato in confronti dello Stato e degli altri enti assimilati.

Il Codice di procedura attuale è già, nel procedimento esecutivo, tutto in favore del debitore, ma, quando debitore è lo Stato, allora si erigono barriere insormontabili contro il creditore, barriere create dal Codice civile che impediscono l'esecuzione sui beni o perchè sono demaniali, o perchè fanno parte del patrimonio indispensabile. È concepibile che in uno Stato democratico quale il nostro, il cittadino si trovi in una tale condizione di inferiorità giuridico-processuale nei confronti dello Stato e degli Enti assimilati?

Che non vi possa essere un modo di conciliare gli interessi della Pubblica Amministrazione, con i diritti dei cittadini? Mi

permetto di richiamare l'attenzione del Congresso su tale problema che, per chi esercita la professione forense, è uno dei principali.

Ciascuno di noi si è trovato infinite volte di fronte a casi dolorosi di cittadini vittime di un tale anormale assolutamente ingiusto stato di cose. Un modo di ovviarvi, un rimedio, dovrebbe bene esservi, e il nostro Congresso può consigliarlo.

Lasciando inalterata la tutela che il Codice civile dà ai beni, vi sarebbe certo il sistema di dare la possibilità al creditore dello Stato, delle FF.SS., o di altro ente assimilato, di ottenere un mandato pagabile alla Tesoreria provinciale, indipendente dalla recalcitrante volontà del debitore. Le Tesorerie sono i Cassieri dello Stato; è vero che esse pagano in base a tanti conti speciali, su tante voci che hanno altrettanti fondi, ma questo sistema normale del loro funzionamento non deve creare intralcio. In base al mandato la Tesoreria deve pagare, pensi essa a creare un fondo per imprevisti o qualcosa di simile! Mezzi contabili non ne mancano. Quale autorità può rilasciare un mandato di pagamento che abbia una tale forza? Dapprima avevo pensato alla Corte dei Conti, ma sarebbe peggio «il tacon del buso», perchè un tale organo amministrativo burocratico all'eccesso, terrebbe a dormire le pratiche; noi tutti ne sappiamo qualcosa, basta pensare alle pensioni!

Nella specie poi, non si tratta di controllo contabile perchè vi è già un titolo riconosciuto dall'autorità giudiziaria, quindi la funzione contabile-amministrativa è superata, assorbita. Non rimane che l'autorità giudiziaria che offre tutte le garanzie per riconoscere la legalità e la validità del titolo esecutivo che venga esibito. Ciò non in sede contenziosa, che è già esaurita, ma dovrà farsi in sede, diremo così, onoraria, in Camera di Consiglio. E si dovrebbe, per maggiore garanzia del debitore, ricorrere alla più alta autorità di merito, e cioè alla Corte d'Appello, il che risponde ad una duplice necessità pratica, in quanto così non si aprono tanti conti in ogni Tesoreria, ma solo nelle tesorerie che sono sedi delle Corti d'Appello e perchè nelle sedi delle Corti vi è un ufficio dell'Avvocatura di Stato. La procedura dovrebbe consistere in un ricorso alla Corte, in Camera di Consiglio che deciderebbe, sentito il Procuratore Generale e, previo interpello dell'Avvocatura di Stato, per eventuali osservazioni; la decisione dovrebbe consistere nella semplice emissione di un mandato d'ufficio che sarebbe emesso, previa sola constatazione della regolarità ed eseguibilità del titolo esecutivo. Tale procedura dovrebbe essere esente da bollo e registro,

sia per facilitare il povero creditore, sia per non complicare con altre spese, e dovrebbe essere, in ogni caso, evitata anche la parvenza di ulteriore giudizio. Nessuna motivazione, solo l'emissione (o meno) del mandato.

Se alcuno suggerirà qualcosa di diverso e di più spiccio, tanto meglio: il Congresso è convocato apposta per studiare, scegliere, decidere.

E speriamo bene!

QUARTA SEZIONE
PKOCEDURA CIVILE

AVV. UMBERTO D'ANGELILLO, Pres Cons. ord. avv. e proc. di Avellino.

Procedura Civile al Congresso di Bologna

Precedenti Congressi - Lineamenti orientativi di revisione generale - Necessità di una seconda Novella in attesa della riforma - Concrete proposte nel prossimo Congresso.

Bologna, che vanta la fondazione della prima Università Italiana, scuola di glossatori i quali, rinnovando la scienza giuridica romana, ne fecero centro di civiltà universale, accoglierti in settembre gli avvocati a congresso.

Il programma dei lavori, preparato da una Commissione nominata a Roma nell'ottobre 1956, & quanto mai suggestivo ed invitante sia per quando riguarda i temi in discussione, sia per i sontuosi ricevimenti preparati dalla Provincia, dal Comune e dai Consigli degli ordini forensi locali.

La città, che sulle sue monete scolpì il famoso motto: « *Bononia docet* » i? in linea con le sue gloriose tradizioni di fede e di cultura. Dal 21 al 26 settembre, quindi, nelle capaci aule di quella secolare Università avvocati e giuristi s'incontreranno di nuovo per discutere temi di alto interesse giuridico generale oltre che argomenti di natura esclusivamente professionale.

Delle cinque sezioni predisposte le prime tre in seduta plenaria si occuperanno della difesa della professione forense, dell'organizzazione tecnica, della funzione giuridica, della previdenza ed assistenza forense, delle guarentigie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Le altre due sezioni si occuperanno separatamente della procedura civile e penale. Dopo l'esperienza dei Congressi seguiti con particolare frequenza, specie in questi ultimi tempi, le discussioni

si prevedono intense e vibranti per il numero dei partecipanti e per i temi in programma.

Mai come in questi ultimi anni, dicevamo, le riunioni, gli incontri, i congressi sono stati così frequenti ed incalzanti nell'ansia insoddisfatta di una migliore e più perfetta giustizia, ~~più~~ rispondente al ritmo incalzante della vita economica e sociale. Ed è pacifico che la fede nella giustizia ~~rappresenta~~ il pilastro fondamentale della solidità e della civiltà di un popolo.

Il problema relativo alla giustizia processuale civile è stato quello che ha polarizzata maggiormente l'attenzione nei vari congressi ove gli scontri vivaci e vibranti di giuristi e professionisti si sono svolti più accaniti con illustrazioni teoriche, rilievi statistici, osservazioni pratiche, relazioni contrastanti nella forma, ma convergenti in una riforma.

In realtà tale necessità tu riconosciuta fin dal 1948, dopo tanti anni di amara esperienza, e sancita nel D.L. 5 maggio 1948 n. 483, ratificato, dopo vari emendamenti, con la legge 14 luglio 1950 n. 581 avente decorrenza esecutiva col 1° gennaio 1951.

Il relativo art. 1, infatti, così testualmente stabilisce:

«Fino alla revisione generale del c.p.c. approvato con R.D. 28 ottobre 1940 n. 1443 sono ad esso apportate le modifiche ed aggiunte risultanti dagli articoli seguenti».

La legge del 1950 (detta Novella del 1950) apportò modifiche marginali che presto si rivelarono non adatte ad ovviare agli inconvenienti riscontrati nell'applicazione del codice del 1940.

Le due principali innovazioni (citazione a termine fisso ed impugnabilità delle ordinanze) valsero ad intralciare, congestionare ed aggravare di più i mali del processo civile.

Il Senato della Repubblica nella seduta del 26 marzo 1954 approvò all'unanimità il seguente ordine del giorno:

«Il Senato, rilevato che le innovazioni portate dalla Novella al c.p.c. (legge 13 luglio 1950 n. 581) solo in minima parte hanno soddisfatto le aspirazioni della Classe Forense ed avviato agli inconvenienti riscontrati nell'applicazione dell'attuale Codice di rito, ritenuto che, perciò, è necessario provvedere ad una nuova legislazione che elimini le attuali deficienze, invita il Governo a mettere allo studio una riforma più completa e radicale che risolva in pieno il problema della legislazione processuale civile in maniera conforme alle esigenze più imperiose della pratica forense ed alle reali possibilità finanziarie dello Stato».

Kiconosciuta, quindi, la necessità di una radicale riforma anche in sede legislativa, una circolare ministeriale del 10 agosto 1954 richiese agli Organi professionali e giudiziari specifiche proposte di modifiche ed emendamenti in modo da avere così una proficua collaborazione nell'opera di revisione.

I vari congressi e convegni a carattere nazionale e regionale, susseguiti dal 1947 in poi, hanno tracciate le linee programmatiche della necessaria riforma.

Parallelamente, quindi, all'opera della Commissione all'uopo incaricata per la riforma, non è fuor di luogo fare il punto della situazione dei rotti espressi dai singoli congressi. Tralasciamo per brevità quelli di Firenze (1947), di Napoli (1949), di Bari, di altri importanti Centri giudiziari, per fermare la nostra attenzione su quelli di Napoli a carattere regionale (1954), di Milano (associazione Forense 1955), ancora di Milano (Centro Studii giuridici 1955), di Trieste (1955), ed ancora di Napoli (associazione forense 1956).

I. L'Assemblea straordinaria di Avvocati e Procuratori dei Consigli dell'Ordine del distretto della Corte d'Appello di Napoli in data 21 novembre 1954, dopo ampia discussione, votò il seguente ordine del giorno:

a) che sia indispensabile ed indilazionabile modificare il cod. di proc. civ.;

b) che, per realizzare la riforma in sede legislativa, sia necessario costituire una Commissione nella quale la Classe forense abbia riservata una larga partecipazione;

e) che le modifiche al cod. di rito civ. siano dirette all'eliminazione dell'udienza del giudice istruttore e del relativo verbale, adottando il sistema della pronunzia collegiale, salvo per i provvedimenti ordinatorii e per il raccoglimento delle prove, in rapporto ai quali la Commissione di cui al comma 6) disciplinerh la competenza in modo da evitare che riviva l'istituto del giudice istruttore.

II. I due congressi tenuti dall'Associazione Nazionale Forense, a Milano, maggio 1955, a Napoli, ottobre 1956, ribadendo la conclamata necessità della riforma del codice di rito, approvarono alla unanimità un ordine del giorno col quale si proponeva all'Assemblea legislativa, perchè, in vista della necessità della riforma e del tempo indispensabile per poterla attuare, sia richiamata tempora-

neamente in vigore la legge sul procedimento sommario con le modifiche suggerite dalla pratica forense.

III. L'incontro promosso dal Centro italiano di studi giuridici nel giugno 1955 in Milano merita particolare attenzione per la sua formazione, per lo svolgimento, per i contrasti e per la relativa conclusione. Erano presenti alti Magistrati, Giuristi, Maestri e parecchi autorevoli Avvocati. Le due relazioni di S. E. Pasquera, Presidente di Sezione della Cassazione e dell'Avv. Castelletti concludevano, in sostanza, nella **necessità** di una riforma, sia pure parziale (fase preparatoria in Cancelleria, ordinanza **orientativa** istruttoria collegiale eco.). Nella discussione, come si rileva dai **relativi** atti, si determinarono tre correnti: la prima **per** una riforma nel sistema o, comunque, per una qualsiasi riforma atta ad ovviare all'attuale stato **di** cose; la seconda **contra** a qualsiasi ritocco (ben vero molto poco numerosa); la terza per una riforma sostanziale e radicale. L'ordine del giorno approvato a chiusura **dell'in-**contro considerava:

« Che la crisi del processo è essenzialmente dovuta a circostanze obiettive dell'amministrazione ed organizzazione giudiziaria tra le quali primeggia il numero insufficiente dei giudici addetti a tale ufficio, cosicchè urge che nella distribuzione della spesa pubblica venga finalmente riconosciuto l'indubbio primato di importanza della giustizia, in conseguenza di che faceva voto perchè si provveda ad assicurare la sufficienza dell'adeguata distribuzione dei Magistrati e la necessaria attrezzatura nel personale ausiliario e nei mezzi materiali degli uffici giudiziari »: (Al convegno era presente una folta schiera di Magistrati).

L'ordine del giorno così concludeva:

« Che l'esperienza che si sta facendo (siamo vicini ad un **ventenni** di esperienza!) non sia turbata da riforme imprudenti, salvo studiare frattanto con meditata cautela provvedimenti che, senza alterare la funzione **dell'istituto**, valgano ad alleggerire il carico soverchio da cui i giudici istruttori sono gravati specialmente nei grandi Tribunali ». In sintesi, quindi: riconoscimento **dell'esistenza** di una crisi della giustizia e della **necessità** di una qualsiasi revisione.

IV. Nel settembre 1955 si tenne a Trieste il Terzo Congresso Nazionale Giuridico Forense. Va subito detto che furono giornate

meravigliose. Dal Teatro Verdi al Palazzo del Comune, dal Palazzo di Giustizia all'Università, dal Colle di S. Giusto al Castello di Miramare, dai Musei Civici al Faro della Vittoria, a Gorizia, al San Michele, a Monfalcone, ai Sacrarii di Oslavia e di Redipuglia, Trieste apparve smagliante nelle sue sublimi bellezze di ricordi, di dolori e di gioie, eterno simbolo di libertà e di fede, per la Madre Comune: l'Italia!

Il Congresso, quindi, si svolse nell'immane atmosfera di trionfo del diritto e della legge al di sopra di ogni dittatura.

Nonostante gli aspri dissensi e le ardenti polemiche, la discussione sulla riforma del cod. di proc. civ. si svolse in tono pacato e sereno. L'ordine del giorno approvato dal Congresso merita di essere qui trascritto integralmente:

« Il Terzo Congresso Nazionale Giuridico Forense, premesso che va aggravandosi il disagio nel funzionamento della giustizia civile, che si manifesta nella lentezza dei procedimenti, nel dispendio di tempo, e di attività dei difensori, nel ritardo nell'emissione dei provvedimenti dei giudici e del Collegio, nell'imperfetta organizzazione del rito giudiziario, con pregiudizio dei diritti delle parti, che nonostante le modifiche ed aggiunte apportate dalla novella del 1950, che ha eliminato alcuni dei più gravi inconvenienti, non è sempre assicurata la piena tutela giurisdizionale dei diritti, alla migliore attenzione della quale è necessario un maggiore potere dispositivo delle parti, con correlativa riduzione dei poteri conferiti al giudice istruttore; che alle manchevolezze del processo concorrono deficienze quantitative e qualitative dei mezzi personali e reali messi a disposizione del processo e la mancata assegnazione al Ministero di Grazia e Giustizia dei fondi necessari, la cui attuale insufficienza ostacola o rende addirittura impossibile l'amministrazione della Giustizia; che è urgentissimo rimediare agli inconvenienti ed alle deficienze di cui alle precedenti considerazioni, onde impedire che, aggravandosi, si determini una crisi generale della giustizia civile; invita il Governo nel superiore interesse della giustizia: 1) ad aumentare in modo adeguato i fondi necessari per il migliore andamento del processo civile ed a provvedere ad una migliore utilizzazione dei mezzi attualmente a disposizione del processo stesso, nonchè al completamento ed allargamento dell'organico; 2) a promuovere le modifiche opportune del codice di procedura civile fino a farne strumento efficiente ed armonico per l'attuazione di una giustizia pronta e conforme alla più ampia tutela dei diritti dei

cittadini, nel quadro delle istituzioni democratiche; 3) a promuovere le riforme attraverso la richiesta di delega legislativa e sentita una commissione in cui sia largamente rappresentato l'Ordine forense ».

In conseguenza di tale ordine del giorno fu nominata una Commissione nazionale col mandato di concretare le relative proposte di modifica. Il tema del Congresso di Bologna per la procedura civile ha lo speciale riferimento ai lavori di detta Commissione.

Sarebbe stato opportuno e consigliabile informare preventivamente i Congressisti, o quanto meno i Consigli dell'Ordine, sui lavori di detta Commissione per una migliore e più specifica preparazione alla discussione.

Comunque, a questo punto non è fuor di luogo rilevare in via riassuntiva i seguenti punti fermi riconosciuti da giuristi e professionisti:

a) che vi è un'innegabile e palese crisi della giustizia civile;

6) che si appalesa necessaria, urgente ed indilazionabile una riforma, qualunque essa sia, per evitare che tale crisi diventi generale con ovvie gravi ripercussioni sul piano economico e sociale della Nazione.

Il problema ha, quindi, superato lo stadio di cognizione (per dirla in termini giuridici) per passare alla fase d'esecuzione. Nel Congresso di Bologna non dovremo sentire ripetere gli stessi argomenti svolti nei precedenti convegni (nel Congresso di Trieste vi furono, se non andiamo errati, ben ventinove interventi nella quarta sezione che trattava la proc. civ.). Il tempo all'uopo stabilito nel programma dei lavori è limitato soltanto alle ore pomeridiane del 25 settembre per concludersi nella mattina del giorno successivo. Occorre che anche la discussione sia circoscritta alle linee programmatiche della riforma in riferimento ai lavori della Commissione nominata dal Congresso di Trieste. Gli argomenti relativi alla crisi, ai difetti, agli attuali inconvenienti e deficienze nell'amministrazione della giustizia, anche se esposti, come sempre, in forma ed in tono brillanti e profondi, faranno perdere tempo perchè già superati dalle conclusioni di tutti i precedenti Congressi. Essi, se mai, potranno incidentalmente servire come spiegazione dei criteri messi a base delle concrete proposte di revisione che si vorranno votare.

Non è senza motivo che s'insiste su tale concetto principalmente per il dignitoso riguardo e per la doverosa osservanza dei risultati dei voti del precedente Congresso.

Nella raccolta della *G. I.* dello scorso anno (1956) tra le varietà giuridiche è stata riportata la relazione della Facoltà giuridica dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sulle eventuali modifiche al Codice di proc. civ. in risposta ad analoga richiesta del Ministro Guardasigilli.

Si legge, tra l'altro, in detta relazione che la Facoltà, *in primis*, è spiacente di non potere accogliere il concetto ispiratore del voto del Senato del 26 marzo 1954 perchè, si dice, all'innegabile disagio della classe forense non si accompagna un peggioramento nell'amministrazione della giustizia. Nello scongiurare in conseguenza di mettere allo studio la riforma auspicata in sede legislativa, consigliava, fra l'altro, un allargamento della competenza pretoria.

Par di sognare, specie dopo quanto in narrativa esposto come conclusione dei vari Congressi. Sembra che il lavoro ed i sacrifici della Classe Forense convocata nelle varie città (da Napoli a Milano, da Bari a Trieste) debbano rimanere infruttuosi nell'amara disillusione di visioni errate. Ma quello che fa rimanere maggiormente perplessi consiste nel rilevare che il consiglio dato dalla relazione dell'Università del Sacro Cuore fu accolto con la legge 18 luglio 1956, n. 761 sull'allargamento della competenza.

Ecco perchè i Colleghi Congressisti a Bologna dovranno con energica decisione passare sul piano di pratiche e concrete proposte di quella riforma già decisa dal precedente Congresso ed adottare un piano di azione da svolgere presso la competente sede legislativa.

Occorre impegnare tutti i Colleghi investiti di mandato politico affinchè svolgano un'azione determinante nella formulazione e pubblicazione di una legge, prima che si verifichi quella crisi generale della giustizia paventata dall'Ordine del giorno approvato dal Congresso di Trieste.

In tutti i convegni svoltisi in questi ultimi anni la discussione in materia si è polarizzata sulla funzione del giudice istruttore. La revisione, così come riconosciuto fin dal 1948 in sede legislativa, deve essere generale. L'attuale codice di rito difetta di organicità e di coordinamento in vari istituti. Anche la Suprema Corte (vedi fra l'altro una sentenza del 9 ottobre 1954) lo ha rilevato e ne ha auspicato l'urgente rimedio. Procedura ingiunzionale, sistema d'impugnazioni, formalità dei lodi arbitrali, costituzione e comparizione, esecuzioni mobiliari ed immobiliari, ripetizione di gara in caso di aumento di sesto: tante disposizioni vanno coordinate in un com-

plesso organico in modo da eliminare del tutto contrastanti decisioni giurisprudenziali che fanno ora navigare le parti ed i professionisti in un mare minato e senza precisi orientamenti.

È ovvio, quindi, che una revisione generale così intesa, riconosciuta e conclamata, non circoscritta soltanto alla figura di questo principale imputato (il Giudice Istruttore) richiede un periodo di tempo considerevole, specie se si pensi al nostro sistema bicamerale, alle immancabili necessarie discussioni sul piano legislativo ed alla prossima scadenza del mandato parlamentare con tutte le relative conseguenze di lungaggine burocratica nel tempo.

In tale situazione, indipendentemente dalle concrete proposte di revisione generale, occorre richiedere d'urgenza la pubblicazione di un'altra così detta Novella (giacchè siamo in epoca di novelle) atta ad eliminare in via provvisoria per lo meno i due più gravi inconvenienti dell'attuale disfunzione giudiziaria: il verbale istruttorio in sede di cognizione e l'audizione delle parti in sede di esecuzione mobiliare, con l'unificazione del sistema esecutivo.

In proposito il Consiglio dell'Ordine di Avellino ha presentato, a relazione del dott. Gallo Armando, un volumetto contenente concrete proposte di riforma specie per quanto riflette la necessaria fase preparatoria del dibattito tra le parti con la comminatoria di termini e la limitazione dei poteri decisorii dal Giudice Istruttore.

In sintesi: la fase preparatoria (costituzione, atti, difese) da svolgersi tra le parti in Cancelleria entro termini perentori, deve precedere quella istruttoria la cui direttiva, in caso di contrasto tra le parti, deve essere data dal Collegio.

Il che, in sostanza, si verifica, fra le altre, anche nella procedura inglese ed americana. In effetti qualunque sistema di revisione nella struttura processuale non potrà mai prescindere da quella fase preparatoria che serve quale opera di chiarificazione e delimitazione delle questioni da sottoporre all'esame del Magistrato, sia istruttore che Collegiale.

Tale fase varrà ad eliminare quella lunga serie di rinvii pre-istruttori che, nella disagevole congestione delle prime udienze, servono solo a far perdere tempo ed energia.

L'intervento del Giudice, dopo la fase preparatoria svolta in termini perentori tra le parti, sarà limitato a sanare eventuali irregolarità formali od integrative oppure ad assumere i mezzi istruttori sui quali non vi sia contestazione tra le parti. Le decisioni su prove documentali o sui mezzi già raccolti col consenso delle parti,

sull'ammissibilità di quelli contrastanti e sull'orientamento della lite saranno devolute al Collegio. In sostanza il procedimento da seguire sarà adattato alla natura della lite ed i lamentati inconvenienti della famosa Novella del 1950 saranno così eliminati.

In tale opera di revisione saranno necessari: a) l'istituzione di termini perentori nella fase preparatoria e nell'espletamento dei mezzi istruttori di prova; b) l'indicazione a pena di nullità dei documenti e dei mezzi di prova nell'atto di citazione; c) l'ampliamento della competenza del Pretore per valore (ad almeno 500 mila in base al coefficiente ufficiale di rivalutazione monetaria) e per materia (lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria); d) unica disciplina organica dei mezzi di esecuzione mobiliare ed immobiliare da deferirsi al Pretore non trattandosi di lite in senso tecnico, così come ritenuto da autorevoli giuristi; e) comunicazione al contumace dei documenti e dei mezzi di prova non indicati in citazione; f) concrete sanzioni contro la parte che ha agito con dolo turbando l'equilibrio economico del cittadino e dello Stato.

Basterà, quindi, senza attendere la lunga elaborazione di una revisione procedurale di cognizione, inserire (sotto forma di una seconda Novella) questa fase preparatoria pre-istruttoria e la già illustrata limitazione dei poteri del Giudice col rinvio al Collegio di ogni decisione su richieste istruttorie contrastate.

Che dire, poi, dell'attuale struttura del processo d'esecuzione?

Se il legislatore nel codice di rito del 1940 volle evitare nella fase esecutiva ogni forma contenziosa, in realtà non fece che inserirla anche nel terzo libro che avrebbe dovuto, invece, prescindere da ogni ulteriore discussione dopo l'esauriente garanzia di giustizia dimostrata per la formazione del titolo esecutivo.

Ora la forma contenziosa impressa in pratica alla fase esecutiva ha scossa maggiormente la fiducia nell'autorità dello Stato con gravi ripercussioni economiche nella già preoccupante crisi che si attraversa, specie in riguardo alla voluminosa circolazione dei titoli all'ordine. L'udienza di comparizione, oltre ad essere in contrasto giuridico con la natura della fase esecutiva, crea migliaia di altri fascicoli nelle Cancellerie delle Preture, già cariche per le controversie sulle locazioni e per l'aumentata competenza per valore.

Tutto ciò con grave carico dei Pretori e con deprecabile sottrazione di ogni iniziativa al creditore il quale è « il solo giudice dei suoi casì » dopo essere uscito (Dio sa come) dalla fase di cognizione.

La procedura già offre al debitore sufficiente garanzia per opposizioni ed eventuali eccezioni.

Anche qui, in via d'urgenza, sempre in attesa della revisione generale, dovrebbe eliminarsi subito l'udienza di comparizione, così come auspicato da tutti i precedenti Congressi forensi.

In conclusione il rimedio contingente atto ad arginare il pericolo di una crisi generale della giustizia consiste nell'eliminare tutte le formalità non essenziali con una seconda « Novella ».

¶ Sigg. Colleghi Congressisti riflettano su queste osservazioni.

I Congressi si succedono nel tempo, gli Ordini del giorno, per quanto vibrati, sono destinati alla raccolta degli atti; frattanto la crisi si aggrava e diventa generale.

Occorre un'azione concreta in riferimento ai lavori della Commissione nominata dal Congresso di Trieste specie per quanto riguarda l'emanazione di norme temporanee in attesa della revisione generale.

Soltanto così il nuovo lavoro che ci accingiamo ad affrontare potrà avere una proficua efficacia atta ad evitare quella sconfortante ed umiliante sofferenza di migliaia di professionisti e di Magistrati ed a restituire dignità alla Giustizia, indice di civiltà del popolo.



Avv. AUGUSTO TEDESCHI, del Foro di Reggio Emilia.

Comunicazione sulle proposte di riforma del c.p.c. e sulla Relazione Paola - Davanzo al Congresso

L'argomento delle riforme al c.p.c. è all'ordine del giorno del Congresso Giuridico Nazionale Forense di Bologna; ed è argomento della massima importanza.

Come tale, inte essa, e deve interessare, tutti: giuristi ed avvocati, docenti e « pratici »; e studiosi. Ci deve essere pertanto posto anche per me per esprimere il mio pensiero sulle proposte riforme (o su altre eventuali), che interessano lo strumento della mia, e nostra, diuturna fatica.

Questa, che mi accingo a scrivere, non è, e non vuole essere, uno studio compiuto sugli inconvenienti derivati dall'applicazione del Codice del 1942, e neppure sulle nuove proposte di riforma formulate dalla Commissione Nazionale nominata dal Congresso

Giuridico Forense di Trieste; nè potrebbe esserlo, per la brevità del tempo intercorrente tra il ricevimento della Relazione Paola-Davanzo e i prossimi lavori del Congresso di Bologna. Vuole essere soltanto l'espressione di una opinione derivata, oltre che da annosi studi sull'applicazione del Codice del 1942, soprattutto dalla ormai lunga — e, mi sembra, sufficiente — esperienza su di esso e sulle modificazioni e aggiunte di cui alla Legge 14 luglio 1950 n. 521.

Del Codice del 1942 (e anche degli inconvenienti riscontrati nella sua applicazione) ho avuto più volte occasione di occuparmi, con osservazioni sul secondo progetto di revisione al Codice stesso (in *Giur. it.* 1947, parte IV, col. 29), nonchè in successivo scritto (in *Giur. it.* 1947, parte IV, col. 105), e in occasione del D.L. 5 maggio 1948 n. 483 e della successiva Legge 14 luglio 1950 n. 521, che ratificava il decreto suddetto con aggiunte e modifiche (in *Giur. it.* 1948, parte IV, col. 141, e *Giur. it.* 1950, parte IV, col. 145).

Nei primi di quegli scritti avevo, tra l'altro, apertamente sostenuta la impossibilità di potersi attendere dal Codice del 1942 buoni risultati, a parte i numerosi punti nei quali avrebbe dovuto essere corretto e modificato, soprattutto per l'assoluta inadeguatezza del numero dei Giudici, di fronte all'imponente mole di lavoro — e di responsabilità — che il nuovo codice imponeva al Giudice Istruttore. (Questo è anche ora il pensiero dei Relatori sulla difesa della professione forense e sulla organizzazione tecnica della funzione giudiziaria, pag. 37).

E scrivevo: « Ora se il Codice attuale non può essere applicato dal Giudice nel solo modo che applicato essere dovrebbe per raggiungere lo scopo che il Legislatore si è prefisso, bisogna bene adattarsi a ritornare ad un codice o a fare un codice che il Giudice possa, nel migliore dei modi, applicare, o ad apportare, almeno, al codice vigente, quei ritocchi che sono indispensabili perchè la giustizia funzioni »; concludendo che se il rito del Codice Vacca era ritenuto retrogrado ed inaccettabile, non si ritornasse a quello, ma ci si avviasse però « ad una modifica del Codice attuale nei punti nei quali essa si presenta più necessaria ed urgente ».

Le « modifiche » (ed aggiunte) sono venute (col D.L. 5 maggio 1948 n. 483); e con la L. 14 luglio 1950 n. 521 sono venute altre « aggiunte e modifiche » alle precedenti « modifiche ed aggiunte » proposte col citato decreto legge. Esaminate, a suo tempo, le prime e le seconde, concludevo che non restava « che constatarne i risultati nella sua pratica attuazione, e vedere se, per caso, non si rendessero

necessarie altre « modificazioni ed aggiunte » alle « aggiunte e modificazioni » apportate alle « modificazioni ed aggiunte » di cui al D.L. 5 maggio 1948... ».

Tale necessità è stata, in generale, riconosciuta. E la delibera del Congresso Giuridico di Trieste di affidare ad una Commissione Nazionale la elaborazione di un progetto di riforma, di tale ritenuta necessità ha fornito piena conferma.

* * *

L'attenta disamina del progetto stesso mi avrebbe persuaso: che molte delle proposte modificazioni meritano pieno consenso; che per altre sarebbero consigliabili alcune modifiche; che altre, invece, non possano venire approvate.

A) Non esito a dare il mio pieno consenso alle riforme proposte agli articoli 364, 398, 651, 668, 2° capoverso, relativi alla abolizione del deposito per multa per la procedibilità del ricorso per Cassazione e del giudizio di revocazione, **nonchè** di quelli disposti per il caso di soccombenza in giudizio di opposizione a decreto e per l'opposizione dopo la convalida; alla proposta di unificazione delle norme degli artt. 615 e 617, nel senso che qualunque opposizione proposta prima del primo atto di esecuzione debba spiegarsi con citazione avanti il Giudice competente per materia, valore e territorio, mentre ogni altra opposizione successiva debba proporsi con ricorso al Giudice della esecuzione; alla proposta di abolizione del 2° e 3° comma dell'art. 618, al fine di togliere l'assurdità della proclamata inappellabilità delle sentenze pronunciate a sensi dell'art. 617 1° comma, **nonchè** di quelle rese in cause di opposizione relative alla regolarità formale del titolo esecutivo e del precetto — quando fossero state proposte dopo l'inizio della esecuzione — **nonchè** alla notificazione di essi e ai singoli atti di esecuzione; (e tutto **cio** per le ragioni che mi avevano indotto a consigliare tali modifiche fin dai miei scritti in **Giur. it.** 1947, IV, 29, e in **Giur. it.** 1950, IV, 145).

B) Mi trovano, poi, pure perfettamente consenziente le proposte di riforma della Commissione Nazionale contenute negli articoli: 83, nel senso di consentire che la procura possa essere apposta in calce o a margine di qualunque atto di parte (quando si pensi che qualche sentenza di merito ha dichiarata la nullità della costituzione dell'appellato in base a procura in calce **all'atto** di appello principale (!)); 164, per il quale la costituzione del convenuto sana

la nullità per assegnazione di un termine a comparire minore di quello assegnato dalla legge; 340, per cui la parte deve conservare anche dopo eventuali udienze istruttorie la facoltà di proporre, nel termine di cui al 1° comma, appello immediato, o di fare entro lo stesso termine la riserva di cui al primo comma; 346, in base al quale le domande ed eccezioni non accolte nella sentenza di primo grado, che non siano rinunciate, si intendono per riproposte; 479, col quale si vorrebbe dispensare lo *istante* dal procedere ad una seconda notificazione della sentenza, che non sia stata notificata con formula esecutiva, dopo il passaggio in giudicato di essa, o la conferma del Giudice d'appello, o la concessione di esecuzione provvisoria a sensi dell'art. 351; 482, col quale si vorrebbe consentire al Capo dell'Ufficio competente per In esecuzione di concedere la relativa autorizzazione anche in pendenza del termine *per* adempiere; 490, riguardante la *pubblicità* degli avvisi nella espropriazione forzata, proponendosi di limitare la norma dell'articolo 490 al primo comma, eliminando il secondo e modificando il terzo nel senso che soltanto eccezionalmente venga disposta la pubblicità sul Foglio Annunzi Legali; 525 (che eleva a L. 500.000 il limite di valore delle procedure esecutive alle quali sia applicabile la norma di cui all'articolo stesso, secondo la Novella del 1950); 569, per il quale sulle opposizioni insorte in sede di autorizzazione della vendita decide il Giudice con ordinanza non suscettibile di reclamo; 605 e 612, per i quali il precetto *per* consegna o rilascio, e per esecuzione di obblighi di fare o non fare, deve essere considerato come primo atto di esecuzione; 625 (facoltà del Giudice di sospendere la esecuzione limitatamente alle cose rivendicate dal terzo); 683, che consente il reclamo al Giudice, che ha concesso il sequestro con decreto, e al Collegio, contro l'ordinanza del Presidente o del G.I., che, in contraddittorio, abbia concesso il provvedimento (e se è stato negato, perchè non dovrebbe essere consentito il reclamo. ?), e dispone la facoltà di concedere la esecuzione immediata alle sentenze pronunciate in materia di sequestro; 825, che estende il diritto di reclamo anche al decreto che dichiara il lodo esecutivo.

C) Altre proposte di modifica mi sembrano pure da condividere; ma con qualche variante.

a) In relazione al maggiore impulso che la Commissione ha voluto riconoscere alla *attività* di parte (Relazione pag. 18), nell'art. 175, anzichè limitarsi ad abolire la parola «tutti», mi parrebbe meglio dire: «Al Giudice Istruttore spetta la direzione del

processo, intesa al più sollecito e leale svolgimento del procedimento ».

b) Il termine di tre giorni previsto dal 2° capoverso del nuovo articolo 293/2 mi sembra inadeguato. Occorrerebbe portarlo almeno a cinque giorni.

D) Quanto all'art. 340/2, propenderei per la seconda proposta della Commissione, nel senso che l'appello proposto valga, agli effetti dell'art. 336 capov., per travolgere, ove accolto, anche la sentenza definitiva.

E in relazione all'art. 605, che dichiara atto di esecuzione il precetto per consegna o rilascio, o per esecuzione di obblighi di fare o non fare, mi pare doversi rilevare la contraddittorietà del principio che il precetto non è atto di esecuzione, poichè, a sensi dell'art. 491, l'esecuzione ha inizio col pignoramento, con la disposizione dell'art. 617, il quale parla di « opposizioni relative alla regolarità formale del titolo esecutivo e del precetto » in un capitolo intitolato « Delle opposizioni agli atti esecutivi »; e così pare che annoveri il precetto fra gli atti di esecuzione.

E) Mi dichiaro anche completamente favorevole alle proposte dei Relatori Paola e Davanzo per quanto si riferisce agli articoli 171, 309 e 675, nel senso che (art. 171) la causa debba venire cancellata dal ruolo nei casi in cui l'attore si costituisca fuori termine e il convenuto non si costituisca affatto, o, costituendosi a sua volta fuori termine, eccepisca la tardiva costituzione della C.P.; nel senso che la causa possa venire dal Giudice senz'altro cancellata dal ruolo, senza attendere alla fissazione di una nuova udienza, qualora gliene sia fatta concorde richiesta dalle parti (art. 309); nel senso infine (art. 675) che, ad eliminare incertezze, sia sancito che la dichiarazione di inefficacia del sequestro debba venire fatta dal Presidente o dal Giudice Istruttore che hanno concesso il provvedimento che non sia stato eseguito nel termine di legge.

F') Non mi sento, invece, di condividere le proposte della Commissione Nazionale:

a) riguardante l'aggiunta, nella ipotesi di opposizione della moglie del debitore, della possibilità di revindicare, da parte del coniuge, anche quando provi, con documenti di data certa, di avere acquistato i beni, che intende rivendicare, con danaro proprio durante il matrimonio, poichè non vi è motivo per aggiungere quanto è stato omissso nella originaria formulazione dell'art. 622 a tutela dei diritti del creditore;

5) riguardante l'effetto sospensivo che si vorrebbe attribuire al reclamo che si propone di consentire contro il decreto del Giudice e l'ordinanza del Presidente o del Giudice Istruttore che abbiano concesso il sequestro conservativo, poichè in tal modo, con un reclamo, anche infondato, il debitore di mala fede riuscirebbe a frustrare, o, quanto meno, a notevolmente dilazionare la esecuzione del provvedimento cautelativo, con le avvie conseguenze, che è superfluo esemplificare, a tutto danno del creditore.

G) Proporrei poi di abolire il termine di cinque giorni avanti la prima udienza per la costituzione del convenuto, essendo da tutti risaputo che la costituzione di questi avviene quasi sempre all'udienza. **Nè** mi sembra possibile « convincere i difensori a sottostare al piccolo sacrificio di costituirsi in Cancelleria, per il convenuto, cinque giorni prima dell'udienza » (come leggesi nella relazione — pag. 62 —), per non provocare la prima battuta a vuoto del processo, perchè o si impone al convenuto di costituirsi entro un certo termine precedente la prima udienza di comparizione sotto determinate comminatorie, ed in tal caso la norma **sarà** efficace (ma allora bisognerebbe lasciare almeno 15 giorni di tempo, dopo la costituzione del convenuto, all'attore, perchè possa fare qualche cosa di conclusivo all'udienza, e pertanto sarebbe necessario portare il termine di 30 giorni, per la comparizione, a 40); o si lascia al convenuto la **facoltà** di costituirsi entro il termine attualmente indicato, e in tal caso si può essere certi che il convenuto non si costituirà mai, o quasi, nel termine stesso.

* * *

Questi che precedono, i rilievi che la lettura delle proposte di riforma del **c.p.c.**, che si risolvono **altresì** in riforme delle « aggiunte e modificazioni » di cui alla L. 14 luglio 1950 n. 521, mi ha suggerito. Essi riguardano norme particolari di un certo rilievo (e **talune** di molto rilievo); ma non toccano i punti **veramente** essenziali della proposta riforma. I quali, a mio avviso, si compendiano soprattutto:

a) nella inserzione di nuove disposizioni relative alla facoltà delle parti di accelerare lo svolgimento del processo;

b) nella soppressione dei capoversi **dell'art. 178 c.p.c.**, in relazione alla proposta nuova disciplina dei poteri del **G.I.**; intendendosi eliminare il reclamo al Collegio introdotto dalla Novella del 1950,

e deferendosi la decisione sulla ammissione dei mezzi di prova al Collegio (salve talune eccezioni che vedremo);

c) nella formulazione di norme che, pur stabilendo che i rinvii della causa continueranno a essere fissati dal Giudice, tuttavia (come si esprime la Relazione, pag. 63) «nessuno di essi dovrà farsi a vuoto, ammenochè le parti non ottengano la rimessione in termine, giustificando di non aver potuto per gravi motivi provvedere alle difese scritte e alle produzioni documentali nei termini fissati dall'Ist uttore ».

Mi dichiaro favorevole alla prima proposta; non mi sento di approvare la seconda; mi sento alquanto perplesso sulla terza.

« La proposta della Commissione Nazionale, intesa a predisporre alle parti i mezzi per accelerare lo svolgimento del processo, ha innegabili affinità col deposito preventivo dei documenti consentito dall'art. 5 della L. 31 marzo 1901 n. 107 sulla riforma del procedimento sommario, che l'art. 172 del secondo progetto di revisione del Codice intendeva di ripristinare; proposta che, però, venne negletta nella formulazione delle modificazioni ed aggiunte, sia del D.L. 5 maggio 1948 n. 483, sia della L. 14 luglio 1950 n. 521.

La innovazione proposta (innovazione, si intende, rispetto alle norme attualmente in vigore) è di notevolissima importanza, sia per i risultati di sveltimento e acceleramento dello svolgimento del processo che da essa le parti potranno attendersi, sia per la facoltà di libera disposizione del diritto di trattazione della causa che, in tal modo, viene riconcessa alle parti, senza l'intervento del Giudice; come è logico e naturale che sia, perchè giudice della urgenza e della pronta trattazione della causa e dell'interesse della parte ad ottenerla, non può essere che la parte stessa. Le norme dalla Commissione proposte sembrano atte al raggiungimento dello scopo, e sono pertanto degne di piena approvazione.

Giusto, naturalmente, è anche alla parte convenuta possa competere lo stesso diritto di cui sopra; e così pure agli intervenienti in causa; e giusto, e logico anche, che dopo l'assunzione eventuale dei mezzi di prova, e comunque durante il corso della trattazione della causa, le parti possano ottenere la pronta spedizione di essa notificando l'avviso, nelle forme previste, ai procuratori delle altre parti nel solito termine di 15 giorni, ed eseguendo nel termine stesso il deposito dei documenti nella Cancelleria.

Giusto anche che il Giudice Istruttore abbia la facoltà di concedere, con provvedimento motivato, un rinvio alla parte che giu-

stificati di non avere potuto approntare le proprie difese nel termine assegnatole. Riterrei, ~~però~~, che dovesse, al massimo, limitarsi ad una sola volta la possibilità di un ulteriore rinvio che il Giudice debba concedere sull'accordo di tutte le parti; e ciò per coerenza alla natura stessa delle norme dettate per accelerare lo svolgimento del processo, che potrebbero, in caso diverso, soffrire eccezioni troppo numerose e tali da frustrare i fini che la riforma si propone.

Nè, a mio avviso, le norme suddette sarebbero di tale natura da contrastare con tutte le altre relative alla trattazione della causa, perchè se ciò potrebbe forse ritenersi inserendole nel codice così come attualmente ~~è~~, egual cosa non potrebbe invece pensarsi quando le norme vengano inserite in un codice modificato con le proposte di riforme suggerite dalla Commissione Nazionale.

6) Anche maggiore importanza ha poi la modifica proposta in relazione ai poteri dell'Istruttore sull'ammissione dei mezzi di prova. Il nuovo art. 187 disporrebbe che il Giudice Istruttore può ammettere con ordinanza, anche se vi sia contestazione tra le parti, l'interrogatorio formale e le ispezioni, di cui al successivo art. 258. Può anche ammettere gli altri mezzi di prova consentiti dalla legge, ma solamente quando vi sia accordo fra le parti sull'ammissione della prova, o quando, essendovi contestazione sulla ammissione della prova stessa, le parti gli facciano concorde richiesta di provvedere. All'infuori di tali casi, il Giudice deve rimettere la causa al Collegio per la decisione sull'ammissione dei mezzi di prova e sul merito, salvo che le parti richiedano che la rimessione al Collegio abbia luogo soltanto per la risoluzione delle questioni relative all'ammissione della prova o di quelle pregiudiziali di cui al n. 2 dell'art. 186.

Qui debbo invece dichiararmi nettamente contrario alla proposta. A parte la considerazione che la riforma stessa scardinerebbe fin dalla base l'attuale sistema generale del processo, pare a me di gran lunga più conveniente, e perciò consigliabile, la facoltà dell'Istruttore di ammissione di tutti i mezzi di prova, sia in omaggio al principio della « concentrazione », sia per la maggiore speditezza del giudizio. La possibilità di reclamo al Collegio, prevista dalla Novella del 1950, dovrebbe, naturalmente, rimanere ferma; e con questa garanzia il sistema in vigore sembra di gran lunga preferibile; tanto più che ~~è~~ data facoltà allo stesso Istruttore di rimettere, ove lo creda, al Collegio la decisione sull'ammissione dei mezzi di prova proposti (facoltà della quale abbastanza spesso gli Istrut-

tori usano di avvalersi, quando le questioni sulla ammissibilità dei mezzi di prova siano di particolare rilevanza).

c) La proposta di norme intese ad evitare tutti i rinvii a vuoto (come la Relazione si esprime) mi lascia dubbioso e perplesso.

Non è che non veda la utilità di applicare un tale principio, e che non debba riconoscere che, saggiamente applicato, esso contribuirebbe allo sveltimento, ed anche alla serietà, dei giudizi. Ma è che la pratica insegna che a volte i rinvii della causa sono indispensabili (ed utili per le parti stesse, per svariatissimi motivi che è superfluo esemplificare), anche se non vi sia (e quindi il Giudice non possa riconoscere) un grave motivo che giustifichi il patrono di non avere potuto provvedere a quanto dispone il nuovo art. 184.

A tale proposito occorrerebbe quindi, quanto meno, esaminare la possibilità di introdurre disposizioni che attenuino il rigore della norma, pur senza che, con ciò, essa debba venire disapplicata o applicata con eccessiva, e quindi dannosa, larghezza.



La relazione Paola-Davanzo (pag. 72) mi offre motivo per ritornare su un argomento da me altra volta, e ripetutamente, trattato, e cioè che si disponga la decisione della causa, e la pubblicazione del dispositivo, subito dopo l'udienza di discussione della stessa (vedansi i miei scritti: « Ancora sulla riforma del *Codice* di procedura civile e su argomenti ad essa connessi », in *Giur. it.* 1947, parte IV, col. 105; e « Le aggiunte e modificazioni alle *modificazioni* ed aggiunte al codice di procedura civile », in *Giur. it.* 1950, parte IV, col. 145).

Eleverei, però, i termini che avevo allora proposti.

Stabilita l'udienza per la discussione della causa, 30 giorni liberi prima dell'udienza stessa le parti dovrebbero depositare le loro comparse conclusionali; 20 giorni liberi prima dell'udienza dovrebbero depositare le memorie di replica.

Il fascicolo dovrebbe essere passato al Giudice Istruttore immediatamente dopo il deposito della conclusionale e la Cancelleria dovrebbe provvedere a passare al Giudice stesso le memorie di replica appena depositate.

In tal modo l'Istruttore, e gli altri Magistrati cui dovrebbero venire consegnate le copie delle difese scritte, avrebbero tempo suffi-

ciente per studiare la causa e assistere, preparati, alla eventuale discussione orale.

All'udienza stabilita per la discussione, le parti avranno la facoltà, non l'obbligo, di discutere oralmente la causa.

In ogni caso, ed anche se di tale loro diritto le parti non si avvalsero, il Presidente e il Relatore dovrebbero avere la facoltà di chiedere ai patroni chiarimenti e delucidazioni sui fatti della causa e sugli argomenti trattati nelle difese scritte; con diritto di replica, al patrono interrogato, del patrono dell'altra parte.

Il dispositivo dovrebbe venire letto dal Presidente della pubblica udienza; e di poi depositato nella Cancelleria.

In casi eccezionali il Collegio potrebbe avere la facoltà di rinviare la causa per la decisione e la pubblicazione del dispositivo ad udienza successiva, non oltre gli otto giorni.

« Il sistema — scrivevo allora — darebbe maggiore autorità al giudizio ed al Giudice, in quanto l'efficacia della sentenza è senza dubbio di gran lunga maggiore se pubblicata subito dopo la discussione ».

È da augurarsi che la proposta che, secondo i Relatori, costituisce « una innovazione di grandissimo significato ideale e di innegabile utilità pratica » trovi la piena approvazione anche del Legislatore.

* * *

E poiché siamo in argomento (riforme, in genere, del Codice processuale civile), vorrei anche richiamare l'attenzione dei Congressisti e dei Legislatori sulla necessità di alcune modifiche e precisazioni alle vigenti norme del codice; che non hanno, per quanto mi consta, fino ad ora formato oggetto di esame e di discussione in sede di riforma al codice suddetto.

Esse riguardano la competenza a concedere il sequestro conservativo e la nullità (o irregolarità) di talune notifiche.

Sequestro conservativo.

Il Codice vigente prevede l'ipotesi del sequestro conservativo concesso anteriormente alla causa (art. 672); e quella del sequestro concesso in corso di causa (art. 673).

Non prevede l'ipotesi di sequestro richiesto, e concesso, dopo la pronuncia della sentenza di I grado, ed in pendenza del termine per l'appello, non ancora proposto.

La mancanza di una precisa disposizione in materia ha dato luogo alle più disparate opinioni, e a diversità di giudicati.

Taluno ha ritenuto che competente abbia ad essere il presidente del Tribunale competente per valore e territorio (e che, di poi, competente per il giudizio di convalida sia la Corte alla quale frattanto sia stato proposto appello); altri ha concluso per la carenza di organo competente a concedere il sequestro; altri ha ritenuto che competente a decidere sulla domanda abbia ad essere il Giudice di appello.

Non possiamo addentrarci, in questa sede, in una accurata disamina della questione e delle varie opinioni in contrasto (a tale proposito vedansi i miei scritti: «Sulla *possibilità* di concessione di sequestro *conservativo* durante il termine per *l'appello* e sulla competenza a giudicare della causa di convalida», in *Giur. it.* 1949, parte IV, col. 65, e «Di nuovo sul sequestro *conservativo*, in pendenza del termine per *appellare*», in *Giur. it.* 1952, parte IV, col. 55).

Vogliamo solo affermare che, ad evitare le citate *disparatissime* opinioni in argomento, è necessario si pensi ad ovviare alla lacuna, che effettivamente c'è, del Codice, stabilendo chiaramente a quale Giudice spetti la competenza a decidere sulla domanda di sequestro proposta nella ipotesi suddetta.

Irregolarità o nullità di notifica.

È noto che l'art. 139, 3° capov. stabilisce che nel caso contemplato nel capoverso precedente l'ufficiale giudiziario deve inviare una raccomandata al destinatario con l'avvertimento al medesimo dell'avvenuta notifica a mani del portiere o del vicino di casa, e il portiere o il vicino di casa, deve sottoscrivere l'originale.

La omissione di entrambe, o anche di una soltanto, di tali *formalità*, rende nulla la notifica?

Sembra che a tale domanda debba risponderci affermativamente; ed i motivi sono stati da me esposti in «In tema di notificazione e di nullità o irregolarità di esse», (in *Giur. it.* 1953, parte 1^a, Sez. I^a, col. 191).

La Corte Suprema, invece, ha ripetutamente deciso, ma non mi ha convinto, che l'omissione di quelle *formalità* renderebbe irregolare, e non nulla, la notifica; con le conseguenze che qualunque esperto può facilmente intendere.

Quale che possa essere l'opinione in proposito, sembra che sia

indispensabile codificare una norma che tolga ogni incertezza su questione di tanta importanza.



Ho detto, così, il mio pensiero sulle modifiche proposte dalla Commissione Nazionale e nella Relazione Paola-Davanzo, aggiungendo **talune** nuove proposte.

Posso avere detto cose giuste; e posso anche aver detto cose errate od opinabili; più probabilmente, come è di tutti gli uomini, **avrò** detto qualche cosa giusta e qualche cosa che giusta non **sarà**. Ritengo tuttavia di avere fatta cosa non inutile, **poichè** ogni critica ed ogni proposta, anche fossero errate, per la meditazione che suscitano e la discussione che ne segue, contengono quasi sempre il seme di quella che, di poi, **sarà** veramente l'idea giusta.



AVV. LEO **DEBENOIS**, del Foro di Milano.

Proposta di un progetto di riforma parziale del rito civile

Sintesi del progetto

Il progetto che segue si propone di **sveltire** il corso dei processi civili senz'attendere chimerici apprestamenti di uomini e di mezzi, senza sconvolgere il codice di **rito** in vigore, senza sopprimere l'istituto del **G.I.** e senza distrarre i difensori dalle terminologie ormai di uso comune.

Esso si propone di sopprimere soltanto le udienze cosiddette di trattazione ed i relativi verbali,

Allo scopo il progetto prevede:

nelle sue linee generali

1) che la costituzione del convenuto avvenga mediante il deposito del fascicolo e della comparsa di risposta, esclusivamente in cancelleria, entro termini perentori.

2) che anche la comunicazione delle ulteriori eventuali **re-**

pliche e deduzioni avvenga esclusivamente mediante deposito in cancelleria.

3) che in mancanza di «replica» la fase in corso del pro-la parte che vi ha interesse a chiedere al giudice istruttore di prov-a parte che vi ha interesse a chiedere al giudice istruttore di prov-vedere, con ordinanza motivata:

a) sull'ammissione dei mezzi istruttori o sulla maturità del processo per la rimessione al Collegio;

6) su tutte quelle altre questioni riservategli dal codice vigente e dal progetto.

Non sembra infatti necessario che sull'ammissione dei mezzi istruttori debba decidere esclusivamente il Collegio.

Gli artt. 178 e 187 del Codice appaiono, anzi, il punto di incontro e di temperamento fra le due opposte tendenze di rimettere la causa, prima, anzichè dopo, al Collegio.

Chi vorrà la pronuncia collegiale non avrà che da porre il reclamo previsto dall'art. 178 con il vantaggio, peraltro, di poter contraddire i motivi posti a base della sua decisione dal G.I., del quale si potrebbe prevedere la non partecipazione al Collegio decidente sulla sua ordinanza, o la sua partecipazione ad esso come semplice referente.

Chi accetterà l'ordinanza del G.I., e si è visto in pratica che sono i più, sgraverà il Collegio delle relative decisioni in proposito.

E sarà tanto tempo che questo risparmierà per poterlo dedicare alle decisioni di merito (o delle questioni pregiudiziali).

Non sembra, del pari, necessario sottrarre al G.I. tutti gli incumbenti riservatigli dal codice vigente e dal progetto.

4) che dichiarata la causa matura per la decisione o espletati i mezzi istruttori la parte che più ha interesse precisi le proprie conclusioni, mediante atto da notificarsi alle altre.

Si è visto, in pratica, che la precisazione delle conclusioni non è un adempimento necessario del processo tanto che, il più delle volte, ci si limita a riportarsi puramente e semplicemente a quelle di cui all'atto di citazione e alla comparsa di risposta e a quelle eventualmente succedutesi nelle memorie o nei verbali. Allo scopo di raggrupparle, già si precisano, talvolta, in foglio a parte che, predisposto nei nostri studi, si allega poi al verbale dell'udienza fissata per la precisazione di esse.

Se addirittura una parte le precisi, la giurisprudenza ha stabi-

lità, peraltro, di ritenerle come tacitamente precisate in quelle che già risultano dagli atti.

Salvo il caso del foglio a parte sopra citato, la precisazione delle conclusioni è un adempimento della cui superficialità e frettolosità però, qualche volta ci si è dovuti pentire, e spesso a ragione infastidisce i giudicanti per il lavoro di coordinamento che debbono fare quando esse sono riportate in più atti o verbali.

Il progetto si propone, invece, di consentire che esse siano precisate sempre con la massima calma nei nostri studi e di dare all'atto di precisazione che sarà notificato, un contenuto processuale sostanziale, perchè esso servirà anche a manifestare alle altre parti l'intendimento di quella che vi ha interesse di ottenere la decisione della causa.

L'accorgimento servirà, inoltre, a risolvere bonariamente molte questioni.

Accade sovente, difatti, che dopo l'ammissione o non delle prove chieste o dopo l'espletamento di esse, una delle parti, e non raramente anche le altre, comincino a valutare la convenienza di una transazione e le trattative perciò potranno essere condotte agevolmente fintanto che non falliscano o non si concludano.

Se non sorgono o falliranno o si volessero rompere gli indugi di quelle sorte, la parte che vi ha interesse notificherà l'atto di precisazione; se giungeranno a buon fine, l'estinzione del processo si verificherà di per se o su richiesta delle parti.

Dalla data di notifica dell'atto incomincerà a decorrere il termine entro il quale le altre parti dovranno notificare a loro volta le loro conclusioni.

Dalla scadenza di questo secondo termine cominceranno a decorrere, contemporaneamente nei confronti di tutte le parti, i termini per il deposito della conclusionale e delle eventuali repliche di cui all'art. 190 del codice vigente, che non ha dato cattiva prova.

5) il progetto prevede, per ultimo, anche l'abolizione dell'udienza collegiale. Trascorsi i termini entro i quali le parti hanno presentato o avrebbero dovuto presentare le loro conclusioni e le eventuali repliche, il cancelliere rimetterà i fascicoli al Collegio, come avviene ora per la rimessione al cosiddetto "collegino" (art. comma art. 178); e il collegio deciderà.

Qualora, invece, una delle parti voglia avanti al Collegio discutere oralmente la causa, presenterà apposita istanza perchè il

presidente fissi l'udienza per la discussione. Si limiterà, così, soltanto a queste la chiamata avanti al Collegio.

In particolare

Il progetto prevede ancora altre modifiche che potranno essere accolte o non accolte in quello definitivo senza, perciò, che sia modificata la struttura principale sopra accennata.

Sono modifiche minori, ma per ciò non meno trascurabili, formulate allo scopo di imprimere ancora una maggiore rapidità ai processi.

1) Che all'assunzione delle prove orali possa essere delegato anche altro giudice che non sia l'istruttore della causa.

Già il procedimento sommario del 1901 prevedeva che le prove orali potessero essere assunte anche da altro giudice che non fosse l'allora relatore.

Vigente l'attuale codice si è pure visto che le prove vengono assunte dal G. I., almeno nella maggior parte dei casi, se non quando questi non ha ancora esaminato la causa, quando spesso più non la ricorda.

D'altronde, non è nel raccoglimento delle prove orali che risiede il potere del G. I. di istruire la causa; bensì nell'ammissione o meno di esse.

Il raccoglimento delle prove è una incombenza del tutto accessoria, che può essere adempiuta da qualsiasi giudice. Si abbia presente l'assunzione della prova a mezzo del Pretore delegato (art. 205) e per rogatoria alle autorità estere (art. 204); il caso della sostituzione del giudice istruttore per promozione, trasferimento o impedimenti di varia natura. D'altronde, poichè vi assistono i rispettivi difensori delle parti, l'assunzione da parte di un altro giudice che non sia l'istruttore non fa temere inconvenienti mentre, agevolando la ripartizione dell'assunzione di esse fra più giudici designandi consentirebbe, specialmente nei tribunali più gravati, la possibilità che le udienze per l'assunzione di esse siano fissate a distanze di tempo minori di quelle attuali.

2) che quando la parte non comparisca, salvo che giustifichi un impedimento legittimo, o ricusi di rispondere all'interrogatorio formale, si abbiano perciò solo come ammessi i fatti dedotti, ripristinando così la vecchia disposizione che non aveva dato luogo a inconvenienti.

- 3) che sia ripristinata la prova contraria di diritto.
- 4) che se nell'ordinanza ammissiva della prova non sia stabilito il numero dei testimoni da sentire, le parti, qualora il numero di essi sia rispettivamente superiore a tre, possono limitare a tale numero la chiamata dei propri testi.
- 5) che nei confronti dei testimoni i quali non si presentino o non giustifichino un legittimo impedimento siano, fin dalla prima udienza, applicate le disposizioni della pena pecuniaria e dell'accompagnamento.
- 6) che le prove raccolte in un processo che si sia poi estinto conservino la loro piena efficacia.

Per quanto riguarda il processo di esecuzione mobiliare:

- 7) che la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 530 sia estesa a tutte le esecuzioni; anche superiori alle L. 50.000 e pur se vi siano creditori intervenuti.
- 8) che l'intervento dei creditori sia ammesso senza alcuna discriminazione fino all'udienza di distribuzione, salvi sempre, beninteso, i diritti di prelazione.
- 9) che sia istituito uno schedario nominativo degli esecutati.
- 10) che in caso di opposizione al precetto la notificazione della opposizione sia fatta nel domicilio o residenza della parte istante o che a questa sia dato avviso dalla cancelleria della notificazione avvenuta presso di questa.
- 11) che sia eliminata la distinzione fra le opposizioni alla esecuzione e quelle agli atti esecutivi.
- 12) che nell'art. 622 sia sostituita la "moglie" col "coniuge".

Origini e storia del progetto

Il progetto che torna ad essere sottoposto a questo Congresso — *repetita juvant*, perchè non c'è nessuno più di noi noncurante e dimentico di tutto quanto riguarda i propri interessi — è quello che fu già presentato 18 maggio 1955 al Congresso dell'Associazione Forense Italiana al Museo della Scienza e della Tecnica di Milano.

Non vi ebbe fortuna, perchè' prevalse l'abolizione del codice vigente con la conseguente soppressione del giudice istruttore e l'anacronistico ritorno al 1901.

Fu ripresentato nel noto "Incontro" dove egualmente non vi

ebbe fortuna perchè, malgrado l'indirizzo manifestatosi, qui prevalse, dalla tormentatissima elaborazione dell'O. d. G., il mantenimento del codice, la conservazione del giudice istruttore ed il convincimento che il rimedio consistesse nell'apprestamento di un maggior numero di uomini e di una maggiore quantità di mezzi.

Prima del Congresso di Trieste fu rimesso, nel luglio 1965, a tutti i Consigli dell'Ordine di Corte di Appello e Tribunale perchè potessero tempestivamente esaminarlo.

Vine ripresentato a questo Congresso dopo che, da tutto quanto da allora in poi si è detto e scritto in materia, sembra che molti si siano cominciati ad orientare nello stesso senso (pur se con delle deviazioni che finirebbero con lo snaturarne e distruggerne gli scopi) per cui a distanza di oltre due anni esso sembra ancora più valido a risolvere il tormentato problema.

Non prevede nulla di originale, avendo attinto al codice del 1865, al procedimento sommario del 1901 e al codice vigente.

Esso fu presentato sotto forma di un procedimento sommario in coesistenza con il codice in vigore, da adottarsi facoltativamente da chi avesse voluto trattare più rapidamente un processo, con la avvertenza che ove, però, non fosse apparso opportuno creare un doppio rito, le nuove norme avrebbero potuto essere interpolate nel codice attuale e costituire quello modificato.

A guisa della novella del 1950.

E a tale scopo fu presentato articolato con i richiami del caso.

Oggi che si è fatta strada anche l'idea di adottare un doppio procedimento (vedi i progetti accelerati della *Cassazione* e della Commissione) viene ripresentato, pertanto, nella stessa sua forma originaria, riservando al Congresso di indicare l'opportunità o meno di istituire un doppio procedimento o di modificare quello vigente. In tal caso andrà opportunamente modificato.

Esso non ha la presunzione di voler essere perfetto.

Occorrerà coordinarlo, specialmente con le disposizioni di attuazione, secondo l'avvertimento che ne fece il Prof. Jaeger commentandolo al Congresso al quale fu presentato, pur avvertendo, come ebbe a ripetere successivamente nella "Comunicazione" dei suoi "Dati di esperienza ed eventuali proposte di emendamenti" presentata nel noto "Incontro", "che contiene proposte meritevoli di essere esaminate e meditate".

Esso è stato articolato solo come "traccia" di una "leggina"

o "novella" che avesse potuto più rapidamente ovviare ai maggiori inconvenienti, salva poi una più completa riforma.

Al Congresso di Trieste cominciò a prevalere il buon senso pratico perchè, dopo il rituale invito al Governo "a promuovere le modifiche opportune del codice di procedura civile fino a farne strumento efficiente ed armonico per l'attuazione di una giustizia pronta e conforme alla più ampia tutela dei diritti dei cittadini, nel quadro delle istituzioni democratiche", fu fatto un passo avanti con l'espresso mandato dato "ad una Commissione nazionale composta dai rappresentanti dei Consigli dell'Ordine presso le sedi di Corte di Appello, da nominarsi dai Consigli stessi, con l'aggiunta di rappresentanti di Consigli presso le sedi di Tribunali che ne facessero richiesta, di concretare, in conformità di quanto sopra deliberato, proposte di modifica al codice di procedura civile,...

Il Comitato di questo Congresso di Bologna ha voluto fare ancora di più e bisogna rendergliene merito.

Ha deliberato di affidare l'estensione delle relazioni sui temi a singoli Colleghi designati d'accordo con il Consiglio Nazionale Forense anzichè ai Consigli di determinati Ordini.

A sua volta, seguendo lo stesso criterio, il Consiglio dell'Ordine di Milano, allo scopo di contribuire maggiormente alla soluzione dei problemi oggetto dei temi del Congresso, indisse per i giorni 4, 7 e 13 giugno 1957 un incontro con i suoi iscritti, presieduto dal suo Presidente avv. Baseggio, allo scopo di dare a ciascuno l'opportunità di proporre interventi sui temi stessi.

È così che il progetto viene ripresentato a questo Congresso.

Il progetto

Il progetto sopprime la trattazione orale e i verbali scritti.

La trattazione orale, in pratica, non prese mai vita; nemmeno sotto l'imperio della norma dell'art. 180 del cod. 1942 che fu modificata nel 1950 per legittimare una insopprimibile esigenza di fatto.

Quanto ai termini, quelli di costituzione e di comunicazione indicati nel progetto non sembrano troppo brevi. Si considerino quelli che disponeva il codice del 1865 con gli artt. 147 e 148 rispettivamente per la comparizione davanti ai conciliatori, ai pretori, ai tribunali e alle corti di appello, e quelli che disponeva l'art. 5 della legge 1901 sul procedimento sommario per il deposito dei docu-

menti che dava diritto alla parte che lo aveva eseguito di poter mandare a sentenza la causa all'udienza stabilita. (Salvo poi che a tale udienza le altre parti non comunicassero un'altra comparsa alla quale occorresse rispondere, e i rinvii di ufficio, per cui il tanto oggi elogiato toccasana dell'atto avviso deposito documenti perdeva ogni effetto e le cause duravano, così, più di quel che durano adesso, tanto che dovette ricorrersi a quell'anodino provvedimento della cancellazione al quinto rinvio per tamponare il fluire dei rinvii e del tempo).

Essi, comunque, potranno essere aumentati o diminuiti in sede di progetto definitivo, ma considerando sempre l'aumentata quantità e rapidità dei mezzi di comunicazione e il maggior tempo che risulterà a disposizione dei difensori dall'enorme risparmio di quello che oggi si perde per recarsi a partecipare alle udienze di semplici rinvii e collegiali e ritornarne, che compromette tutta una mattinata o un intero pomeriggio.

Patta avvertenza che dovranno essere sempre, però, multipli di quello minimo abbreviato avanti al pretore o al conciliatore, avendo il progetto adottato un criterio unitario per la trattazione avanti a tutti i giudici di merito.

Organicamente, la sua parte strumentale si divide in tre fasi:

- la prima, preparatoria, di completo dominio delle parti ma automatica;
- la seconda, istruttoria, di dominio comune del giudice istruttore e delle parti, semiautomatica;
- la terza, decisoria.

Alla seconda e alla terza si passa su impulso delle parti mediante l'istanza al giudice istruttore di provvedere sulla causa (art. 14 comma 9) e mediante la notifica dell'atto di precisazione delle conclusioni (art. 18).

Atti che ripristinano sotto forma diversa quel tale avviso di deposito documenti con effetti, però, non più dilazionabili.

Non sorprenda la terminologia "meccanica". Si tratta di nullo altro che di perfezionare uno strumento di lavoro qual'è, per buona parte, il codice di procedura civile.

Malgrado il suo automatismo, il progetto prevede, però, che le parti, d'accordo, possano sempre regolare il corso del procedimento secondo il loro interesse e le reciproche esigenze.

È rigoroso laddove, invece, anche una sola parte abbia interesse ad ottenere una decisione rapida.

Ma è questa l'esigenza legittima che deve essere rispettata e per la quale, appunto, si vuole un più valido e rapido strumento procedurale.

Al testo originario del progetto sono state apportate delle lievi modifiche che nel testo che segue appariranno in corsivo.

Superfluo commentarle poiché esso è diretto ai tecnici della materia.

Testo degli articoli

Dei giudizi di *cognizione*

1. *Applicabilità* del presente procedimento. — Le cause civili davanti alle corti di appello, ai tribunali, al pretore e al conciliatore possono essere trattate, a scelta dell'attore, col presente procedimento sommario secondo le seguenti norme.

Tutto quanto non regolato da queste o da altre espresse disposizioni è retto da quelle del codice in quanto applicabili.

I numeri fra parentesi accanto al titolo di ciascun articolo indicano i corrispondenti articoli del codice incompatibili col presente procedimento.

Sono altresì incompatibili gli art. 170, 4° comma, 175 2° comma, 181, 183, 186, 215 e 309 del codice e 81, 82, 83, ~~83-bis~~, 110 e 111 disp. att.

2. Contenuto della citazione (163). — La domanda si propone mediante atto di citazione.

Questo deve contenere:

1) l'indicazione dell'autorità giudiziaria davanti alla quale la domanda è proposta;

2) Il nome, il cognome, il domicilio o la residenza o la dimora o la sede dell'attore e del convenuto o delle persone che rispettivamente li rappresentano o li assistono legalmente con l'indicazione della loro qualità. Se l'attore che propone la domanda personalmente, nei casi consentiti dalla legge, non domicilia o risiede nel comune dell'autorità giudiziaria adita, dovrà eleggere il domicilio in detto comune. Se l'attore o convenuto è una ditta commerciale, una persona giuridica, un'associazione non riconosciuta o un comitato, la citazione può contenere la sola loro denominazione.

3) l'oggetto della domanda;

4) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni;

5) la deduzione delle prove orali e la formazione dei quesiti per il consulente tecnico e dei capitoli del giuramento decisorio e la richiesta specifica di ammissione di ogni altro mezzo di prova;

6) l'indicazione dei documenti offerti in comunicazione;

7) il nome, il cognome e il domicilio del procuratore e l'indicazione della procura, qualora questa sia già stata rilasciata;

8) l'invito rivolto al convenuto di costituirsi nel termine che l'attore deve indicare a norma dell'art. 3 con l'esplicita avvertenza che non costituendosi sarà proceduto in sua contumacia.

L'atto di citazione, sottoscritto a norma dell'art. 125 del codice, è notificato dall'ufficiale giudiziario a norma degli artt. 137 e seguenti del codice.

3. Termini da assegnarsi al convenuto per costituirsi (163-bis). — Al convenuto dovrà essere rivolto l'invito a costituirsi in giudizio in un termine libero non minore:

a) di dodici giorni se il luogo della notificazione si trova nella circoscrizione della corte di appello dell'autorità giudiziaria adita;

b) di ventiquattro giorni se il luogo della notificazione si trova nella circoscrizione di altra corte di appello;

c) di quarantotto giorni se il luogo della notificazione si trova nell'Europa occidentale;

d) di novantasei giorni in tutti gli altri casi.

Nelle cause che richiedono pronta spedizione il presidente può, su istanza dell'attore e con decreto motivato in calce dell'atto originale e delle copie della citazione, abbreviare fino alla metà i termini suindicati.

In tal caso anche tutti i successivi termini di comunicazione delle comparse si intendono abbreviati in analoga misura.

4. Nullità della citazione (164). — La citazione è nulla se è omissa o risulta assolutamente incerto alcuno dei requisiti stabiliti nei numeri 1, 2 e 3 dell'art. 2, o se è stato assegnato per costituirsi un termine minore di quelli stabiliti dall'art. 3. La nullità è rilevata di ufficio quando il convenuto non si è costituito in giudizio.

La costituzione del convenuto sana ogni vizio della citazione

ma restano salvi i diritti anteriormente quesiti nei casi richiamati nel comma precedente.

5. Costituzione dell'attore (165-290).— L'attore deve costituirsi in giudizio a mezzo del procuratore., o personalmente nei casi consentiti dalla legge, almeno due giorni prima del termine assegnato in citazione al convenuto per la sua costituzione, depositando in cancelleria la nota di iscrizione a ruolo e il proprio fascicolo contenente l'originale della citazione, la procura e i documenti offerti in comunicazione.

Qualora non si costituisca in detto termine, egli può costituirsi fino alla scadenza di quello concesso con l'art. 10 al convenuto, solo se questo siasi costituito.

Se non si costituisce nemmeno in detto termine, si prosegue in sua contumacia.

Della contumacia se ne darà atto in sentenza.

6. Costituzione del convenuto (166).— Il convenuto si costituisce in giudizio a mezzo del procuratore o personalmente, nei casi consentiti della legge, depositando in cancelleria il proprio fascicolo contenente la comparsa di cui all'articolo seguente con le copie necessarie per le altre parti, la copia della citazione notificatagli, la procura e i documenti che offre in comunicazione.

In caso di mancata costituzione dell'attore, il convenuto può costituirsi fino a due giorni prima della scadenza del termine prorogato di cui all'art. 10.

Se il termine assegnatogli dall'attore ecceda il minimo indicato nell'art. 3, il convenuto può avvertire l'attore, mediante atto notificato a mezzo ufficiale giudiziario che, sempre rispettato il termine minimo di cui alla lettera a) del primo comma dell'art. **3** si costituirà in un termine più breve.

7. Comparsa di risposta (167). — Nella comparsa di risposta il convenuto deve proporre tutte le sue difese e le domande riconvenzionali, dedurre le prove orali, formulare i quesiti per il consulente tecnico, i capitoli del giuramento decisorio e le conclusioni; richiedere specificamente l'ammissione di ogni altro mezzo di prova.

S. Designazione del Giudice Istruttore (168-*bis*). — Formato il fascicolo di ufficio a norma dell'art. **168** del codice, il cancelliere lo

presenta senza indugio al capo dell'autorità giudiziaria adita il quale, con decreto scritto in calce della nota di iscrizione a ruolo, designa il giudice istruttore della causa, se non creda di procedere egli stesso *all'istruzione*. Qualora l'ufficio dell'autorità giudiziaria adita sia diviso in più sezioni, il capo di esse assegna la causa ad una di esse, e il capo di questa provvede nelle stesse forme alla designazione del giudice istruttore.

La designazione del giudice istruttore deve avvenire non oltre il giorno successivo alla costituzione della parte più diligente.

Subito dopo la designazione del giudice istruttore, il cancelliere, iscrive la causa sul ruolo della sezione e su quello del giudice istruttore.

9. Ritiro *dei* fascicoli di parte (169). — Ciascuna parte può ritirare il proprio fascicolo dalla cancelleria ogni qualvolta intenda replicare ai sensi del successivo art. 14 o il processo & sospeso ma deve di nuovo depositarlo ogni qualvolta comunica le proprie comparse e in ogni altro caso sia necessario.

10. Proroga del termine per la *costituzione* del convenuto (171). — Il convenuto può costituirsi anche in un termine successivo a quello assegnatogli dall'attore, non superiore, *però*, a quello minimo relativo al luogo in cui è stata notificata la citazione.

Se non si costituisce nemmeno nel termine prorogato si procede in sua contumacia.

Della contumacia se ne darà atto in sentenza.

Egli può, *ancor* prima di costituirsi, prendere visione dei fascicoli delle parti costituite, presentando la copia della citazione notificatagli.

Dell'istruzione della causa.

11. Forma dei *provvedimenti* (176). — Tutti i provvedimenti del giudice istruttore, salvo che la legge disponga altrimenti, hanno la forma *dell'ordinanza*.

Tutte le ordinanze debbono essere motivate.

Le ordinanze debbono essere rimesse dal cancelliere entro i tre giorni successivi all'ufficiale giudiziario il quale dovrà notificarle alle parti non oltre il secondo giorno successivo a quello in cui gli sono pervenute.

12. Controllo mille ordinanze all'atto della decisione della causa (178). — Le parti, senza bisogno di mezzi di impugnazione possono riproporre, quando la causa è rimessa per la decisione, tutte le questioni risolte dal giudice istruttore con ordinanza revocabile.

Tuttavia, le ordinanze del giudice istruttore, che risolvono ~~que~~ questioni relative all'ammissibilità e alla rilevanza di mezzi di prova proposti dalle parti o ammissibili d'ufficio, possono essere impugnate dalle parti con reclamo immediato al collegio.

Il reclamo dovrà essere proposto con ricorso contenente i motivi, da notificarsi alle altre parti nel termine perentorio di dieci giorni decorrente dalla comunicazione dell'ordinanza.

Le altre parti dovranno comunicare l'eventuale controrico so entro il termine perentorio di dieci giorni dalla notifica del ricorso.

Entro i cinque giorni successivi, sia il ricorso che le eventuali memorie di risposta dovranno essere depositate in cancelleria.

Entro i quindici giorni successivi, il collegio provveder& su di esso.

Il provvedimento è limitato all'ammissibilità e alla rilevanza del mezzo di prova e pertanto le parti non possono sottoporre conclusioni di merito, nè totali nè parziali.

Tuttavia il provvedimento può limitarsi a disporre che le parti adempiano a quanto previsto dagli artt. 18 e 10.

L'esecuzione dell'ordinanza è sospesa durante il termine per proporre il reclamo e durante il giudizio su questo, salvo che il giudice istruttore, nei casi di urgenza, l'abbia dichiarata esecutiva nonostante reclamo.

Della trattazione della causa.

13. Forma della trattazione (180). — La trattazione della causa è sempre scritta, salvo che davanti al collegio, qualora le parti intendano discuterla davanti a questo.

14. Modo della trattazione (182 e 184). — La comunicazione di ogni difesa avviene mediante il deposito di comparse in cancelleria.

Finchè la causa non sia rimessa per la decisione, le parti, salvo applicazione dell'art. 92 del codice in ordine alle spese, possono, in via di replica, modificare le domande, eccezioni e conclusioni precedentemente formulate, produrre nuovi documenti, chiedere nuovi mezzi di prova e proporre nuove eccezioni che non siano precluse da specifiche disposizioni di legge.

Ciascuna parte ha diritto di comunicare comparse aventi carattere esclusivo di replica, nel termine di dodici giorni successivi alla scadenza di quello entro il quale le altre parti hanno il diritto di comunicare la propria comparsa.

Gli eventuali nuovi documenti se non sono indicati nelle comparse si considerano non prodotti. Quelli prodotti, non possono essere più ritirati dal proprio fascicolo, salvo che col consenso delle altre parti. In caso di ritiro non consentito e salvo applicazione dell'art. 88 del codice, il giudice può trarre dal ritiro argomenti di prova.

La parte che, dopo esauriti i mezzi di prova o dopo che siano stati respinti, con ordinanza non più impugnabile, quelli da essa dedotti, intenda chiedere di ammettersene dei nuovi, oppure intenda chiedere la revoca dell'ordinanza che ha pronunciato sulla sua decadenza dal diritto di assumere la prova agli effetti della seconda parte del 3° comma dell'art. 208 del codice, deve farlo con comparsa da comunicarsi entro il termine di dodici giorni dall'esaurimento di quelli ammessi o dalla data in cui si è resa non più impugnabile l'ordinanza che ha respinto l'ammissione di quelli dedotti, oppure dalla data di quella che ha pronunciato la decadenza, la quale va comunicata dalla cancelleria alla parte non comparsa.

Nessun'altra comparsa può essere comunicata dalle parti dopo la loro costituzione se non quelle in via di replica, salvo che dall'attore nei confronti del contumace entro il termine di dodici giorni dalla scadenza di quello di cui all'art. 10.

Tutti i termini di comunicazione di cui al presente articolo sono perentori.

Di ciascun deposito il cancelliere dovrà darne immediatamente atto in ordine cronologico nel fascicolo di ufficio indicandone la data e la parte che lo ha eseguito.

Trascorsi i suddetti termini senza che nessuna delle parti abbia più comunicato alcuna comparsa, la parte che vi ha interesse dovrà chiedere con istanza al giudice istruttore di provvedere sulla causa.

Il giudice istruttore provvederà entro gli otto giorni successivi alla data del deposito dell'istanza in cancelleria che sarà certificato dal cancelliere in calce alla istanza stessa.

Qualora nessuna delle parti depositi l'istanza il processo si estingue trascorsi tre mesi dalla scadenza dell'ultimo termine di cui al precedente 3° comma salvo che, prima della scadenza dei tre mesi, non sia depositata in cancelleria l'istanza consensuale di sospensione del processo prevista dall'art. 296 del codice.

Questa istanza può essere presentata con effetto **immediato** in qualsiasi momento durante il corso del giudizio fino a che questo non sia stato deciso.

Però, in qualsiasi momento, ciascuna delle parti **avrà** diritto di proseguirlo, notificando tale suo intendimento alle altre parti costituite mediante atto di avviso a mezzo dell'ufficiale giudiziario.

Il processo **riprenderà** il suo corso nello stato in cui si trovava all'atto della sospensione, trascorsi cinque giorni dalla notifica di tale avviso.

Qualora non sia presentata l'istanza di prosecuzione entro il termine di un anno, il processo si estingue.

Il processo può essere dichiarato estinto anche su ricorso **consensuale** delle parti al giudice istruttore o al collegio che provvederanno con ordinanza in calce **all'istanza** stessa, sentite, se del caso, le parti.

Nei casi di cui **all'art.** 182 del codice, trascorsi i termini assegnati dal giudice istruttore, il cancelliere tornerà a rimmettergli i fascicoli per gli ulteriori provvedimenti.

15. Tentativo di conciliazione (185). — Se la natura della causa lo consente, il giudice istruttore può disporre in qualsiasi momento dell'istruzione la comparizione personale delle parti per tentare di conciliarle.

Quando le parti si sono conciliate, si forma processo verbale della convenzione conclusa. Il processo verbale costituisce titolo **esecutivo**.

16. Provvedimenti del giudice istruttore (187). — Il giudice istruttore, se ritiene che la causa sia matura per la decisione di merito senza bisogno di assunzione di mezzi di prova lo dichiara con ordinanza.

Può dichiarare che sia decisa separatamente una questione di merito avente carattere preliminare, solo quando la decisione di essa può definire il giudizio.

Il giudice provvede analogamente se sorgono questioni attinenti alla giurisdizione o alla competenza o ad altre pregiudiziali, ma può anche disporre che siano decise unitamente al merito.

Se ritiene che siano ammissibili e rilevanti, ammette i mezzi di prova proposti alle parti, ordina gli altri mezzi che può disporre d'ufficio, tranne quelli riservati al collegio.

Quando il giudice istruttore ritenga far decidere al collegio le

questioni relative alla ammissibilità o alla rilevanza dei mezzi di prova, provvederà egli stesso ad investire il collegio non oltre il termine in cui avrebbe dovuto emettere l'ordinanza su l'ammissibilità dei mezzi stessi e senza bisogno di assegnare alle parti termini per memoria.

Della risoluzione del giudice istruttore sarà dato atto nell'ordinanza del collegio.

Il giudice dà ogni altra disposizione relativa al processo.

17. Attività istruttoria del giudice (188). — Il giudice istruttore provvede all'assunzione dei mezzi di prova, salvo nel caso previsto all'art. 23.

Dichiara chiusi all'udienza quelli orali, e di ufficio o su istanza della parte che vi ha interesse, ogni altro, con provvedimento da comunicarsi dal cancelliere alle parti costituite.

18. Rimessione per la decisione (189). — Quando la causa viene rimessa per la decisione a sensi dei primi tre commi dell'art. 16, o non sia stata comunicata la comparsa ai sensi e per gli effetti di cui al quinto comma dell'art. 14, la parte che vi ha interesse deve notificare a mezzo ufficiale giudiziario alle parti costituite un atto col quale, fatta menzione della relativa ordinanza, preciserà le conclusioni sulle quali intende che la causa sia decisa.

Entro otto giorni successivi alla notifica di detto atto, le altre parti dovranno notificare a loro volta, per ufficiale giudiziario, le proprie conclusioni.

Le conclusioni precedentemente dedotte e non riproposte si hanno per rinunziate.

La rimessione per la decisione investe tutta la causa anche quando avviene a norma dell'art. 16 secondo e terzo comma.

Qualora, entro i tre mesi dalla data dell'ordinanza che ha rimesso la causa per la decisione o dalla scadenza del termine per la comunicazione della comparsa ai sensi e per gli effetti di cui al quinto comma dell'art. 14, non sia notificato da nessuna delle parti l'atto di precisazione delle conclusioni, la causa si estingue, salvo che prima della scadenza di detto termine non sia depositata in cancelleria l'istanza di cui all'art. 296 del codice.

In qualsiasi momento, però, la parte che vi ha interesse potrà notificare l'atto di precisazione delle conclusioni.

Qualora tale atto non sia notificato entro l'anno dalla data dell'ordinanza, il processo si estingue.

Non è ammissibile la richiesta di nuovi mezzi di prova.

19. Comparsa *conclusionali* e memorie (190). — Entro i dodici giorni successivi alla scadenza del termine di cui al secondo comma dell'articolo precedente, le parti debbono comunicarsi le comparse contenenti solo le conclusioni notificate ed il compiuto svolgimento delle ragioni di fatto e di diritto su cui si fondano, depositandole in cancelleria insieme col fascicolo o con l'atto notificato di precisazione delle conclusioni.

Nel successivo termine di otto giorni esse possono comunicarsi brevi memorie aventi il carattere di semplice replica alle deduzioni avversarie, *senz'alcuna* nuova conclusione.

Trascorso detto termine, il cancelliere rimetterà i fascicoli per la decisione al giudice istruttore.

Questi ne riferisce in camera di consiglio agli effetti dell'articolo 276 del codice. Alla decisione, qualora non sia stata richiesta la discussione di cui al seguente comma, parteciperanno i giudici secondo il regolamento.

Qualora alcuna delle parti voglia illustrare oralmente la causa avanti al collegio prima della decisione, dovrà depositare in cancelleria, entro il termine indicato al secondo comma, apposito ricorso diretto al presidente del collegio; il presidente di questo *fisserà* con ordinanza in calce al ricorso l'udienza di discussione per una data successiva non inferiore a dieci e non superiore a venti giorni da quella di presentazione del ricorso.

La comunicazione della data fissata per la discussione deve essere notificata, a cura del cancelliere, a tutte le parti costituite, almeno cinque giorni prima dell'udienza.

Queste disposizioni si applicano anche per il pubblico ministero che sia intervenuto nel processo a norma dell'art. 70 del codice.

Dell'istruzione probatoria.

20. Tempo, luogo e modo *dell'assunzione* (202, 203 e 204). — Quando dispone mezzi di prova, il giudice istruttore stabilisce il tempo, il luogo e il modo *dell'assunzione*.

Se questa non si esaurisce nell'udienza fissata, il giudice ne

differisce la prosecuzione ad altra successiva di non oltre quindici giorni.

Nell'ordinanza di delega di cui *al 2°* comma *dell'art.* 203 del codice, il giudice si l'imita a fissare il termine entro il quale la prova deve assumersi ed il pretore gli rimetterà il processo verbale di cui al comma terzo dello stesso articolo entro *il* suddetto termine.

Per gli adempimenti di cui *all'ultimo* comma dell'art. 204 il giudice pronuncia i provvedimenti previsti negli ultimi tre *commi* dell'art. 203 modificato come sopra.

Per la prosecuzione del giudizio si applica il 2° comma dell'art. 17.

Dell'interrogatorio.

21. Mancata risposta (232 1° comma). — Quando la parte ~~non~~ comparisca o ricusi di rispondere, si hanno come ammessi i fatti dedotti, salvo che giustifichi un impedimento legittimo.

Della prova per *testimoni*.

22. Prova contraria (.....). — La prova contraria è di diritto.

23. *Disposizioni* per l'assunzione (.....). — Il giudice istruttore può richiedere, senza formalità, al capo della propria sezione o dell'autorità giudiziaria adita, che all'assunzione di essa sia delegato altro giudice.

Il capo della sezione può, a sua volta senza *formalità*, chiedere al presidente dell'autorità giudiziaria da cui dipende la sezione, la delega di un giudice non facente parte di questa.

La delega sarà fatta con decreto a margine dell'ordinanza del capo dell'autorità giudiziaria che *avrà* proceduto alla delega.

L'inizio della prova non può essere fissato oltre i quindici giorni dalla scadenza del termine per l'*impugnativa* di cui al precedente art. 12 salvo che non sia stata dichiarata esecutiva nonostante gravame.

Qualora i testi indicati siano, nel complesso, *più* di sei, con l'ordinanza che ammette la prova potrà essere disposto che quelli da sentire alla prima udienza non superino tale numero.

Il numero dei testi *da* sentire per le udienze successive sarà stabilito *all'udienza* di assunzione della prova dal giudice delegato all'assunzione di essa in numero, però, nel complesso non inferiore a sei.

24. Termine per *l'intimazione* al testimone (103 Disp. att. e trans. del codice). — L'intimazione di cui all'art. 250 del codice deve essere fatta ai testimoni almeno cinque giorni prima dell'udienza in cui sono chiamati a comparire.

Con l'autorizzazione del giudice il termine può essere ridotto nei casi di urgenza.

25. *Mancata intimazione* ai testimoni (104 disp. att. e trans. del codice). — Se la parte senza giusto motivo non fa chiamare i testimoni avanti al giudice, questi la dichiara decaduta dalla prova.

Se il giudice riconosce giustificata l'omissione, fissa una nuova udienza per l'assunzione della prova.

Tuttavia, se nell'ordinanza ammissiva della prova o ad una delle udienze di assunzione non sia stabilito il numero dei testimoni da sentire, le parti, qualora il numero di essi sia rispettivamente superiore a tre, possono limitare a tale numero la chiamata dei propri testi.

26. Mancata comparizione dei testimoni (255 e 106 disp. att.). — Se il testimone regolarmente *intimato* non si presenti, e non giustifichi un legittimo impedimento il giudice, avanti il quale il teste avrebbe dovuto comparire, trascorsa *mezz'ora* da quella indicata per la comparizione, lo condanna a una pena pecuniaria non inferiore a lire mille e non superiore a lire diecimila oltre che alle spese causate dalla mancata presentazione disponendone l'accompagnamento *all'udienza* stessa o ad altra successiva.

La disposizione è perentoria.

Se il testimone si trova nell'impossibilità di presentarsi o ne è esentato dalla legge o dalle convenzioni internazionali, il giudice si reca nella sua abitazione o nel suo ufficio; e se questi sono situati fuori della circoscrizione dell'*autorità* giudiziaria adita, delega *all'esame* il pretore del luogo.

Dell'intervento di terzi.

27. Costituzione del temo *interveniente* (267 e 2 disp. att.). — Per intervenire nel processo a norma dell'art. 105 del codice, il terzo deve costituirsi depositando in cancelleria una comparsa formata a norma dell'art. 7 con le copie per le altre parti, i documenti e la procura. ^r

Il cancelliere *avvisa* notizia dell'*intervento* alle altre parti.

28. Termini di costituzione (268). — L'intervento può aver luogo finchè non sia stata presentata l'istanza al giudice istruttore di provvedere sulla causa, prevista nel 9° comma dell'art. 14.

Se l'intervento ha luogo dopo il termine stabilito dall'art. 10, il terzo non può compiere atti che non sono più consentiti alle altre parti, salvo che comparisca volontariamente per l'integrazione necessaria del contraddittorio.

29. Chiamata di un terzo in causa (269). — Il convenuto che intende chiamare un terzo in causa agli effetti dell'art. 106 del codice, deve citarlo nelle forme di cui all'art. 2, assegnandogli il termine per costituirsi non maggiore di quello minimo stabilito dall'art. 3, consegnando all'ufficiale giudiziario il relativo atto entro il termine assegnatogli per la costituzione dell'attore che dovrà rendere avvertito con la comparsa di risposta.

L'attore, se da una domanda riconvenzionale sorge per lui interesse a chiamare un terzo in causa deve citarlo nelle forme di cui all'art. 2, assegnandogli il termine per costituirsi non maggiore di quello minimo stabilito dall'art. 3, consegnando all'ufficiale giudiziario il relativo atto entro il termine in cui ha diritto di replicare.

La parte che ha chiamato un terzo in causa deve depositare nel proprio fascicolo l'originale della citazione notificata al terzo e i documenti offertigli in comunicazione, entro il termine che gli ha assegnato per la costituzione.

30. Chiamata di un temo per ordine del giudice (270). — La chiamata di un terzo nel processo a norma dell'art. 107 del codice può essere ordinata in ogni momento dal giudice istruttore.

In tal caso la citazione del terzo dovrà essere consegnata all'ufficiale giudiziario entro dieci giorni dalla comunicazione dell'ordinanza.

Se nessuna delle parti provvede alla citazione del terzo, la causa decade dal ruolo e il giudice istruttore, se richiesto da taluna delle parti, ne darà atto con ordinanza non impugnabile.

Della riunione dei procedimenti.

30-bis. (274 comma 2°). — Anche nel caso di cui al secondo comma dell'art. 274 del codice, il presidente determinerà la sezione o designerà il giudice davanti al quale i procedimenti dovranno pro-

sequire. Di massima dovranno essere riuniti sotto il numero di ruolo più recente.

In entrambi i casi *di* cui agli *artt.* 273 e 274 del codice, se *le* parti *sono* d'accordo *potranno* presentare una istanza al *giudice* istruttore della causa *che* intendono sia trasferita *perchè* ne ordini il trasferimento.

Della decisione della causa.

31. Relazione e discussione della causa (275). — Quando sia chiesto da alcuna delle parti di illustrare oralmente la causa, dopo che il giudice istruttore ne avrà esposti i fatti e le questioni, le parti potranno a loro volta esporre oralmente riassunti i fatti, i motivi di diritto sui quali fondano le loro ragioni.

32. Pronuncia sul merito (277). — La decisione deve avvenire su tutte le domande proposte e relative eccezioni e definire il giudizio.

Quando la causa sia stata dichiarata dal giudice istruttore, a sensi del 1° comma dell'art. 16, matura per la decisione, questa può essere limitata su alcune domande se ritiene che per esse soltanto non sia necessaria una ulteriore istruzione e se la loro sollecita definizione è di interesse apprezzabile per la parte che ne ha fatto istanza.

Del procedimento in contumacia.

33. *Contumacia del* convenuto (291). — Se il convenuto non si è costituito e il giudice istruttore rileva un vizio che importi nullità della notificazione della citazione, fissa all'attore un termine perentorio per rinnovarla. La rinnovazione impedisce ogni decadenza.

Se il convenuto non si costituisce neppure dopo la rinnovazione della notifica della citazione si prosegue in sua contumacia.

Se l'ordine di rinnovazione della citazione di cui al primo comma non è eseguito, la causa decade dal ruolo e il processo si estingue.

34. Costituzione del contumace (293). — La parte divenuta contumace può costituirsi in ogni momento del procedimento fino a che non sia depositata l'istanza di cui al 9° comma dell'art. 14.

La costituzione avviene nei modi di cui al primo comma del-

l'art. 6 ma il contumace dovrà comunicare alle parti costituite la propria costituzione mediante atto a notificarsi a mezzo ufficiale giudiziario con la certificazione del cancelliere dell'avvenuto deposito.

In ogni caso il contumace che si costituisce può disconoscere con la sua comparsa di costituzione le scritture contro di lui prodotte.

Della sospensione, *interruzione* ed estinzione del processo.

35. Fissazione della nuova udienza dopo la sospensione (297). — Le parti debbono proseguire il processo entro il termine perentorio di sei mesi dalla cessazione della causa di sospensione di cui all'art. 8 del codice di procedura penale o del passaggio in giudicato della sentenza che definisce la controversia civile o amministrativa di cui all'art. 295 del codice.

La parte che intende proseguire nel processo, dovrà depositare in cancelleria il proprio fascicolo, se lo avrà ritirato, la propria comparsa e gli eventuali nuovi documenti.

Di tale deposito dovrà renderne avvertite le altre parti costituite mediante atto di avviso da notificarsi a mezzo ufficiale giudiziario contenente l'indicazione dei nuovi documenti e la certificazione del cancelliere dell'avvenuto deposito.

36. Morte o perdita delle capacità prima della *costituzione* (299-300). — I termini da osservare per la citazione in riassunzione di cui all'art. 299 del codice sono quelli di cui all'art. 3.

Se alcuno degli eventi previsti nell'art. 299 del codice si avvera nei riguardi della parte che si è costituita a mezzo di procuratore, questi deve notificarlo anche al cancelliere del giudice istruttore della causa. Se si avvera o è notificato dopo la scadenza del termine di cui al primo comma dell'art. 19, esso non produce effetto se non nel caso di riapertura dell'istruzione.

37. Prosecuzione *del* processo (302). — Nei casi previsti dagli ~~artt.~~ artt. 299, 300 e 301 del codice, la costituzione per proseguire il processo avviene a norma del primo comma dell'art. 6, nella cancelleria del giudice istruttore.

La parte che si costituisce deve comunicarlo alle altre parti mediante atto di avviso da notificarsi a mezzo ufficiale giudiziario con la certificazione del cancelliere dell'avvenuto deposito.

38. *Riassunzione del processo (303).* — Se non avviene la prosecuzione del processo a norma dell'articolo precedente, l'altra parte provvede a citare coloro che debbono costituirsi per proseguirlo.

In caso di morte della parte la citazione deve contenere gli estremi della domanda, e la notificazione entro un anno dalla morte può essere fatta collettivamente e impersonalmente agli eredi, nell'ultimo domicilio del defunto.

Se **vi** sono altre parti in causa, la citazione **è** notificata anche ad esse.

Se **la** parte che ha ricevuto la notificazione non si costituisce, **si** procede in sua contumacia.

38-bis. (306). — Le dichiarazioni di cui al 2° comma dell'articolo 306 del codice, possono essere fatte dalle parti o da loro procuratori speciali con verbale avanti al cancelliere il quale lo rimetterà immediatamente, insieme con i fascicoli, al giudice istruttore per la dichiarazione di estinzione del processo e, ove del caso, per la liquidazione delle spese.

La parte che ne chiede la liquidazione dovrà contemporaneamente alla dichiarazione presentarne la relativa nota.

L'ordinanza di liquidazione **è** impugnabile nei modi e termini di cui al terso, quarto e quinto comma dell'art. 12.

Il Collegio provvederà nei termini di **cui** al sesto comma dello stesso articolo.

L'esecuzione dell'ordinanza è sospesa durante il termine per proporre reclamo e durante il giudizio su questo.

Se la **rinuncia** è fatta con atto sottoscritto e notificato alle altre parti, l'**originale dell'atto** deve essere depositato dal rinunciante entro i dodici giorni dalla notifica.

Entro questo **termine** le altre parti hanno facoltà di accettare la rinuncia nei modi di **cui** al primo e secondo comma.

Alla liquidazione delle spese si **applicano** il terso, quarto e quinto comma.

La rinuncia può essere accettata dalle altre parti anche con atto sottoscritto e notificato alle altre. In tal caso l'originale di esso deve essere depositato con la nota delle spese, entro sei giorni successivi alla notifica ed **avrà gli** stessi effetti della dichiarazione di cui al primo comma.

Se il rinunciante **non** avesse depositato l'**originale** del suo atto

di rinuncia., varranno per esso *te* copie notificate *che* saranno *depo-*sitate dalle altre parti.

In caso di deposito dell'originale *dell'atto* di rinuncia, il *cancelliere* rimetterà comunque i fascicoli al giudice istruttore immediatamente dopo scaduti i diciotto giorni dalla sua notifica.

39. Estinzione del processo per inattività delle parti (307). — Se dopo la notificazione della citazione nessuna delle parti *siasi* costituita entro il termine di cui *all'art.* 10, ovvero, se, dopo la costituzione delle stesse, il giudice nei casi previsti dalla legge, abbia ordinata la cancellazione della causa dal ruolo, il processo si estingue.

Oltre che nei casi previsti dal comma precedente, e salvo diverse disposizioni di legge, il processo si estingue altresì qualora le parti alle quali spetta di rinnovare la citazione o di proseguire, riassumere o integrare il giudizio non vi abbiano provveduto entro il termine perentorio stabilito dalla legge, o dal giudice che dalla legge sia autorizzato a fissarlo. Quando la legge autorizza il giudice a fissare il termine, questo non *può* essere inferiore ai termini minimi stabiliti *dall'art.* 3 per la costituzione del convenuto, aumentati di quindici giorni, *nē* superiore a quattro mesi.

L'estinzione opera di diritto, ma deve *essere* eccepita dalla parte interessata prima di ogni altra sua difesa.

Essa *è* dichiarata con ordinanza dal giudice istruttore, *ovvero* con sentenza del collegio, se venga eccepita dinanzi a questo.

40. Effetti *dell'estinzione* del processo (310). — L'estinzione del processo non estingue l'azione.

L'estinzione rende inefficaci gli atti compiuti, ma non le sentenze di merito pronunciate nel corso del processo e quelle che regolano la competenza.

Le prove raccolte conservano la loro piena efficacia.

Le spese del processo estinto stanno a carico delle parti che *le* hanno anticipate.

Del procedimento davanti al Pretore e *al* Conciliatore.

41. Rinvio alle norme che precedono (312-313-314). — Davanti ai pretori e ai conciliatori i termini di costituzione e di comunicazione delle comparse sono ridotti alla *metà*.

42. Poteri *istruttori* del Giudice (317). — Il pretore e il conciliatore possono disporre d'ufficio la prova testimoniale formulandone i capitoli, quando le parti nell'esposizione dei fatti si sono riferite a persone che appaiono in grado di conoscere la verità.

Nei giudizi davanti al pretore e al conciliatore non si applicano le disposizioni dei commi secondo e seguenti dell'art. 12 e quarto, quinto e sesto dell'art. 19.

Delle *impugnazioni*.

43. Integrazione del contraddittorio *in* cause *inscindibili* (331). — Se la sentenza pronunciata tra più parti in causa inscindibile o in cause tra loro dipendenti non è stata impugnata nei confronti di tutte, il giudice ordina la integrazione del contraddittorio fissando il termine nel quale la notificazione deve essere fatta e l'originale depositato in cancelleria.

L'impugnazione è dichiarata inammissibile se nessuna delle parti provvede all'integrazione nel termine fissato.

44. Notificazione *dell'impugnazione* relativa a cause *scindibili* (332). — Se l'impugnazione di una sentenza pronunciata in cause *scindibili* è stata proposta soltanto da alcune delle parti o nei confronti di alcuna di esse, il giudice ne ordina la notificazione alle altre, in confronto delle quali l'impugnazione non è preclusa o esclusa, fissando il termine nel quale la notificazione deve essere fatta, e l'originale depositato in cancelleria.

Se la notificazione ordinata dal giudice non avviene, il processo rimane sospeso fino a che non siano decorsi i termini previsti negli artt. 325 e 327 primo comma del codice.

Dell'appello.

45. Forma dell'appello (342). — L'appello si propone con citazione contenente la esposizione sommaria dei fatti e i motivi specifici *dell'impugnazione*, nonchè le indicazioni prescritte nell'art. 2.

46. *Modo* e termine *dell'appello* incidentale (343). — L'appello incidentale si propone nella prima comparsa.

Se l'interesse a proporre l'appello incidentale sorge *dall'impugnazione* proposta da altra parte che non sia l'appellante principale,

tale appello si propone nella prima comparsa successiva alla proposizione dell'impugnazione stessa.

47. Attività *dell'istruttore* (350). -- Quando gli viene *richiesto*, con l'istanza di cui al comma 9 dell'art. 14 di provvedere sulla causa, l'istruttore verifica la regolare costituzione del giudizio e, quando occorre, ordina l'integrazione di esso o la notificazione prevista dall'art. 44 oppure dispone che si rinnovi la notificazione dell'atto di appello.

Dichiara l'inammissibilità dell'appello o l'improcedibilità di esso ovvero l'estinzione del procedimento di appello, quando al riguardo non sorgono contestazioni, altrimenti provvede a norma dell'art. 16 terzo comma.

Dichiara inoltre la contumacia dell'appellato, provvede alla riunione degli appelli proposti contro la sentenza stessa, e procede al tentativo di conciliazione ordinando, quando occorre, la comparizione personale delle parti.

Tutti i provvedimenti sono dati con ordinanza e sono soggetti a reclamo a norma dell'art. 357 del codice.

48. Procedimenti su accordo delle parti (.....). — In qualunque momento fino alla scadenza del termine di cui al secondo comma dell'art. 19 le parti possono chiedere consensualmente al giudice istruttore, senza formalità o con ricorso, l'emissione di provvedimenti di sua competenza.

In tal caso il giudice fissa, quando occorra, con decreto in calce al ricorso, l'udienza per la comparizione delle parti davanti *a se*, che sarà ad esse comunicata dal cancelliere.

48-bis. (85 Disp. att. e *trans.* del codice). — L'imposizione di una cauzione all'attore a norma dell'art. 98 del codice deve essere proposta con apposita istanza nei modi e *termini* della comparsa di risposta e con gli stessi effetti della stessa ai soli fini di tale richiesta, con i relativi documenti o deduzione delle prove a suo sostegno.

Se *l'istanza* viene respinta o in caso di accoglimento la cauzione sia depositata, il convenuto *avrà* diritto di depositare il *fascicolo* con la comparsa di risposta e i documenti entro i dodici giorni successivi alla comunicazione dell'ordinanza di *reiezione* o alla *scadenza* del termine fissato per il deposito.

Se il deposito non viene eseguito il convenuto chiede con istanza diretta al Giudice istruttore la dichiarazione di estinzione del processo e la liquidazione delle spese relative a tale fase.

Per la liquidazione delle spese si applicano il secondo, terzo, quarto e quinto comma dell'art. 38-bis.

Del procedimento di ingiunzione

49. Convertibilità dei giudizi di opposizione (.....). — Nei giudizi di opposizione ai decreti di ingiunzione proposti in via ordinaria, il convenuto in opposizione può controcitare l'opponente perchè il giudizio si svolga col rito sommario stabilito dal presente procedimento.

I termini di costituzione del convenuto e di comunicazione delle comparse sono ridotti alla metà .

Se la contro citazione avviene dopo che la causa di opposizione sia stata iscritta a ruolo dall'opponente nel termine di cui al codice, il convenuto in opposizione si costituirà a sensi del primo comma dell'art. 6, depositando, altresì, l'atto di contro citazione.

Ai fini dell'esecuzione non occorre una nuova notificazione del decreto esecutivo neppure nei casi in cui essa sia concessa con le ordinanze di cui agli artt. 648 e 653 del codice, fermo restando che nel precetto deve farsi menzione del provvedimento che ha disposto l'esecutorietà e dell'apposizione della formula.

Del procedimento per convalida di sfratto

50. Convertibilità dei giudizi per la decisione del merito (.....). — La parte che ha interesse a proseguire il giudizio a norma dell'art. 667 del codice può, dopo la comunicazione dell'ordinanza, avvertire l'altra parte, mediante atto di avviso notificato per ufficiale giudiziario prima della nuova udienza o del termine fissato per la riassunzione, che intende proseguire il giudizio in via sommaria.

L'atto di avviso, nel quale dovrà essere fatta menzione dell'ordinanza, avrà tutti gli effetti della citazione e dovrà contenere gli elementi indicati nell'art. 2 .

Se il giudizio deve proseguire davanti al conciliatore o al pretore, la parte che ha notificato l'atto di avviso dovrà depositarlo prima dell'udienza fissata con l'ordinanza, nella cancelleria del giu-

dice già designato, con il proprio fascicolo e gli eventuali nuovi documenti che il cancelliere inserirà nel fascicolo di ufficio già esistente e l'udienza fissata non avrà più luogo.

Processo di esecuzione mobiliare · *Brevi* cenni per una riforma *parziale*

Quanto agli inconvenienti della procedura esecutiva mobiliare, non meno gravi di quelli che intralciano il rapido svolgimento dei giudizi di cognizione, si auspica, in luogo di creare a latere un altro procedimento, la riforma di quello in vigore mediante, almeno, dei piccoli ritocchi ad alcune norme di esso.

Fissazione *dell'asta*. — Potrebbe essere sufficiente che, anche per quelle esecuzioni in cui il valore dei beni pignorati superi le lire cinquantamila, l'assegnazione o la vendita fosse stabilita col decreto previsto dall'ultimo comma dell'art. 530, che ha dato luogo alla cosiddetta piccola esecuzione.

Si comincerebbe con l'ovviare ad uno degli inconvenienti più fastidiosi: quello di dover intervenire, spesso per qualche ora, ad un'udienza affollatissima, soltanto per sentir fissare il giorno della vendita.

Intervento dei creditori. — Per l'intervento dei creditori già provvede l'art. 525 ma sembra superfluo mantenere l'ultima parte della disposizione dell'ultimo comma dell'art. 530 per il quale, se vi sono interventi, anche per la piccola esecuzione debba fissarsi un'udienza per l'audizione delle parti, come stabilito nel primo comma dello stesso articolo per le esecuzioni nelle quali il valore dei beni pignorati superi le lire cinquantamila.

L'audizione delle parti potrà avvenire in sede di distribuzione della somma ricavata.

Con l'occasione, sia consentita l'esposizione di una considerazione di principio.

Senza stare qui a richiamare tutto quanto si è detto pro e contro la *vetata quaestio* del fallimento civile, sarebbe opportuno, in ossequio al principio della par *condicio*, che a ciascun creditore intervenuto anche dopo la prima udienza fissata per l'autorizzazione della vendita o, nel caso della piccola esecuzione o della riforma dianzi accennata, dopo la data di presentazione della istanza per l'autorizzazione alla vendita, si consentisse di partecipare al ricavo

dell'asta con gli stessi diritti degli intervenuti precedenti salvi, sempre, naturalmente, i diritti di prelazione.

Troppo spesso avviene che taluno dei creditori non apprenda in tempo il giorno dell'udienza di fissazione della vendita o che nel caso della piccola esecuzione intervenga dopo l'avvenuta presentazione, da parte del creditore pignorante, dell'istanza per l'autorizzazione ad essa, stabilita dall'art. 529.

Il diritto riconosciuto dall'art. 528 ai creditori intervenuti tardivamente, di poter concorrere alla distribuzione della somma ricavata ma solo su quella parte che *sopravanza* dopo soddisfatti i diritti del creditore pignorante e di quelli intervenuti *in* precedenza, si sa che, quasi sempre, resta sterile di ogni pratico risultato.

È ben vero che molto spesso anche il creditore pignorante e quelli intervenuti tempestivamente restano incapienti; ma almeno si *salverà* il principio della par condicio *creditorum*.

Non par giusto, infatti, **che**, mentre i creditori di un commerciante che sogliono essere informati del dissesto del loro debitore in numerose forme (a cominciare dalla comunicazione del curatore per finire a tutte le pubblicazioni **sui** giornali, bollettini commerciali ecc. ecc.) possono proporre le domande di ammissione al passivo tardivamente fino alla distribuzione dell'attivo concorrendovi con gli stessi effetti (salvo la sola limitazione stabilita dall'art. 112 della legge fallimentare mitigata, peraltro, dalla disposizione della seconda parte dello stesso articolo), la stessa **possibilità** debba essere negata ai creditori di un non commerciante il di cui dissesto non è portato a loro conoscenza con nessun mezzo e quando, spesso, anzi, lo stesso debitore tenta, per infiniti e ovvi motivi, che il creditore non ne sia informato, e che non venga a conoscenza dell'esecuzione in corso che lo defrauda dalla **possibilità** di qualsiasi recupero.

Senza stare qui, per limitazione dell'argomento, a voler sostenere lo stesso principio per gli interventori nelle procedure esecutive immobiliari sembra che, almeno per quelli nelle procedure esecutive mobiliari si debba por rimedio alla sperequazione.

Schedario. — Si auspica pure l'istituzione di uno schedario al fine di poter rilevare da un'unica scheda **tinti** i pignoramenti eseguiti nei confronti di un debitore e i relativi interventi.

Opposizioni. — Per l'art. 480, il precetto deve contenere la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio della parte istante nel comune in cui ha sede il giudice competente per l'esecuzione.

In mancanza le opposizioni al precetto si propongono davanti al giudice del luogo in cui è stato notificato, e le notificazioni alla parte istante si fanno presso la cancelleria del giudice stesso.

Parrebbe opportuno che la notificazione fosse fatta, invece, a quel qualsiasi domicilio o residenza della parte istante risultante dal precetto o che della notificazione in cancelleria fosse rimesso avviso dal cancelliere alla parte istante nel domicilio o nella residenza risultante dal precetto, prescrivendosi che l'opponente debba farne menzione nel suo atto di opposizione a pena di nullità, pur fermi lasciando i suoi diritti per quanto attiene all'ottenimento del provvedimento da esso chiesto ma salvi quelli della parte istante ~~da~~ far valere in prosieguo.

Sarebbe opportuno, altresì:

— eliminare la distinzione fra le opposizioni all'esecuzione di cui all'art. 615 e quelle agli atti esecutivi di cui all'art. 617 che, in pratica, genera spesso dubbi e confusioni;

— sostituire, nell'art. 622, la «moglie» col «coniuge» ~~modificando~~ la formula dell'articolo stesso in conseguenza di tale emendamento.

—
★

CONSIGLI DELL'ORDINE DELL'UMBRIA (Perugia, Spoleto, Terni, Orvieto).

Relazione sulle riforme al codice di procedura civile

Il giorno 12 settembre 1957 si sono riuniti in Perugia gli Avvocati dell'Umbria (Perugia, Spoleto, Terni, Orvieto) i quali dopo ampia discussione hanno approvato, all'unanimità, il seguente ordine del giorno:

« Il Congresso, udita la relazione dell'Avv. Giovanni Clementi circa le riforme proposte dalla Commissione Nazionale nominata in seguito alle decisioni del Congresso di Trieste, relative al Codice di procedura civile, approva i concetti espressi dal Relatore, nel senso che la riforma si estenda anche al sistema e non alla sola modifica delle norme, e ~~da~~ mandato al Presidente del Consiglio dell'Ordine di Perugia, di formare una Commissione di Colleghe umbri, la quale, concretando tali concetti, formuli le proposte da presentare al prossimo Congresso di Bologna)).

In conseguenza il Presidente del Consiglio dell'Ordine di Perugia Avv. Raffaello Monteneri ha nominato a far parte della Commissione: Avv. Giovanni Clementi, Presidente; Avv. Domenico Paltracca, Avv. Mario Laureti, Avv. Enrico Stramaccioni, Avv. Lorenzo Amati, Membri, i quali, in esecuzione del mandato ricevuto, sul tema che verrà dibattuto alla IV Sezione per la riforma del codice di procedura civile, espongono quanto appresso:

Gli Avvocati dell'Umbria, coerentemente alla proposta già formulata nel precedente Congresso, ritengono:

Che la riforma del processo civile non può consistere in semplici ritocchi delle norme quali quelli additati dalla relazione della Commissione nominata dal Congresso di Trieste, come risulterebbe dal tema IV, ma soprattutto dalla modifica dell'attuale sistema imperniato sul Giudice istruttore, che nella pratica si è dimostrato inidoneo all'attuazione di una giustizia pronta e sicura, oltre che causa d'inutile sperpero di tempo.

Senza ritornare, come taluni vorrebbero, al sistema sommario del 1901, che aveva pur i suoi difetti, ma prendendo da quello la parte buona e vitale, ritengono:

che si debba ristabilire nel processo civile un equilibrio tra il Giudice e l'Avvocato nello svolgimento della lite, in modo da rendere questo più rapido e semplice.

Ciò potrà verificarsi restituendo il G.I. alla sua normale funzione istruttoria, ed ammettendo il suo intervento soltanto quando si renda indispensabile.

In esecuzione di tale principio, la causa deve essere portata immediatamente al Collegio (e, per esso, al suo Presidente), di guisa che essa non avrà bisogno di essere istruita, verrà decisa dal Collegio.

Se occorre una istruzione, il Presidente nominerà il G.I., soltanto quando le parti siano d'accordo sull'ammissione delle prove.

In caso di disaccordo, deciderà immediatamente il Collegio sulla loro ammissione, ed eventualmente nel merito.

Conseguentemente abolizione del G.I. anche e a fortiori, nei giudizi di appello, data la sua assoluta inutilità iniziale, pur nell'attuale sistema.

In relazione al nuovo principio informatore del processo di cognizione, dovranno modificarsi le norme attuali che, pertanto, in gran parte, rimarranno ferme.

Così il processo avrà un corso logico e normale, perchè orga-

nizzato secondo le sue effettive esigenze e, in pari tempo, i magistrati e gli avvocati, nell'esercizio delle rispettive facoltà e mansioni, collaborano sullo stesso piano e con uguale prestigio, ai fini di giustizia.

Si eviterà così, eliminando anche udienze inutili (molte attività potranno svolgersi in Cancelleria), tutto quanto è superfluo e defatigatorio.

Infine gli Avvocati dell'Umbria ritengono che anche il processo di esecuzione, specie mobiliare, debba essere profondamente modificato, nel senso di ottenere una maggiore semplicità e rapidità, eliminando l'eccessivo intervento del giudice e tutte quelle superflue formalità che ritardano, se non eludono, i diritti del creditore.

★

AVV. LINO GOBI, del Foro di Pesaro.

Le ferie per gli Avvocati e Procuratori

La Classe forense non ha ancora ottenuto il riconoscimento giuridico del diritto ad un periodo di ferie annuali, diritto che pure è sancito dalla Costituzione.

A differenza di tutti gli altri professionisti che possono prendersi liberamente un po' di riposo in qualsiasi periodo dell'anno (in quanto il loro lavoro è veramente libero), gli Avvocati ed i Procuratori svolgono invece attività che sono strettamente legate al funzionamento della Giustizia e da essa dipendenti.

Si consideri, ad esempio, che il termine per impugnare una sentenza civile è in stretto collegamento alla formalità della notificazione, rimessa questa alla volontà della parte avversa; che il termine per ricorrere contro un'ordinanza decorre dalla notifica dell'ordinanza stessa. E mentre questa di regola può essere emessa quando al Giudice piace e può essere notificata in un lasso di tempo che è rimesso alla discrezione del Cancelliere e dell'Ufficiale giudiziario, avvenuta invece la notifica comincia a decorrere per l'impugnativa un termine che scade inesorabilmente anche se l'Avvocato è assente od ammalato.

Neppure nei processi penali il Giudice ha un termine perentorio per depositare la sentenza impugnata; il Cancelliere non l'ha per passare l'avviso di deposito all'Ufficiale giudiziario; costui infine può

eseguire la notificazione del deposito stesso il giorno che preferisce, anche in piena canicola d'agosto.

Ma da tale giorno comincia per l'Avvocato il tormento della preparazione dei motivi di gravame che, inesorabilmente, devono essere depositati nel termine di 20 giorni: sicchè l'avvocato, anche se è in ferie, deve interromperle per adempiere al suo dovere.

Egli quindi non è mai Utero.

* * *

L'On. avv. **Bisori**, ora Sottosegretario all'Interno, sin dal **13** luglio 1951 presentò al Senato un disegno di legge per le ferie dei professionisti forensi, progetto che fu preso in esame per la prima volta dalla **11** Commissione soltanto undici mesi più tardi, il **5** giugno 1952 e che, approvato, fu trasmesso alla **III** Commissione Legislativa della Camera dei Deputati il **26** novembre 1952.

Ed è proprio in tale Sede che furono sollevate tante eccezioni, più formali che sostanziali, cosicchè dopo varie sedute il progetto naufragò per la sopraggiunta fine della Legislatura.

Ho letto i lavori della **III** Commissione della Camera, composta di Avvocati e Giuristi, ed ho avuto la netta sensazione — sia detto senza offesa per quell'alto Consesso — che quegli esimi Onorevoli si siano quasi dilettrati ad opporre ostacoli puramente formali, come se — invece delle ferie proprie e dei loro Colleghi di tutt'Italia — essi fossero stati chiamati a discutere le vacanze di altre categorie professionali e della cui necessità fossero tutt'altro che convinti.

Dopo oltre **3** anni di oblio (quasi che la Camera non fosse composta in maggioranza di Avvocati) finalmente il **15** novembre 1956, su iniziativa dell'On. Capalozza, è stata riesumata la proposta di legge dell'On. **Bisori** con un progetto che tiene conto anche della precedente elaborazione dei due rami del Parlamento.

* * *

Propongo quindi che da questa Assemblea Nazionale, ai cui lavori partecipano le maggiori Autorità governative e politiche, — costituite in gran parte di Avvocati — parta un voto non platonico, ma fervido ed energico affinché, superandosi ogni formale difficoltà, la proposta sia varata dalle due Camere al più presto e comunque prima della fine della presente Legislatura, in modo da diventare legge operante pel prossimo 1958.

La voce di questa Assemblea deve esprimere a tale riguardo il disagio ed il tormento della maggior parte dei professionisti forensi (di quelli cioè, che specie in provincia, non hanno la possibilità di stipendiare dei « sostituti ») — per l'impossibilità *pratica* di godere di un periodo annuo di riposo, in quanto mentre essi sono legati inesorabilmente all'attività dei Giudici (che pure a turno vanno in ferie per ben 45 giorni) ogni categoria lavorativa, secondo la Costituzione, ha diritto di usufruire di un periodo annuo di riposo.

★

Avv. ENZO VERONESI, del Foro di Ferrara.

La professione forense di fronte alla comunità economica Europea

Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense nel programma dei lavori non poteva trascurare il grande evento storico della avvenuta firma del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea per cui si ringrazia la Giunta esecutiva del Comitato Organizzatore per averci permesso di trattare con la presente comunicazione il tema: « La professione forense di fronte alla Comunità Economica Europea ».

La ormai acquisita conoscenza del Trattato, specie nel settore forense, compenserà le lacune a cui si è costretti per necessità di sintesi.

La C.E.E. è destinata a produrre una profonda rivoluzione sulla struttura delle sei Nazioni, Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, un blocco di 160 milioni di uomini, che si sono determinate, come si legge nella premessa del Trattato, a porre le fondamenta per una unione sempre più stretta fra i popoli europei, decisi ad assicurare, mediante una azione comune, il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa, assegnando ai loro sforzi per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli, riconoscendo che l'eliminazione degli ostacoli esistenti impone un'azione concertata intesa a garantire la *stabilità* nella espansione, l'equilibrio negli scambi e la *lealtà* nella concorrenza.

Così il 25 marzo u.s., in Roma, i Governi interessati costituirono la C.E.E. con il compito, come testualmente detta l'art. 2, di *promuo-*

vere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'interesse della Comunità, una espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli stati che ad essa partecipano.

L'azione della Comunità si attuerà con metodo graduale ed evolutivo e dovrà realizzare l'abbattimento completo di tutti gli ostacoli all'attività economica, rappresentati dalle barriere protettive nazionali, (dazi doganali e restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci) in modo da permettere una compenetrazione completa dei sei mercati ed assicurare che, gradualmente, si possa addivenire a condizioni uguali a quelle che si immaginano quando si pensa ad un normale mercato comune.

Con la eliminazione di tali barriere protettive nazionali si provvederà all'applicazione dei seguenti principi: libera circolazione delle persone in qualità di prestatori d'opera e di servizi, libera circolazione delle merci, libera circolazione dei capitali, congiuntamente al ravvicinamento delle varie legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune.

Il tutto dovrà essere attuato in un periodo transitorio di dodici anni prolungabile a quindici.

Fondamentale è quindi l'interesse di quanti esercitano la professione forense di affrontare, con attento ed organico studio, i problemi che si impongono con l'esecuzione del Trattato ai fini della difesa della professione.

Questo tanto più che il Trattato contiene norme di cui è prevista la esecuzione automatica e norme la cui esecuzione, per il tempo e le modalità, è affidata a speciali Organi di cui stabilisce la costituzione e il funzionamento. Il Trattato è quindi un accordo destinato ad autoformarsi e in evoluzione continua che risentirà dell'azione di quanti interverranno in tale processo di formazione, per cui si ritiene utile e doveroso che, nella formazione delle strutture dell'Europa unita di domani determinante sia l'apporto dell'Italia ed in questo della classe forense.

La presente comunicazione non intende prendere in esame alcuno dei vasti problemi che il Trattato pone sul tappeto e si limita a mettere in rilievo quelle parti del Trattato che toccano direttamente la professione forense nel suo esercizio.

Nel Titolo III « Libera circolazione delle persone, dei servizi e

dei capitali » si stabilisce la « libertà di stabilimento » che comporta l'accesso alle attività non salariate (per quelle salariate vigono le disposizioni relative alla circolazione dei lavoratori e il loro esercizio) **nonchè** la costituzione e gestione di imprese, e in particolare di società, nelle stesse condizioni previste dal paese di stabilimento per i propri cittadini con l'esclusione solo delle attività che comportino, anche a titolo occasionale, l'esercizio di una funzione pubblica.

La libertà di stabilimento costituisce quindi il completamento della libera circolazione delle persone nell'interno della **Comunità**.

Attraverso particolari procedure il Consiglio della **Comunità** promulgherà direttive per il mutuo riconoscimento di diplomi, certificati ed altri titoli, per il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative concernenti l'esercizio delle professioni ed attività non salariate.

Unica limitazione alla libertà di stabilimento **sarà** quella di non dovere portare pregiudizio alle disposizioni nazionali giustificate da ragioni di ordine pubblico, di sicurezza, di sanità pubblica.

In particolare si stabilisce la libertà di stabilimento per quanto attiene alle imprese, alle società commerciali, agenzie e filiali, prevedendo espressamente la graduale soppressione delle restrizioni da parte dei cittadini di uno stato membro sul territorio di un altro stato membro, **nonchè** per quanto riguarda la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società.

A tal fine gli Organi della **Comunità** dovranno **sopprimere** quelle procedure e pratiche amministrative contemplate dalla legislazione interna il cui mantenimento sarebbe di ostacolo alla libertà di stabilimento, dovranno rendere inoltre possibile l'acquisto e lo sfruttamento di proprietà fondiari situate nel territorio di uno stato membro da parte di un cittadino di un altro stato membro, **nonchè** coordinare nella necessaria misura e al fine di renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste negli stati membri per le **società** onde proteggere gli interessi tanto dei soci come dei terzi.

Inoltre si sancisce che le società costituite conformemente alla legislazione di uno stato membro ed aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di **attività** principale **all'interno** della **Comunità**, sono equiparate alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli stati membri.

Per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, **ivi** comprese le società cooperative, e le altre persone

giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro.

Sempre relativamente alle società il Trattato, nelle disposizioni generali e finali, dispone che gli stati membri avvieranno tra loro negoziati intesi a garantire il reciproco riconoscimento delle società, il mantenimento della personalità giuridica in caso di trasferimento della sede da un paese ad un altro e la possibilità di fusione di società soggette a legislazioni nazionali diverse.

Nel Capo III « I servizi » si sancisce che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità saranno gradatamente soppresse durante il periodo transitorio nei confronti dei cittadini degli stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione.

Nei servizi accanto alle attività di carattere industriale, commerciale artigianale, sono precisate le attività delle libere professioni e cioè delle professioni liberali di cui principe è la professione forense.

Il Consiglio della Comunità entro i primi tre anni dovrà stabilire per ogni singola categoria di servizi un programma generale per l'abolizione delle restrizioni e per la libera prestazione dei servizi; detto programma conterrà le condizioni generali e le tappe della loro liberalizzazione.

Nella Parte III « Politica della Comunità » al Capo III il Trattato statuisce il riavvicinamento delle legislazioni demandando al Consiglio della Comunità di stabilire le direttive dirette al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri che abbiano una incidenza diretta sulla instaurazione o sul funzionamento del mercato comune, quali ad esempio le legislazioni dei brevetti, le legislazioni fiscali, sociali e quante altre.

Nelle disposizioni generali e finali si statuisce che gli stati membri avvieranno negoziati intesi a garantire a favore dei loro cittadini la semplificazione delle formalità cui sono sottoposti il reciproco riconoscimento e la reciproca esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle sentenze arbitrali.

Le parti del Trattato sopra richiamate interessano direttamente tutti gli esercenti la professione forense dei paesi della Comunità perchè porteranno immediate modificazioni nell'esercizio della professione e ne determineranno altre, successive ed imprevedibili poichè, come sopra si è precisato, il Trattato si limita a prevedere regole

essenziali lasciando il problema della armonizzazione a tempi successivi e ad opera degli Organi della Comunità.

Sorge così la necessità per i Consigli degli Ordini forensi italiani di partecipare con il massimo peso a tale processo di armonizzazione in salvaguardia sia della professione forense oggettivamente intesa che degli esercenti la stessa.

Ma oltre le parti sopra menzionate numerose altre parti del Trattato risultano essere di rilevante interesse per gli esercenti la professione forense, in quanto prendono in esame materie che sono oggetto di corrente pratica professionale.

A solo titolo indicativo si ricorda che il Trattato statuisce dettagliatamente in tema di regola di concorrenza e disposizioni fiscali.

Sono così incompatibili con l'attuazione del mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazione di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra gli stati membri o che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il giuoco della concorrenza all'interno del mercato comune.

Nessuno stato membro dovrà applicare direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri stati membri imposizioni interne di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali simili ed inoltre nessuno stato membro dovrà applicare ai prodotti degli altri stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni.

Organi della Comunità determineranno i modi per i quali sarà possibile armonizzare, nell'interesse del mercato comune, le legislazioni dei singoli stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di compensazione applicabile agli scambi fra gli stati membri.

Il Trattato prevede inoltre una stretta collaborazione fra gli stati membri nel campo sociale, in particolare nelle materie relative all'impiego, al diritto del lavoro e alle condizioni di lavoro, alla formazione e al perfezionamento professionale, alla sicurezza sociale, alla protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, al diritto sindacale e alle trattative collettive fra datori di lavoro e lavoratori.

A quanti potranno obiettare che il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea potrà cadere nel nulla come è accaduto per la CED per cui ogni studio ed interessamento preventivamente attuato potrà risultare vano, valga ricordare le parole con cui l'on. Martino indicava al Parlamento la necessità della unione degli

stati dell'Occidente: «Le storiche nazioni dell'Europa, alle quali appartiene l'Italia, rimaste chiuse nei loro confini e divise tra di loro hanno dovuto via via **subire** la diminuzione del loro peso specifico nella vita del mondo in cui è cresciuto il potere determinante delle grandi unità demografiche alle quali la tecnica moderna ha offerto gli strumenti necessari per il rapido sfruttamento delle loro risorse. Ogni nazione europea ha dovuto constatare di non avere forze sufficienti per una politica indipendente. Questa constatazione è **all'origine** del moto ideale e pratico per la integrazione politica delle nazioni dell'Occidente europeo che vivono nello stesso territorio e sono accomunate dalle forme fondamentali del pensare e del vivere. Queste nazioni, politicamente unite, sarebbero non solo in grado di affrontare in migliori condizioni i problemi della loro sicurezza ma di partecipare con un autonomo potere di iniziativa agli sviluppi della politica mondiale».

All'unità economica e politica dell'Europa presto o tardi si dovrà arrivare e se gli stati europei non vi arriveranno per decisione concorde e volontaria dovranno arrivarvi per volontà coercitiva altrui il che sarebbe grave danno da evitare.

Batte quindi alle porte un grande processo di unificazione che, quasi ad un secolo di distanza, sembra ripetere il glorioso processo di unificazione per cui dal Piemonte si arrivò all'unità italiana.

Coloro che ci precedettero, con entusiastica fede, con operoso impegno e fecondo studio, operarono per la realizzazione dei codici unitari che il Governo del re Vittorio Emanuele II il 25 giugno 1865 diede al Paese come pegno dell'unità raggiunta; a noi è dato affrontare forse più grave compito che potremo realizzare solo se non ci mancherà la fede e l'impegno.

Dal sorgere della vita civile organizzata la nostra professione si è accompagnata ad essa contribuendo al suo sviluppo e spesso determinandola verso le grandi conquiste politiche, economiche e sociali dell'umanità, per questo non solo non potremo sottrarci dall'affrontare l'impegnativo problema di contribuire alla formazione di una Europa unita impostoci dai tempi, ma, forti dello spirito liberale che è vita e ragione della professione, dovremo validamente operare nei delicati settori di nostra competenza per sollecitare ed affrettare nel tempo tale unione che sola può assicurare il benessere dei popoli, la continuità e fertilità delle sorgenti intellettuali e permettere all'Europa di riprendere il ruolo determinante che fino a ieri ha avuto nello sviluppo del mondo.

QUINTA SEZIONE
PROCEDURA PENALE

LXX. FERDINANDO MARINELLI, del Foro di Lucera.

Inadeguatezza di una riforma

SOMMARIO: 1. I problemi insoluti e quelli creati dalla riforma del 1955. - 2. I rimedi: a) aumento effettivo degli organici della magistratura; b) specializzazione del giudice penale; c) formazione effettiva della polizia giudiziaria; d) fornitura di mezzi idonei. - 3. Alcuni aspetti critici della riforma: libertà personale dell'imputato e celerità processuale.

1. La pratica applicazione delle norme innovative di cui alla legge 18 giugno 1955 n. 517 ha confermato la fondatezza di molte delle perplessità della pubblica opinione e delle critiche dei tecnici, magistrati ed avvocati, manifestate prima ancora che il progetto divenisse legge e con maggior forza subito dopo l'affrettata promulgazione della legge stessa.

Le perplessità e le critiche riguardavano e riguardano **soprattutto** la nuova regolamentazione dei poteri della polizia giudiziaria, degli obblighi e delle facoltà dei magistrati in ordine alla libertà personale degli imputati, dell'intervento del difensore nella fase **istruttoria**, anche se altri rilievi di non lieve importanza sono stati fatti in tema di nuova disciplina delle notificazioni e delle perizie.

In particolare, è risultata sempre **più** evidente l'inadeguatezza **dell'attuale** organizzazione del potere giudiziario e quindi la impossibilità da parte dei funzionari preposti **all'amministrazione** della giustizia penale di far fronte, con **tempestività** oltre che con la necessaria tranquilla ed attenta applicazione, ai nuovi e maggiori oneri che loro derivano sia dalle norme che regolano l'intervento dei difensori nella fase istruttoria sia **soprattutto** dall'affievolimento dei poteri della polizia giudiziaria, **che** postula di riverbero da parte del magi-

strato non solo un maggior controllo delle attività degli organi predetti, ma addirittura un intervento personale e diretto nella fase importantissima delle prime indagini (art. 138), che richiedono *sollecitudine* e particolare spirito *d'iniziativa*, se hanno da portare ad esiti positivi per l'accertamento delle eventuali responsabilità e per la difesa della società dai trasgressori della legge penale. Ora, è indubbio che, allo stato, dette fondamentali esigenze non possono essere soddisfatte, e per ragioni di numero (gli organici, già largamente insufficienti, non sono stati preventivamente aumentati) e per motivi di preparazione specifica o meglio di adeguata specializzazione. Non si può pretendere di trasformare da un giorno all'altro in Sherlock Holmes un funzionario abituato per l'innanzi a stilare solo sentenze, magari in materia civile o commerciale (*incongruenza* dei nostri sistemi!), e che in ogni caso non ha il carattere e la mentalità, prima ancora che la preparazione, adatte per il nuovo genere di lavoro cui viene applicato o preposto.

Come non sono sufficienti nuove formule giuridiche a riformare i costumi e ad immutare le condizioni di vita e le credenze di un popolo, così non si può pretendere di dare una nuova regolamentazione al corso della procedura penale stabilendo nuovi oneri e nuovi incumbenti in un articolo del codice, senza preordinare i mezzi per l'attuazione degli stessi.

Se una determinata istituzione non riscuote più la fiducia necessaria perchè possa adempiere ai suoi compiti o non è più in grado di assolverli per fatti o condizioni sopravvenute, la si riforma o si affidano i compiti stessi ad altra organizzazione statale in grado di affrontarli e di risolverli avviando agli inconvenienti lamentati e non determinandone dei nuovi.

Ora, non è chi non veda come in proposito il problema da risolvere attenga all'*organizzazione* ed al funzionamento intrinseco dei poteri e degli istituti *statuali* che sono chiamati a collaborare per l'amministrazione della giustizia penale, ed è pura illusione quindi credere di poter risolvere o sia pur avviare a soluzione il problema stesso con disposizioni puramente formali del codice di rito, che non possono, come si è già osservato, trovare seria e completa attuazione senza un'*adeguata* predisposizione di mezzi.

Purtroppo le lunghe ed animate discussioni, l'elaborazione *ultra*-decennale dei vari progetti legislativi non hanno sortito gli effetti e le risoluzioni *auspiccate*: nelle sedi competenti non si è avuto e non si ha il coraggio di affrontare il problema e di risolverlo alla base, *radical-*

mente, e non con delle mezze misure, che, senza eliminare completamente gli inconvenienti lamentati, ne creano di nuovi e **più** gravi, attinenti alla prevenzione generale e speciale dei delitti, e quindi alla tranquillità ed alla sicurezza dei cittadini.

Rileviamo dalle conclusioni del discorso inaugurale dell'anno giudiziario 1956 tenuto dal Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Genova: « Occorre muovere dal concetto elementare che la giustizia non è solo una categoria astratta, ma una necessità concreta della vita sociale e considerare che **nell'amministrare** la giustizia penale debbono bensì essere tenuti in gran conto e salvaguardati i diritti della libertà e della personalità umana, ma non al di là di certi ragionevoli limiti, oltre i quali viene meno non soltanto una efficace possibilità di difesa della **società** contro coloro che ne minacciano la compagine, ma la giustizia cessa anche di essere una promessa ed un freno **all'offeso perchè** non diventi offensore a sua volta », e, dopo aver richiamato l'affermazione fatta da un illustre **avvocato-giurista** al Congresso di Trieste (« La difesa dello Stato nel processo penale s'identifica colla difesa del principio di giustizia », difesa che « non deve essere arbitrio e abuso, ma neanche debolezza ») continua: « È un problema che impone il compito di una migliore organizzazione degli uffici nei quali si attua il magistero penale; che reclama in particolare una attrezzatura degli organi che esercitano l'attività inquirente **più** moderna e meglio rispondente alle esigenze delle indagini o della repressione; che richiede una migliore selezione, in **relazione** alla loro preparazione specifica e alle attitudini personali dei magistrati che sono chiamati ad esercitare le funzioni penali; selezione che deve accompagnarsi ad una **più** giusta valutazione del loro lavoro negli avanzamenti di carriera ».

E di tutte le osservazioni l'ultima non è delle meno importanti! In aggiunta alle manchevolezze **già** segnalate è da rilevarsi ancora come i magistrati addetti al penale siano, agli effetti della carriera, in condizioni di svantaggio nei confronti di quelli applicati ad altri rami **dell'amministrazione** della giustizia, con le conseguenze facilmente intuibili e quotidianamente accertabili.

In proposito si è levata ammonitrice la voce autorevolissima del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, il quale, nella parte conclusiva del discorso inaugurale dell'anno 1956, così si esprimeva: « Non è ammissibile che **nell'esercizio** della funzione giudiziaria la materia civile e quella penale siano considerate su piani diversi, con prevalenza **dell'una sull'altra**. Si tratta invece di **attività**

statuali strettamente collegate nei fondamentali principi, come la sistemazione moderna va dimostrando. Non senza aggiungere, poi, che la imponente elaborazione scientifica delle discipline penali e l'apporto, oggi così intenso e proficuo, delle ricerche dirette ad un esame **più** penetrante della personalità umana richiedono, nei magistrati addetti agli uffici penali, non soltanto i requisiti generali di capacità, ma altresì un'idonea preparazione, fondata su una vasta approfondita conoscenza della materia, congiunta ad una non precaria esperienza. Inoltre, per i magistrati del pubblico ministero, occorrono anche particolari requisiti, inerenti, in modo speciale, **all'esercizio**, oggi più che mai impegnativo, dei compiti ad essi affidati ».

Ed il discorso ci potrebbe portare molto lontano.

2. Alla luce delle considerazioni sopra rassegnate possiamo però **già** trarre delle conclusioni in ordine alle misure **più** urgenti da adottarsi per ovviare ai difetti ed alle manchevolezze **più** sensibili e per avviare a soluzione lo scottante problema.

Sintetizzando:

a) Aumento effettivo degli organici della magistratura.

Tale provvedimento (che crediamo di non impossibile attuazione anche se non ce ne nascondiamo le **difficoltà**) ha da essere riguardato, a nostro modo di vedere, come il più importante fra quelli diretti ad attutire i dannosi effetti provocati **dall'affrettata** ed intempestiva riforma della procedura attinente alle indagini preliminari ed alla fase istruttoria del processo penale, fornendo al cittadino le auspiccate **più** ampie garanzie, ma non indebolendo nel **contempo** il prestigio delle istituzioni e la fiducia negli organi preposti **all'amministrazione** della giustizia penale.

Esso è il presupposto non solo per una più sicura e sollecita **defi-**nizione della fase istruttoria (processi che normalmente potrebbero arrivare a giudizio o essere definiti col proscioglimento in poche settimane si trascinano oggi e non certamente per colpa dei funzionari, per mesi o per anni, con le conseguenze, che tutti possono immaginare, non solo per coloro che sono sottoposti a carcerazione preventiva, ma anche per quei cittadini, i quali, a volte, per ragioni urgenti ed **im-**prorogabili di lavoro e di vita, hanno interesse e necessità di vedere chiusa al **più** presto una disgraziata pagina processuale), ma anche **perchè** in dibattimento l'imputato venga giudicato da magistrati che conoscano l'incarto processuale e che possano quindi portare un reale contributo alla decisione della causa (specie nei piccoli Tribunali, **do-**

ve il giudice s'interessa simultaneamente di procedure civili, commerciali, fallimentari ed agrarie, i magistrati arrivano all'udienza penale senza una conoscenza sia pure superficiale dei numerosi processi, e certamente non sarà la breve relazione del Presidente o l'oralità, [¶] volte smozzicata, del dibattimento a fornire loro con sufficiente chiarezza le visioni esatte dei fatti e degli eventi, sui quali sono pur chiamati ad esprimere un giudizio di rilevante gravità. E che dire poi delle considerazioni relative alla personalità dell'imputato?).

6) Specializzazione del giudice penale.

È anche questo problema essenziale, che ha affrontato e risolto con la necessaria decisione se si vuole che realmente il cittadino sia giudicato per quello che [¶] e per quello, che ha fatto, se si vuole che la **società** riacquisti quella fiducia negli organi della Giustizia, che è innegabile sia rimasta scossa in questi ultimi tempi. Inutile dire che la specializzazione — sui modi di attuarla il discorso sarebbe troppo lungo, e forse non pertinente — porte ebbe anche ad una **rivalutazione** della funzione e risolverebbe il problema accennato a proposito di avanzamenti di carriera.

e) Formazione effettiva di nuclei specializzati di polizia giudiziaria.

Non è certamente nè col nuovo disposto dell'art. 220 (mentre resta inalterato o quasi l'art. 221) nè col distaccare qualche funzionario, destinandolo più o meno stabilmente agli uffici delle Procure della Repubblica, che si risolve il problema spinosissimo della **funzionalità**, con le dovute garanzie, della polizia giudiziaria.

d) Fornitura di mezzi ed attrezzature idonee agli uffici penali della magistratura ed alla polizia giudiziaria.

Detto accapo non ha bisogno di commento veruno. Tutti coloro che sono, per ragioni di **lavoro**, a contatto quotidiano con gli uffici giudiziari, conoscono le difficoltà in cui questi si dibattono.

3. Dopo aver guardato alla riforma nel suo insieme ed averne posto in evidenza il principale difetto, che promana, direttamente dalla intempestività denunciata e si sostanzia in **un** elemento che, pur essendo formalmente estraneo alla legge 18 giugno 1955, ne condiziona in effetti l'attuazione, verremo ora a considerare più particolarmente **taluni** aspetti della riforma stessa, e più precisamente quelli che attengono alla **libertà** personale del cittadino.

Naturalmente tali considerazioni^f trovano in gran parte il loro motivo e la loro ragion d'essere in tutto quanto detto innanzi: chè, se

¶ 17 Congresso Naz. Giuridico Forense.

altra fosse l'organizzazione della giustizia penale, certamente ben diverso sarebbe il discorso.

La nuova legge ha apportato sostanziali modifiche al disposto dell'art. 253, statuendo fra l'altro, all'alinea 2), essere obbligatorio il mandato di cattura contro l'imputato « di delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a quindici anni », mentre in precedenza il limite massimo era previsto e fissato in dieci anni.

Restano così fuori dei casi di obbligatorietà del mandato di cattura, fra gli altri delitti, la rapina, l'estorsione, il furto pluriaggravato, il peculato, la concussione e la violenza carnale.

Nel corso dei lavori parlamentari (v. verbali Cam. Dep., pag. 265 segg.) si era addirittura parlato da parte di alcuni di abolizione integrale dell'obbligatorietà della cattura.

In proposito, a prescindere dalla considerazione che vi sono dei reati i quali scuotono sempre ed in ogni caso, qualunque sia la ragione che li determina o li giustifica, l'opinione pubblica o la pubblica tranquillità, osse veremo come il problema non possa essere seriamente impostato mentre che la giustizia penale, per la maniera come è organizzata (motivo ricorrente e sempre presente!), non ha la possibilità concreta di eseguire ed intervenire con la prontezza e con la oculata tempestività necessaria.

Quanto ai rapporti ed ai riflessi della nuova formulazione dell'art. 253 sui alcuni delitti, osserveremo brevemente: — Opportuna ci pare l'esclusione dell'obbligatorietà del mandato di cattura per quanto attiene al reato di violenza carnale: molte speculazioni non avranno così più ragione di essere.

Non del pari consenzienti ci trova invece l'esclusione per quanto attiene ai casi di violenza carnale presunta.

Sia da parte della Camera dei Deputati che del Senato si esprimeva in proposito parere contrario al progetto governativo, che prevedeva la carcerazione obbligatoria nei casi di cui all'art. 519 cpv. c.p.

In particolare il Presidente della Commissione senatoriale affermava « Prendiamo il caso della violenza carnale su persona che non ha compiuto gli anni quattordici; qui la norma accoglie, per il semplice fatto della minore età, la presunzione di una violenza che in molti casi può anche non esserci. Quindi c'è una grave sanzione. Ora, aggiungere anche per questi casi particolari un'ulteriore sanzione, stabilendo l'obbligatorietà del mandato di cattura ove la vio-

lenza sia presunta, mi sembrerebbe eccessivo » (verb. Senato, pag. 318); dimenticando che i reati in oggetto sono fra quelli che, denunziando in genere una personalità, particolarmente perversa o quanto meno pericolosa nella sua abnormità, scuotono profondamente la pubblica tranquillità, provocando di frequente reazioni collettive istintive ed incontrollabili; che per essi vengono a mancare quelle ragioni di opportunità che giustificano l'esclusione del mandato di cattura obbligatorio nei casi di cui alla prima parte dell'art. 519 c.p.

Inopportuno ci pare ancora l'esclusione dell'obbligatorietà in parola per il delitto di rapina.

Dai lavori parlamentari rileviamo che nessuno ebbe a disconoscere in quella sede la gravità intrinseca del delitto; ad escludere l'obbligatorietà della carcerazione furono soprattutto due considerazioni: esservi « casi di rapina che hanno un contenuto economico insignificante » e prevedere l'art. 628 c.p. anche la così detta rapina impropria.

Ora è facile controbattere a dette osservazioni, rilevando:

vi sono casi di rapina impropria molto più gravi di quelli di rapina vera e propria, ed in ogni modo non è affatto vero che fra le due fattispecie vi sia in astratto la differenziazione che si vorrebbe, e ciò sia sotto il profilo della gravità obiettiva del reato che sotto quello della pericolosità dell'individuo che lo commette.

Mentre da ogni parte va affermandosi sempre maggiormente la tendenza verso la (più o meno) integrale subbiectivizzazione del diritto criminale, è strano veder posto in grande risalto un elemento obiettivo, quale quello dello scarso valore economico dell'oggetto materiale del reato in un delitto, che, caratterizzato dalla pericolosità tipica dell'individuo che rivela contemporaneamente il suo disprezzo ed il suo spirito aggressivo e contro il patrimonio e contro la vita dei suoi simili, scuote profondamente l'ordine e l'opinione pubblica.

E poi, anche a voler ritenere fondata tale considerazione, è giusto, solo perchè si possono in effetti riscontrare dei casi di minor gravità, escludere la maggior forza della coercizione anche per i fatti normali più gravi? È giusto, insomma, porre la norma guardando al meno anzichè al più, all'eccezionale anzichè al normale?

Ma, a prescindere da quanto innanzi rilevato, a noi sembra che nelle varie discussioni si sia trascurato un elemento di grande, eccezionale importanza.

Si è dimenticato cioè completamente il riflesso delle disposizioni

di mi all'art. 253 sul fermo di polizia giudiziaria, che per l'art. 238 è possibile solo nei casi di obbligatorietà del mandato di cattura.

Non vi è traccia della preoccupazione promanante da detto riflesso nei lavori parlamentari.

Si è discusso di tutto tranne che di questo: ed il nobile intento di favorire le libertà personali si risolve in molti casi in intralcio e pregiudizio per il sollecito svolgimento ed il buon esito delle indagini preliminari, le quali il più delle volte postulano, per riuscire fruttuose, l'assicurazione preventiva alla giustizia di coloro che sono raggiunti da gravi indizi.

Ci confidava poco tempo fa un valoroso magistrato del P.M., che riesce sempre più difficile scoprire i colpevoli dei reati più gravi, una volta che non avvenga sorprenderli nella *flagranza* della commissione.

Non si poteva e non si può, — domandiamo — anche tenendo fermi i limiti per l'obbligatorietà del mandato di cattura, sganciare l'art. 238 dai vincoli delle disposizioni di cui all'art. 253?

Quale principio lo vieta, o quale inconveniente ne deriverebbe?

Per la gravità che li contraddistingue, oltre che per la pericolosità sociale dei soggetti che li commettono, reputiamo che l'obbligatorietà del mandato di cattura si sarebbe dovuta mantenere anche per l'estorsione, la concussione ed il peculato.

Discorso a parte per il furto *pluriaggravato*.

Indubbiamente le disposizioni dell'art. 625 c.p. sono eccessive e vanno riviste.

Di sovente avviene che *furterelli* di lieve entità, i quali non destano nessun allarme sociale, vengono rubricati con due o più aggravanti.

Giusta ed opportuna quindi l'eliminazione dell'obbligatorietà del mandato di cattura.

Il discorso però cambia quando si vengano a considerare il fermo di polizia giudiziaria ed i riflessi già sopra segnalati.

Per determinati furti, aggravati, ed in specie per l'abigeato, il fermo è a volte provvedimento necessario e condizione indispensabile per l'accertamento delle responsabilità.

Lo sganciamento sopra auspicato, sia pur limitato a poche gravi ipotesi di reato, potrebbe facilmente eliminare gli inconvenienti attuali, rendendo più sollecita e sicura l'opera della giustizia.

Sarebbe stato, infine, sommamente opportuno escludere l'obbligatorietà del mandato di cattura nei casi di cui all'art. 583 cpv. c.p.

La lesione personale gravissima si presenta, nella quasi totalità dei casi, come delitto squisitamente preterintenzionale.

Il dolo e la pericolosità dell'agente sono quasi sempre della stessa intensità di quelli che caratterizzano la lesione semplice e la maggiori gravità delle conseguenze, dipendenti da cause estranee alla volontà del reo, non giustifica, a nostro modo di vedere, la pena eccezionalmente grave da irrogarsi.

Il nuovo progetto di codice, prevedendo accanto all'omicidio la lesione preterintenzionale, eliminerà l'inconveniente: nel frattempo però l'obbligatorietà del mandato di cattura si presenta come una grave ed inutile misura.

Quanto alla nuova disciplina delle notificazioni e delle perizie, è innegabile che molte opportune innovazioni sono state introdotte, ma fra i non pochi difetti che residuano è da lamentarsi soprattutto l'appesantimento del processo, non compensato dall'auspicato aumento degli organici dei magistrati e dei funzionari di cancelleria.

Ed in proposito non dimentichiamo che già Mario Pagano ammoniva: «Ma l'istesso processo, garante della libertà e della pubblica sicurezza, essere ben può la funesta cagione, onde rimanendo impuniti i delitti, o con lentezza essendo puniti, pericoli la pubblica tranquillità. Le soverchie dilazioni, le molte ed inutili formalità prolungano il giudizio, ed un facile scampo somministrano all'accorto reo. Quando esige la legge lunghe e molte formalità, facile cosa ella si è che ne venga tralasciata qualcuna. Ed ecco la nullità del processo, ed ecco aperto un ampio varco, al reo, onde deluda la legge e schivi la pena» (Considerazioni sul processo criminale, Milano 1801, pag. 16).

AVV. ANTONIO VALENTE, del Foro di Milano.

Modifiche degli artt. 131 e 470 c.p.p.

Il terzo Congresso Nazionale Giuridico Forense di Trieste, in tema di legislazione processuale penale (relatori prof. Remo Pannain e Avv. Enzo Marghera sez. 3^a) approvata una mozione, ove, premesso che le modifiche 18 giugno 1955 n. 517 «avevano inteso soddisfare le più urgenti istanze formulate nei precedenti Cong essi

(Firenze 1947 - Napoli 1949) e che nella necessaria revisione totale delle leggi processuali dovevano inderogabilmente tenersi presenti le riconosciute esigenze dell'Ordine Forense nella vasta esplicazione dell'attività del difensore nel processo penale » e che « per alcune specifiche istanze poteva provvedersi con l'emanazione di norme modificatrici ed integratrici indipendentemente dalla generale riforma del codice », fa voti tra l'altro:

1) che ogni procedimento disciplinare a carico del difensore sia devoluto « alla legittima ed esclusiva competenza dei consigli dell'Ordine »; e che il difensore debba in ogni caso proporre le sue conclusioni da consacrare a verbale anche nell'ipotesi prevista dall'art. 470 c.p.p.; disposizione, che deve essere modificata nel senso che, ove il difensore non si attenga ai richiami del presidente, sia unicamente deferito al giudizio dell'Ordine competente ».

Il postulato « ogni procedimento disciplinare a carico del difensore sia devoluto alla legittima ed esclusiva competenza dei Consigli dell'Ordine riguarda evidentemente gli artt. 130 e 131 c.p.p. nel testo delle modifiche del 18 giugno 1956, che con strani, contraddittori e confusi disposti, non solo delusero le giuste richieste della classe Forense, ma sotto un certo aspetto peggiorarono le norme già vigenti del codice Rocco con il devolvere alla Sezione Istruttoria. (art. 131) la potestà di irrogare sanzioni disciplinari contro il difensore per abbandono o rifiuto di difesa.

L'argomento fu trattato con riferimento esplicito anche nella sezione 1^a del Congresso di Trieste, come appare nella 2^a relazione Baseggio, « nel senso che il potere di deliberare sulle sanzioni disciplinari a carico degli iscritti spetti esclusivamente al Consiglio dell'Ordine anche nei casi previsti dagli artt. 129 e 131 c.p.p. in deroga a questi ultimi nel testo attualmente risultante dopo le ultime innovazioni legislative » e ciò in modifica dell'art. 103 del progetto della Commissione Ministeriale sulla riforma della legge professionale cpv. 2^o.

Su entrambe le questioni (riforma degli artt. 129, 130, 131, 470 c.p.p.) c'eravamo tempestivamente preoccupati ed occupati con nostri scritti nel 1950, 1953, e con memoria al Congresso di Trieste sez. 3^a, e stimiamo opportuno ed utile il riproporle al Congresso di Bologna (in tal caso *repetita iuvant*) quali inderogabili istanze, insistendo nel concetto della mozione di Trieste che « per alcune specifiche istanze può provvedersi con l'emanazione di norme modificatrici ed integratrici indipendentemente dalla generale riforma

del codice », ed aggiungendo: in *via* di urgenza e prima della riforma della legge professionale e della fine della, legislatura.

A proposito della modifica dell'art. 131 del 18 giugno 1955 parlavamo (1), specie dopo ingenua illusioni, di « freccia del Parto ». All'ultimo istante, e sempre in tempo per precedere i mortiferi strali, ancora riposti in faretra, essa annunciava il riaffermarsi di un destino, invano, in lunga serie di anni deprecato dall'avvocatura italiana ed imposto invece con inflessibile volere, dai supremi numi dei colli... fatali.

Lo strano è che gli arcieri consci od inconsci, vestono tocco e toga, e seppure ministri, deputati e senatori-o componenti di commissioni, all'avvocatura appartengono.

Ed ecco, nelle modificazioni del Codice di Procedura Penale (legge 18 giugno 1955 n. 517) il primo colpo giunto a segno.

Un collega deputato, fervido assertore dei nostri diritti, annunciava che la Commissione di Giustizia della Camera, in sede deliberante, in contrasto con il progetto De Petri, aveva secondato i voti della classe, deferendo ai consigli dell'Ordine i provvedimenti disciplinari in caso di abbandono o rifiuto di difesa.

Ed infatti l'art. 130 del Codice Procedura Penale è così modificato:

« Art. 130 (Rapporto al Consiglio dell'Ordine a carico del difensore dell'imputato che abbandona la difesa. Provvedimenti per la sostituzione). Se il difensore dell'imputato viola il divieto stabilito nell'articolo precedente, il presidente, il giudice o il pretore ne fa immediato rapporto al consiglio dell'Ordine del luogo dove il fatto è avvenuto per i provvedimenti disciplinari.

Qualora la violazione del divieto sia avvenuta prima del dibattimento, il giudice istruttore o il pretore invita l'imputato che sia rimasto senza difensore a nominarne un altro. Se l'imputato non lo nomina o se il precedente difensore è stato nominato d'ufficio, si provvede d'ufficio alla sostituzione. Se il difensore nominato dalla parte o d'ufficio non assume la difesa, è nominato d'ufficio il presidente del consiglio dell'Ordine degli avvocati e dei procuratori, il quale può delegare un altro avvocato in sua vece.

Se il difensore commette il fatto nel dibattimento, il presidente,

(1) Abbandono ed abbandoni (a proposito degli artt. 130-131 del testo di modificazione al codice di procedura penale) *Rivista Penale*, agosto 1955, fase. S.

qualora non sia possibile nominare immediatamente un altro avvocato o procuratore, provvede a norma del precedente capoverso. Se il nuovo difensore ne fa richiesta, è concesso un termine non inferiore a tre giorni per preparare la difesa. Il dibattimento non può essere sospeso per un tempo maggiore nè rinviato a causa dell'abbandono della difesa, salvo che si tratti di un processo di particolare gravità.

Se il fatto è commesso nel dibattimento davanti al pretore, e non è possibile nominare immediatamente un altro avvocato o procuratore, la difesa può essere affidata ad un vice pretore od a un uditore giudiziario; altrimenti si procede a norma del primo capoverso. Deve, se richiesto, essere concesso un termine non superiore a tre giorni per preparare la difesa ».

Ma subito dopo sì dettagliata e minuziosa precisazione, segue l'art. 131:

« Art. 131 (Sanzioni contro il difensore dell'imputato che abbandona la difesa). Il difensore che viola il divieto stabilito nell'art. 129 è sospeso dall'esercizio della professione per un tempo non inferiore a due mesi e non superiore a sei mesi.

Il difensore nominato d'ufficio o delegato, che senza giusta causa rifiuta l'incarico, è sospeso dall'esercizio della professione per un tempo non inferiore ad un mese e non superiore a tre mesi.

Le spese cagionate dal fatto del difensore sono poste a suo carico.

Le sanzioni previste in questo articolo sono applicate con ordinanza della sezione istruttoria, citato il difensore a comparire di persona per presentare le sue discolpe e sentito il procuratore generale.

Contro l'ordinanza è ammesso il ricorso per cassazione, anche per il merito, da parte dell'interessato e del pubblico ministero ».

Raccogliamo un po' le idee: il divieto che viola il difensore dell'imputato è sempre quello dell'art. 129 e per l'art. 130 e per l'art. 131 prima parte, che prevede inoltre, al primo capoverso, altra infrazione nel fatto del « difensore nominato d'ufficio o delegato che senza giusta causa, rifiuta l'incarico » (art. 131 ultima parte del c.p.p. 1930). Seguono le sanzioni già previste dall'art. 130 del codice di procedura Rocco per l'abbandono di difesa, con la sola variante della riduzione da tre a due mesi del minimo della sospensione da infliggersi, e le sanzioni dell'ultima parte dell'art. 131 dello stesso codice Rocco, limitate nel limite di un mese (o troppa

grazia!) per il rifiuto d'incarico del difensore nominato d'ufficio come sopra riportato.

L'art. 131 del testo di modificazione al codice di procedura penale, in conformità al progetto del ministro De Petri e malgrado i voti della classe 2^a e l'infelice esperienza compiuta durante l'impero del codice del 1914, conferisce alla sezione istruttoria il potere di irrogare dette gravi pene disciplinari, riproducendo in sostanza gli artt. 78, 79 e 80 di detto codice.

Abbiamo già dimostrato a suo tempo come tale deprecato ritorno di ingrata memoria alle disposizioni di Finocchiaro Aprile, peggiori quelle già insoddisfacenti del codice Rocco. La statistica dei casi sino al 1930 conforta la nostra tesi. Comunque è aberrante insistere nell'ammettere nel codice di procedura penale sanzioni disciplinari per fatti attinenti all'esercizio della professione dell'avvocato, quando una legge dello stato deferisce, con precise norme, ai consigli dell'Ordine tale funzione nel senso più lato e formale.

Ma, tutto questo non spiega il bisticcio attuale. Che significa e che valore ha quel « rapporto » al consiglio dell'Ordine a carico del difensore dell'imputato da parte del presidente, del giudice o del pretore, per i provvedimenti disciplinari, dell'art. 130 del testo di modificazioni del codice di procedura penale, se nel successivo articolo 131 dello stesso testo e per l'abbandono di difesa e per il rifiuto all'incarico di difensore d'ufficio, si fissano sanzioni e si attribuisce alla sezione istruttoria il potere di irrogarle?. Si è omesso di sopprimere le disposizioni del progetto De Petri, relative alle sanzioni (art. 131) e incompatibili con la prima parte dell'art. 130, che prescrive al presidente, giudice o pretore di fare « immediato rapporto al Consiglio dell'Ordine del luogo ove il fatto è avvenuto? » Da chi, secondo il testo, purtroppo in vigore, è informata la sezione istruttoria, se il rapporto in parola deve essere fatto al consiglio dell'Ordine « per i provvedimenti disciplinari? ».

Non per nulla abbiamo riprodotto i due articoli; il bisticcio è inestricabile; la contraddizione evidente; l'errore giuridico palese.

Come è investita la sezione istruttoria dei fatti passibili di sanzione disciplinare? Per l'abbandono di difesa dell'imputato (articolo 129) espressamente richiamato dall'art. 130 del testo di modifica è chiaro che il rapporto deve farsi al consiglio dell'Ordine. In relazione al rifiuto senza giusta causa alla nomina d'ufficio menzionato nell'art. 131 del citato testo, nulla si dice circa il rapporto del giudice *a quo*, ma trattandosi di infrazione più lieve dell'ab-

bandono di difesa, è lecito arguire che valga la norma dell'articolo precedente.

E, si noti, il rapporto al consiglio dell'Ordine non ha carattere informativo, data l'espressa menzione della legge; « per i provvedimenti disciplinari ».

La sezione istruttoria, inoltre, non può di sua iniziativa, procedere senza violare il principio: ne ~~est~~ *iudex ex officio*; e non può sopperirvi il pubblico ministero, data la natura dell'infrazione. D'altronde, a differenza del codice Rocco, il pubblico ministero non è menzionato dall'art. 130 del testo di modifica. Infine è assurda la ipotesi che per la stessa azione od omissione, abbandono o rifiuto di difesa, di natura disciplinare, due procedimenti simili debbano essere instaurati innanzi al consiglio dell'Ordine e della Sezione Istruttoria.

Dopo le nostre stupite domande e l'impressione che ancor oggi in noi permane del contrasto insanabile tra l'art. 130 e 131 del testo delle modifiche del 18 giugno 1955, dobbiamo osservare che solo con l'articolo 1 del D.P. 8 agosto 1955 n. 665 fu ovviato a quanto sopra esposto sulla omissione dell'organo che deve deferire il colpevole dell'abbandono o rifiuto di difesa alla sezione istruttoria, e ciò dopo oltre un mese dai nostri rilievi.

Ma, già dal 1950 a proposito dell'aggiornamento del codice di Procedura Penale (progetto del 1949) avevamo denunciato, per evitare il ripetersi di « vieti errori », come sia difficile affrancarsi in Italia, anche in regime di libertà, da tutele ed interferenze che riducono a vana parvenza l'autonomia dell'Ordine. E ricordavamo, per citare un dato pertinente all'argomento, il progetto della commissione del Ministro Mortara 21 ottobre 1919 che al titolo XII articolo 100 proponeva la modificazione degli artt. 78, 79, 80 del Codice di Procedura Penale 1914 devolvendo ogni potere disciplinare in caso di abbandono o rifiuto di difesa ai consigli professionali. Ma nell'anno di grazia 1957 siamo allo stesso punto.

Eterni corsi o ricorsi che nel nostro caso, e sempre più ci appaiono tenacemente retri e da eliminare!

L'art. 470 c.p.p.

La classe forense fu sempre contraria, perchè gelosa dell'autonomia dell'ordine, non solo al sistema delle sanzioni disciplinari attribuite al magistrato nei confronti del difensore che purtroppo il

Codice di Procedura Penale del 1913 introdusse nella legislazione, ma anche ad altre disposizioni improntate ad un eccessivo rigore ed autoritarismo e riguardanti il difensore nell'esercizio delle sue delicate mansioni.

Tra queste ultime, l'art. 470 c.p.p. ha una sua vicenda che è bene, in breve, riassumere per dimostrare come persistono concezioni che, dopo il ventennio, avrebbero dovuto definitivamente scomparire (2).

È noto che il D.L.L. 14 settembre 1944 n. 288 modificava la norma dell'art. 468 c.p.p. II cpv. che demandava al presidente o al pretore di determinare un tempo prefisso al difensore per svolgere la sua difesa.

In compenso l'art. 470 c.p.p., ancora oggi, conservato nella sua interezza del testo del codice di rito Rocco, prevede il caso che il difensore, « pur mantenendosi nei limiti di tempo indicati negli artt. 438 e 468 c.p.p. abusi della facoltà di parlare per prolissità, divagazioni od in altro modo », per sancire: ove non siano valsi due successivi richiami: « il presidente o il pretore toglie la facoltà di parlare a chi ne ha abusato »; *nell'evenienza* si può emettere ordinanza o sentenza *anche* senza le conclusioni del difensore al quale è stata tolta la *facoltà* predetta.

Il progetto di aggiornamento del Codice di Procedura Penale del 1949 proponeva di sopprimere la norma dell'art. 470 che in verità è difficile a sostenere, anche se per pura forma si è equiparato al difensore il P.M. Ma, con paradossale disinvoltura, quasi a compensare la soppressione dell'art. 470 e per la considerazione che: « un difensore o per risentimento o per altre ragioni possa rifiutarsi di concludere, in questo caso, se si tratta del difensore dell'imputato — si proponeva — di poter provvedere sia alla sostituzione di esso, sia all'applicazione nei suoi confronti di sanzioni disciplinari » (relazione della Commissione Ministeriale al progetto di aggiornamento del Codice di Procedura Penale 1949). Il rimedio, alla evidenza, era peggiore del male.

L'art. 132 cpv. infatti del citato progetto parificava il rifiuto di prendere conclusioni del solo difensore dell'imputato all'abbandono di difesa, col che si rendevano operanti, in tale ipotesi, gli artt. 133 e 134 del progetto stesso. Questi ultimi articoli riprodu-

(2) « Chi difenderà l'Avvocatura? ». *Rivista Penale*, settembre 1950, pagg. 9. 583, 584 e seg.

cevano le norme degli artt. 79 e 80 C.P. del 1913 d'infelice memoria sul così detto abbandono di difesa, dell'imputato. Si parificava insomma all'abbandono di difesa, come sopra si è detto, il rifiuto di prendere conclusioni: innovazione di estremo rigore anche nei confronti del codice del 1913, escogitata per sopprimere l'art. 470 del Codice di Procedura Penale. Queste proposte, in completa antitesi alle richieste che in ogni tempo l'avvocatura non si stancò di ribadire per l'eliminazione di tali norme dal codice di rito, trovarono unanime disapprovazione in numerosi scritti di riviste giuridiche e nelle osservazioni dei Consigli dell'Ordine al menzionato progetto.

Con le attuali modifiche al Codice di Procedura Penale (legge 16 giugno 1955 n. 517) l'art. 470 c.p.p. non ha subito variazioni, così che, pur essendosi evitato di ipotizzare nuove misure disciplinari nel caso del difensore che, pur mantenendosi nei limiti dell'articolo 468 I° cpv. (legge 18 giugno 1955, n. 517) o 438 c.p.p. abusi della facoltà di parlare per prolissità ecc., si è conservata — col non sopprimere l'art. 470 — al presidente o al pretore la potestà di togliere gli la parola (su base quanto mai arbitraria di apprezzamento sulla prolissità e divagazioni) e di decidere senza le conclusioni di esso, difensore, sia in caso di ordinanza che di sentenza. Il che denota un metodo, costante nel tempo, di far sussistere norme nel codice di rito, umilianti per la dignità dell'avvocatura, e per l'autonomia dei suoi ordinamenti.

La vicenda dell'art. 470 mostra un sistema contrario alle stesse norme che tutelano il diritto di difesa e offre eloquente esempio di qual conto goda la funzione del difensore.

Quanto abbiamo in breve accennato in relazione all'art. 470 c.p.p. porta ad altre ovvie considerazioni.

Si comprese dai compilatori del progetto di aggiornamento del Codice di Procedura Penale del 1949, a quale intollerabile e soverchiante autoritarismo, su presupposto quanto mai vago ed arbitrario, fosse improntata la norma dell'art. 470 e come ne uscisse pubblicamente mortificata la dignità del patrono ed il diritto di difesa; ma per sopprimerla e quasi per compensarne ad usura la perdita, si escogitarono nuove sanzioni disciplinari da irrogarsi dal magistrato, assimilandosi il rifiuto a concludere all'abbandono di difesa. Di fronte alle unanimi proteste ed all'evidenza di un ripiego che d'altro verso aggravava lo stato quo ante, si provvide col mantenere una disposizione a sua volta quanto mai ostica e lesiva al

prestigio del difensore ed in piena antitesi ai principi che regolano l'assistenza delle parti nel dibattimento penale. Il fatto sarebbe inspiegabile senza la fretta e l'indifferenza dei legislatori e la rassegnata acquiescenza o inerzia del supremo presidio dell'Ordine.

Col mutare dei tempi e del regime anche in clima di libertà non muta insomma una prevenzione di sospetto e fin d'insofferenza nei riguardi dell'avvocato e della sua funzione che richiama alla mente l'episodio di Gallico con Claudio o la frase di Napoleone: « gli avvocati al fiume! ».



AVV. UMBERTO LOMBARDI, del Foro di Roma.

Per una più adeguata tutela della parte civile nel procedimento penale

1. Queste brevi considerazioni sulla anomala situazione della parte civile nell'attuale processo penale italiano partono da presupposti eminentemente pratici (non teorici), e, attraverso la illustrazione delle deficienze della legge, quale da noi pratici giornalmente constatate, hanno lo scopo di sollecitare una riforma, da tempo sentita ed invocata.

Come è risaputo, in materia di azione civile nascente da reato, due sono i sistemi che si possono seguire e si sono seguiti: quello di tenere nettamente separata l'azione penale da quella civile; quello di abbinarle e provocarne la contemporanea decisione.

Il nostro codice di rito penale, ispirandosi alla legislazione francese, ha seguito il secondo sistema, pe mettendo alla parte offesa di inserire l'azione civile in quella penale, mediante la « costituzione di parte civile »; ma — come meglio vedremo — lo ha fatto in un modo del tutto inadeguato.

2. Una volta ammessa la possibilità di esperire l'azione civile risarcitoria nel processo penale, logicamente si sarebbe dovuto riconoscere al danneggiato la posizione di parte nel giudizio, con tutti gli attributi inerenti a tale posizione, non diversamente da quanto avviene in sede civile, nella quale la parte dispone di tutti i diritti necessari per far valere le sue ragioni.

Ma non così la intese il nostro legislatore del 1930; esso, pur

ammettendo la parte offesa ad intervenire nel giudizio civile, ne ha enormemente limitato l'azione ed i diritti: ne è venuto fuori così un istituto monco, illogico, contraddittorio e non scevro di pericoli pel danneggiato.

Infatti il trattamento fatto dal codice di rito penale vigente alla parte offesa è il seguente:

1) Essa deve costituirsi prima delle formalità di apertura del dibattimento, e non in ogni stadio e grado di esso, sotto pena di inammissibilità (art. 93 c.p.c.);

2) Se la sua istanza è rigettata, non ha alcuna possibilità di gravame (artt. 97, 4° capov.; 98, 99, 100 c.p.p.);

3) Deve giurare, come un qualsiasi testimone (artt. 447, 148 c.p.p.);

4) Dispone di *un solo* difensore (artt. 124; 126 c.p.p.);

5) Se non compare o si allontana in qualsiasi momento, è passibile di revoca, senza possibilità di gravame (artt. 102, 100 c.p.p.);

6) Non può impugnare la sentenza di assoluzione o di condanna, se non in limiti molto ristretti e per i soli interessi civili (articolo 195 c.p.p.).

3. Il MANZINI (*Tratt. dir. proc. pen.*, Vol. II, n. 241) qualifica la parte civile come «soggetto secondario» del processo penale, e tale effettivamente essa è mentre parti principali sono l'imputato, il P.M. ed anche il responsabile civile e la persona civilmente obbligata per l'ammenda.

In tal modo, si è data una posizione di *inferiorità* proprio alla parte che aveva diritto se non ad una posizione di preminenza, certo di eguaglianza con le altre parti.

Si è giustificato questo deteriore trattamento con ragioni teoriche, quali la *ufficialità* del processo penale (Cfr. MANZINI, Vol. I, n. 51 e segg.), secondo la quale lo Stato, e solo lo Stato, ha e deve avere la *potestà* punitiva. onde la *impossibilità* che altri in essa interferiscano; il privato può, sì, promuovere e l'azione penale con querela o denuncia, ma essa è sempre gestita dallo Stato, attraverso il P.M. e il giudice; e se la parte offesa vi interviene, essa non può *ne* deve intaccare il principio della *ufficialità* del processo, e tanto meno divenire il centro motore di esso.

4. Ma è poi vero che è solo lo Stato il soggetto passivo del reato e che è solo esso che deve promuovere e proseguire l'azione penale?

Il principio della ufficialità dell'azione penale è tutt'altro che pacifico; e non pochi negano che lo Stato sia il soggetto passivo del reato (Ved. VISCO, Il soggetto passivo del dir. sostanziale e *process.*, 1933). Il POZZOLINI (*Il nuovo dir.*, 1933, 265) combatte decisamente tale teoria, che dice di origine straniera, e sostiene essere « falso storicamente che la funzione penale è esercitata sempre nell'interesse della collettività, mentre essa fu determinata dalla necessità di *cives ad arma veniant*, ed ebbe sempre per oggetto la protezione degli aggrediti contro gli oppressori ». Noi, modestamente, siamo della stessa opinione.

Comunque, pur ammettendo che l'azione penale debba essere gestita dallo Stato, attraverso il P.M. ed il giudice (del resto, anche l'azione civile, sebbene promossa dal privato, è gestita dallo Stato attraverso il giudice), questo non vuol dire che la parte civile debba avervi una ingerenza limitata, e una posizione di inferiorità.

Prescindendo da considerazioni teoriche, in pratica nessuno può negare che, almeno nella maggior parte dei reati, il vero interessato è colui che dal reato è stato danneggiato. L'interesse dello Stato (e, conseguentemente, del P.M.) è solo teorico, astratto. Che anzi, se vogliamo ben considerare le cose, lo Stato logicamente ha interesse contrario al danneggiato, e favorevole alla assoluzione del reo, preferendo esso cittadini incensurati a condannati. Mentre, l'interesse del danneggiato si basa non tanto e non solo sul legittimo risentimento e sull'umano desiderio di vendetta, ma, e più, sul suo diritto al risarcimento del danno, posto che da ogni reato sorge una pretesa di danno, materia o morale (art. 185 c.p.).

Vi è sì una categoria di reati nei quali l'interesse dello Stato non è inferiore a quello dei danneggiati (omicidi, rapine, ecc.). Ma queste cause gravi (di competenza per lo più delle Corti di Assise) sono di numero *limitatissimo*, rispetto a quello degli altri processi per reati minori.

5. Se questa è la realtà quale emerge dalla quotidiana esperienza, e se il danneggiato è il vero autentico interessato nell'azione penale, non vi è alcuna ragione per cui, una volta ammesso il suo intervento nel processo penale, gli si neghi la tutela piena e completa dei suoi diritti, e lo si seguiti a tenere in una posizione di ostilità, di sospetto e di inferiorità.

In Francia (dalla quale come si è visto ci è venuto l'istituto) le cose sono regolate ben diversamente, e alla parte civile è riconosciuta la posizione del vero e principale accusatore, mentre il procuratore

della Repubblica non è che un *joint* (Ved. LEVI NINO, La parte civile nel proc. pen. ital., Cedam, 1936, pag. 37). In verità, detto autore, nella sua pur ampia e pregevole trattazione, non ha messo in evidenza le deficienze dell'istituto.

È lecito dunque sperare che il principio della ufficialità del processo penale debba essere sottoposto a revisione, nel senso di dare una maggiore ingerenza e una più completa tutela alla parte civile.

6. La più grave delle menomazioni dei diritti della parte civile sta nel negato diritto all'impugnativa della sentenza di assoluzione o di condanna dell'imputato, il che meglio si coglie se si consideri che una tale sentenza può pregiudicare irrevocabilmente l'azione civile, attraverso la preclusione ex art. 25 cod. proc. pen.

Invero l'art. 195 cod. proc. pen. consente alla p.c. di appellare, quando la sentenza sia impugnabile dal p.m. solo contro le disposizioni della sentenza « che concernono i suoi interessi civili », quando vi è stata condanna dell'imputato, e contro la condanna alle spese e al risarcimento del danno pronunciato a carico di essa, quando l'imputato è stato prosciolto.

Per contro, il citato art. 25 dispone che l'azione civile non può essere proposta, proseguita o riproposta:

a) quando il giudice penale ha dichiarato che il fatto non sussiste;

6) o che l'imputato non lo ha commesso;

e) o che esso fu compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima;

d) oppure che non è sufficiente la prova che il fatto sussiste o che l'imputato lo abbia commesso.

La situazione quindi è la seguente:

a) In caso di condanna dell'imputato, la parte civ. può appellare solo contro le statuizioni della sentenza che riguardano le domande civili contenute nelle conclusioni, mai contro le disposizioni penali di condanna (MANZINI, *loc. cit.*, 248);

6) In caso di proscioglimento dell'imputato, la parte civile può appellare solo se la sentenza la condanna alle spese ed al risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 195 c.p.p.

Ma essa non può in nessun caso appellare contro le sentenze di assoluzione e contro le disposizioni penali della condanna, anche se essa è inflitta per un reato diverso da quello da essa p.c. denunziato e sostenuto.

Allo stato delle cose, alla parte civile in caso di assoluzione, altro non resta che fare il solito esposto al P.M. per un suo eventuale appello; ma noi sappiamo che, purtroppo, non sempre il P.M. ha tempo e voglia di appellare, ed i nostri sforzi restano vani. Si aggiunga che nelle Preture — dove abitualmente sono trattate le numerosissime cause di lesioni colpose — rette da giovanissimi magistrati, il P.M. neppure esiste, essendo generalmente sostituito da un legale presente, il che aggrava ancora di più la posizione della parte offesa.

Così, la parte civile deve assistere impotente al totale pregiudizio del suo diritto, diritto che non di rado è di vitale importanza per essa.

7. Le preclusioni ex art. 25 sono state giustificate col principio della unicità della giurisdizione e con la necessità di evitare giudizi contraddittori.

È ora di sottoporre a revisione anche tale principio propugnato dal Mortara. Se è vero — come lo è — che la responsabilità penale è diversa da quella civile, nulla di anormale che un fatto possa non costituire reato, ma essere fonte di responsabilità civile; nessuna contraddittorietà di giudizi perciò potrebbe nascere dai relativi giudizi. L'esempio fatto dal MANZINI (Vol. I, n. 97) dimostra l'assurdo cui conduce la rigorosa applicazione del principio: io denunzio tizio per furto; egli viene assolto per non aver commesso il fatto; il giudicato penale mi vieta di agire contro tizio anche con azione di revindica.

Se le preclusioni ex art. 25 non ci fossero, il danneggiato, chiuso il giudizio penale, potrebbe dar corso a quello civile, ed il giudice deciderebbe se e come il fatto non ritenuto reato possa dar luogo a responsabilità civile. Ma le preclusioni ci sono, e precise e perentorie; ed allora non si può nè si deve negare al danneggiato il diritto di appellare contro la sentenza che la preclusione pone in essere, e con essa il pregiudizio totale del diritto al risarcimento.

Così, non potendo appellare, la parte civile ha il danno e le beffe. Le beffe, per aver provocato un giudizio sboccato in assoluzione: il danno, per averci rimesso le spese e per non poter conseguire il risarcimento.

8. La iniquità della posizione fatta dal codice alla parte civile meglio emerge dalla considerazione che il codice di p.p. nell'art. 123 riconosce al responsabile civile, e alla persona civilmente obbligata per l'ammenda, per la difesa dei loro interessi civili « i

diritti e le garanzie riconosciuti all'imputato $\bar{\pi}$ primo fra essi quello della impugnazione. Come se gli interessi della parte offesa, costituita parte civile, fossero inferiori a quelli del responsabile civile o della persona civilmente obbligata per l'ammenda.

9. Gli inconvenienti dell'attuale sistema sono stati denunziati non da oggi da insigni giuristi. Già il Ferri, con felice intuizione ed ardimento, capovolgendo quasi i termini del problema, ebbe a proporre che l'azione per risarcimento del danno fosse assunta dallo *Stato*, come funzione *pubblica*, e che perciò l'azione penale si estendesse *senz'altro* alle conseguenze civili del reato (primo convegno della Società Italiana di antropologia, sociologia e diritto criminale, Roma, maggio 1914).

Il SANTORO (Scuola positiva, 1941, I, p. 15) aderendo alla proposta del Ferri, ha posto in evidenza la necessità di tutelare più ampiamente il danneggiato, sostenendo che il risarcimento del danno non è una finalità esclusivamente privatista. Egli è contro la separazione delle due azioni.

Lo stesso FLORIAN, contrario alla ammissione della p.c. nel giudizio penale, rispondendo al SANTORO (Le nuove esigenze del processo penale, in *Riv. di dir e proc. pen.* 914, I, 65) riconobbe che « il regolamento che la parte civile e il risarcimento trovano nel codice vigente è incerto, alquanto contraddittorio, anzi direi monco $\bar{\pi}$; e che « una volta ammesso, sarebbe conseguenza logica e naturale fornirle di mezzi giuridici e delle facoltà processuali indispensabili a svolgere le sue funzioni ».

Più recentemente, l'avv. MERLINO BRUTO (Resp. civ. e *previd.*, 1950, 395) prendendo lo spunto da uno scritto del DONDINA (*loc. cit.*, 143) ha ancora una volta messo in evidenza la « situazione di inferiorità » della parte civile, propugnando o la separazione, o la riforma radicale dell'istituto.

È pertanto ormai *communis opinio* che l'attuale regolamento non regga, né dal punto di vista teorico, né da quello pratico.

Si impone quindi una riforma, e con carattere di urgenza, data la imponenza del fenomeno delle lesioni *colpose* provocate dallo sviluppo della motorizzazione e dagli investimenti automobilistici, giudizi che involgono interessi enormi, e spesso vitali per i danneggiati e i loro eredi.

Il legislatore potrà scegliere fra la separazione o l'abbinamento delle due azioni; ma se l'abbinamento mantiene, la parte civile deve

avere, come in Francia, pienezza di diritti per la tutela dei suoi interessi.

Noi modestamente pensiamo che sia da mantenere il sistema dell'abbinamento delle due azioni, specie per la indispensabile collaborazione che la p.c. può e deve dare nell'accertamento dei fatti; e che, se non si vuole o si può adottare l'alto insegnamento del Ferri (che l'azione civile nascente da reato sia proseguita *ex officio* nello stesso giudizio penale, sì che esso si chiuda con la effettiva liquidazione del danno), si deve però riconoscere alla parte civile la posizione piena di *parte* in causa con tutti i diritti ad essa inerenti.

Così, si potrebbe anche ovviare al grave inconveniente attuale, di dovere quasi sempre fare un giudizio civile a parte, poichè quasi mai il giudice penale liquida il danno, contrariamente a quanto il codice dispone.



Dott. proc. VINCENZO MACHELLA, del Foro di Macerata.

**L'art. 314 c.p.p.
in riferimento agli articoli 88, 89, 90, 133 e 222 c.p.**

L'art. 314 c.p.p. aggiornato con le norme di attuazione, transitorie e di coordinamento della Legge 18 giugno 1955 n. 517, così dice: « Qualora sia necessaria una indagine che richieda particolari cognizioni di determinate scienze ed arti, il giudice dispone la perizia con ordinanza. Non sono ammesse perizie per stabilire la abitudinalità o la professionalità nel reato, la tendenza a delinquere, il carattere e la personalità dell'imputato ed in genere le qualità psichiche indipendenti da cause patologiche ».

L'art. 314, nel testo originario, stabiliva che « il giudice può disporre la perizia », onde la giurisprudenza riteneva che il disporre era una facoltà, non un obbligo del Giudice, potendo questi formare il suo convincimento in base ad altri elementi di giudizio (1).

(1) Questo commento è stato tratto dal volume: *I codici penali annotati con la giurisprudenza della Cassazione*, a cura di G. Lattanzi, Ed. A. Giuffrè, Milano, 1956. Vedi, come ricorda LATTANZI, Cass. 7 maggio 1946, LONGO, Foro penale 1946, 720; Foro *iv. Rep.* 1946. voce « Perizia in materia penale », n. 5; Sez. III, 5 aprile 1951. GUARNIERI, *Giur. completa Cass. pen.* 1951, I, 1483; Sez. II, 2 giugno 1941, VALERIO, *Riv. pen.* 1941, 845 n. 1613.

Attualmente invece la perizia non è più una facoltà, ma un obbligo del giudice; è questo, a mio sommesso parere, già un passo avanti su quella che era una discrezionalità da parte del giudice penale troppo estrema in materia peritale; si sancisce cioè un obbligo del giudice in una materia dove prima sussisteva una mera facoltà. Ma ancora permane nel sistema del Codice un eccessivo potere discrezionale lasciato al giudice, perchè, come confermano ancora le norme di attuazione, transitorie e di coordinamento della Legge 18 giugno 1955 n. 517, non è ammessa perizia per stabilire «le qualità psichiche indipendenti da cause patologiche».

A proposito di questo articolo G. Canepa (2) così scrive:

«In base a questo articolo, e se la medicina legale, come taluno sostiene, fosse l'applicazione delle conoscenze mediche all'amministrazione della giustizia, avrei dovuto rinunciare a trattare il problema della personalità in medicina legale». Fin qui Canepa.

Il problema proposto dall'art. 314 c.p.p. a me sembra che si presenti interessante non solo dal punto di vista medico-legale, ma anche filosofico-metafisico. In fondo la mancanza di chiarezza ideologica dell'articolo riflette quel travaglio filosofico scaturito dalla polemica della Scuola positiva contro la Scuola classica intorno ai concetti di responsabilità morale e responsabilità sociale, polemica che rappresenta una delle fasi più interessanti attraverso cui dai greci al Cristianesimo sino ad Hegel ed all'Attualismo si è configurato il dramma della libertà.

Dice Camus (3) «Ci sono delitti di passione e delitti di logica. Il confine che li separa è incerto. Ma il Codice penale li distingue abbastanza acconciamente, in base alla premeditazione. Siamo nel tempo della premeditazione e del delitto perfetto)). E più giù nello stesso libro: «La rivolta metafisica presuppone infatti una visione semplificata della creazione, che i greci non potevano avere. Non c'erano per loro da una parte gli dei e dall'altra gli uomini, ma diversi gradi che conducevano dagli ultimi ai primi. L'idea di una innocenza opposta alla colpevolezza, la divisione di una storia riassumentesi tutta nella lotta tra il bene e il male, erano loro estranei.

(2) G. CANEPA, *Il concetto di personalità nei suoi aspetti filosofici, biologici e medico-legali*, pag. 121, Edizione dell'Ateneo, 1952, Roma.

(3) A. CAMUS, *L'Uomo in rivolta*. Editore Bompiani, 1957, pag. 11 e pag. 43.

Nel loro universo, vi sono più errori che delitti, solo delitto definitivo essendo la dismisura; in un mondo totalmente storico quale minaccia di essere il nostro, non ci sono più errori, al contrario, ci sono soltanto delitti, primo dei quali la misura».

Fin qui Camus.

Camus centra molto acutamente il problema del male e quindi della libertà dal punto di vista storico; in un mondo qual'è il nostro, pervenuto, con l'idealismo, al massimo della razionalità, si impone l'indagine intorno all'azione dell'uomo per stabilire se è provocata da errore incosciente, o da spirito delittuoso perpetrato con dolo; le parole dell'art. 314 «cause psichiche indipendenti da cause patologiche» richiamano tutta una polemica religiosa filosofica-giuridica, che va dalle tragedie greche a Dostojevskij, sino alle affermazioni rivoluzionarie della Scuola positiva; centro di questa polemica è la tremenda domanda: l'uomo che delinque è un malato o un assassino? Intorno a questo interrogativo si dibatte tutto il destino della umanità.

Domandiamoci: il capoverso 314 del Codice di procedura penale è collegato oppure no, con i progressi fatti in questi ultimi anni dalla medicina legale e dalla psicologia?

Siamo d'accordo che, soprattutto in materia penale, il giudice è il perito dei periti, ma non andiamo troppo oltre nel seguire pedissequamente questo concetto, perchè oggi la scienza medica è in grado di dare attraverso la «perizia psicologica» un responso abbastanza sicuro per rilevare le qualità psichiche.

A mio parere non è questo articolo (314 c.p.p.) il solo dove si nota l'ambiguità dottrinaia sotto cui nacque nel 1930 la legislazione penale del codice Rocco.

Il Codice del '30, come già ho scritto (4), «è nato sotto l'influenza preponderante della scuola tecnico-giuridica, la quale è sorta contemporaneamente armata contro le nebbie filosofiche del Diritto naturale della Scuola classica, contro la metafisica idealistica del Paturalismo Gentiliano e dello storicismo Crociano e contro il sociologismo del Positivismo». Fin qui la relazione su Ferri.

È un codice, ritengo, che ha avuto i suoi meriti, ma che, per essere sorto in polemica contro troppo vitali movimenti filosofici-

(4) Vedi la mia relazione al Congresso Internazionale di Diritto Penale del settembre 1956 a Mantova in occasione delle onoranze ad Enrico Ferri dal titolo «Personalità e delitto nell'opera di Enrico Ferri».

ideologici del nostro secolo (Scuola classica, idealismo Crociano e Gentiliano, sociologismo Positivista), possiede tutti i difetti di quello che si risolve nella mediazione da compromesso di soluzioni varie ed opposte.

Nè da un punto di vista idealistico e nè positivistico si può parlare di qualità psichiche indipendenti da cause patologiche.

Per il positivismo il mondo dello spirito è un riflesso delle trasformazioni in sede materiale; per l'idealismo l'universo è uno nella sua irrecidibile, transeunte e dialettica essenza, dove è vano pretendere distinguere quello che nello spirito appartiene al fisico e allo psichico, all'incosciente e al cosciente. Come già dicevo nella mia relazione in occasione delle onoranze a Ferri (5) «dal punto di vista della legislazione infatti i nuovi codici di Diritto penale e Procedura penale del 1930, hanno abbandonato il dualismo del codice Zanardelli e contemplan non solo i reati dei responsabili, ma anche quelli degli irresponsabili»; tuttavia, come riconosce lo stesso Spirito (6) hanno ripristinato il dualismo nell'ambito stesso del Codice, distinguendo le pene dalle misure di sicurezza. «Si è compiuto un gran passo in alto, ma ci si è fermati al compromesso». Sin qui Spirito.

Quindi il concetto di non ammettere la perizia per stabilire «qualità psichiche indipendenti da cause patologiche», è una di quelle formulazioni riflettenti chiaramente una mancanza salda di direttrice ideologica precisa; questo articolo del Codice di procedura parla un linguaggio filosoficamente evanescente e scientificamente anacronistico, come se correnti ideologiche e tecniche-scientifiche, affermatesi attraverso l'indirizzo morfologico, l'indirizzo fisiologico (ved. Paulow e il compartementismo), la psicanalisi, l'antropoanalisi (Daseinanaljse), la dottrina di Szondi (Schicksanaljse), la medicina psicosomatica, la psicologia differenziale, la caratterologia, la medicina di Pende, gli studi di Gemelli, le prove tachistoscopiche, non siano per niente apparse nell'orizzonte culturale, quando invece dalla tecnica psicodiagnostica in medicina legale, ai vari metodi psiwtecnici, alla teorizzazione della perizia psicologica, tanto cammino hanno fatto contemporaneamente medicina e diritto insieme.

Ho parlato di ambiguità e con ragione; da un lato nel Codice ci si affida al perito, dall'altro lo si qualifica come incompetente a

(5) Vedi mia relazione - già citata.

(6) U. SPIRITO, *Storia del Diritto Penale*, pag. 238, Ed. Bocca, Torino.

trattare i problemi pertinenti al mondo dello spirito, dei quali ~~l'u~~nico capace ad intenderne i segreti sarebbe il giudice con la sua discrezionalità senza vincoli di sorta. E questo avviene come se il mondo dello spirito appartenesse ad un altro universo e non a quello limitato da leggi categoriche e ferree della natura materiale circostante.

È questa una incertezza filosofica che ha inciso profondamente a creare perplessità ed indecisioni, nonché soluzioni da compromesso nel campo più specificatamente giuridico e legislativo. La stessa ambiguità si trova nell'art. 88 del Codice penale, che così dice: « non è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, era, per infermità, in tale stato di mente da escludere la capacità di intendere e di volere ».

Si dice sul Lattanzi nell'indagine giurisprudenziale (7): « Rimasto accertato che, nonostante l'infermità diagnosticata dai periti, l'imputato non aveva perduto la capacità di intendere, il Giudice deve accertare se il fatto patologico aveva influito sui poteri volitivi dell'imputato medesimo ».

Fin qui Lattanzi.

Ma il problema è proprio questo: « potrà il Giudice con la sua limitata cultura medica, stabilire entro quali limiti con precisione il fatto patologico abbia influito sui poteri volitivi? »

L'art. 222 c.p. ordina il ricovero in un manicomio giudiziario nel caso di proscioglimento per infermità psichiche; quindi, come ben dice lo stesso Lattanzi (8), sono escluse quelle infermità più propriamente fisiche, come malattie infettive o intossicazioni che possono produrre temporanee incapacità di intendere e di volere (Cass. 21 gennaio 1949, Pisani, *Giust. pen.* 1950, II, 610, con nota adesiva di E. Ondeì). Fin qui Lattanzi.

Ma, è poi giusta questa soluzione?

Qual'è il limite che indica la causa di una infermità fisica e quale di quella psichica?

D'altra parte l'art. 88 c.p. è stato interpretato nel senso che tanto l'infermità psichica quanto quella fisica possono produrre uno stato di mente tale da escludere la capacità di intendere e di volere (9); ma, se così è stato stabilito in via giurisprudenziale,

(7) (Cass. 10 gennaio 1952, Rosi, *Giust. pen.* 1052, II, 533, m. 465).

(8) LATTANZI, *Op. cit.*, e giurisprudenza suindicata.

(9) (Cass. 10 luglio 1935, Fraini, *Giust. pen.* 36, II, 634, m. 213).

risulta poi incongruente e contraddittorio affidare alcuni, (gli infermi psichici) al manicomio giudiziario ed altri (gli infermi fisici) alle pene, sancite dal Codice Penale.

Ritorna sempre ad affiorare quel dualismo tra pene e misure di sicurezza, che non è stato superato nemmeno dallo inserimento attuato dal Codice Rocco delle misure di sicurezza nello stesso Codice Penale.

La domanda è grave, ma a questo punto si impone e cioè: che differenza c'è tra «le qualità psichiche indipendenti da cause patologiche» sulle quali non è ammessa perizia, di cui parla il secondo capoverso dell'art. 314 c.p.p. e «il proscioglimento per infermità psichica» contemplato nell'art. 222 c.p.? Forse che questa seconda infermità psichica non è diagnosticata dal perito? e forse ci sarebbero perciò due infermità psichiche, le une indipendenti e le altre no da cause patologiche?

Rispondere di sì a questa domanda significa negare l'unità del processo cosmico, che dal positivismo all'idealismo è tanta parte della cultura e della spiritualità moderna. Eppure anche la giurisprudenza ha risposto di sì ma non unanimemente.

In generale si è escluso il vizio di mente sia pure parziale, tutte le volte che il delitto sia il frutto esclusivo della mancanza di sentimenti morali e sociali (ved. Cass. 21 ottobre 1948, Comba, *Giust. pen.* 1949, I, col. 108; Cass. 7 giugno 1948, Cataldi, *Giust. pen.* 1950, II, col. 30), ma in ambedue i casi si sono avute le note contrarie di Di Tullio, di E. Broggi e di C. Reviglio Della Veneria (10).

Sul problema della pazzia morale vedi (11) il volume di Bruno Cassinelli; Cassinelli dice giustamente: «Non si comprende come la Suprema Corte abbia spesso con criteri empirici che ricordano l'orrore del vuoto dei vecchi fisici, ritenuto che la pazzia morale non potesse essere considerata nè come discriminante, nè come attenuante».

A mio parere il giudice penale ha bisogno dell'ausilio del perito

(10) LATTANZI, *Opera citata e giur. suindicata*.

(11) Dal vol. di BRUNO CASSINELLI, *La storia della pazzia*, Corbaccio Dal'Oglio Ed. Milano, 1952, pag. 514. In quest'opera vedi citazione di MAGGIORE, *Diritto penale*, vol. I, pag. 418 e di PANNAIN, *Man. di diritto penale*, ed. 1950, pag. 575; Cass. 24 giugno 1938 in Corte d'Assisi 1939.

anche agli effetti di tener conto della «capacità a delinquere del colpevole», che deve essere desunta, come dice l'art. 133 c.p. (12):

- a) dai motivi a delinquere e dal carattere del reo;
- b) dai precedenti penali e giudiziari e in genere dalla condotta e dalla vita del reo antecedenti al reato;
- c) dalla condotta contemporanea o susseguente al reato;
- d) dalle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo.

Le questioni giurisprudenziali e dottrinarie che nascono dal commento e dalla interpretazione dell'art. 314 c.p.p., sono come si vede, molteplici; riguardano innanzitutto:

- 1) La configurazione giuridica del perito (13);
- 2) Le questioni eminentemente dottrinarie sui limiti tra diritto penale da un lato e dall'altro psicologia, medicina legale, e psichiatria, aventi una influenza determinante anche nella pratica giurisprudenziale e sul problema a questo connesso della collaborazione e della reciproca funzione complementare tra giudice penale e perito;
- 3) I precedenti legislativi sulla perizia psicologica (14);
- 4) Il campo di delimitazione nello studio dell'infermità di mente dal punto di vista psichiatrico e da quello medico-legale (vedi nota di Di Tullio a commento di una sentenza; Cass., sezione I 21 ottobre 1948, *Giust. pen.* 1949, I, 108; secondo Di Tullio non basta essere un buon psichiatra per essere anche un buon criminologo

(12) Nel progetto di riforma del c.p. la dizione «capacità a delinquere, doveva essere sostituita all'art. 119 (corrispondente all'art. 133 c.p.) con **personalità**. (Questo indica il tentativo di adeguarsi ad un criterio più tecnico-scientifico, vedi Canepa già citato a proposito).

(13) Come ben si dice nella relazione all'attuale IV Congresso Naz. Giuridico Forense, V Sez. Proc. Pen., Bologna 21-26 settembre 1957. Da parte dei **Relatori** Avv. Andrea D'Andrea, **Avv.** Prof. Aldo Casali-Nuovo, Avv. Ugo Castelnuovo Tedesco; «anche nella legge 18 giugno 1955 il Consulente tecnico continua ad essere solo e soltanto un difensore tecnico, un coadiutore del difensore vero, non gli è consentito di giurare, l'opinione che egli esprime è pur sempre quella di un patrono di parte e come tale considerata e valutata».

(14) Infatti giova ricordare che dopo l'emanazione del Codice **Rocco** è intervenuta la Legge sulla giustizia minorile 20 luglio 1934 n. 1404 che istituisce nell'art. 8 «i centri di osservazione» per l'esame scientifico del minore e per stabilirne la vera personalità. (Ritengo che se la perizia psicologica c'è per i minori, a maggior ragione dovrebbe esserci per gli altri).

e medico-legale; l'infermità di mente, dice Di Tullio, non può essere considerata alla stregua delle comuni malattie mentali, dato che queste sono ben diverse da quelle alterazioni psichiche e da quelle forme psicopatiche, che più frequentemente si ritrovano alla base della dinamica di delitti di natura patologica).

Quali sono le questioni dottrinarie? Riguardano i seguenti problemi:

a) quale sia il confine tra la configurazione patologica della **anormalità** e quella dell'infermità mentale (15);

b) quale sia la distinzione tra il concetto clinico e quello giuridico della infermità di mente (16);

e) i concetti distintivi di immorale in senso clinico e di anormale in senso etico (17).

Dalla psicanalisi alle ultime correnti medico legali, si delinea tutta una rielaborazione per approfondire l'influenza determinante del mondo dell'inconscio sulla volontà e sulla personaliti dell'uomo; « cause psichiche che non dipendono da cause patologiche » come dice il **cpv. 314 c.p.p.** forse la scienza di domani dirà che sono **insussistenti**; di fronte all'avvenire della psichiatria e della psicologia le parole succitate del Codice sono, a mio parere, non rispondenti al futuro delle realizzazioni della scienza medico-legale.

(15) (Vedi sezione I da Giust. pen. 1950 il commento negativamente critico sulla esclusione del vizio di mente quando si tratta della mancanza di sentimenti morali e sociali).

(16) A tal proposito si legge nella Giust. **pen. 1952** sezione III, 10 gennaio, questo commento: « Quando si è rimasto accertato dalla scienza psichiatrica che il processo morboso di natura fisica abbia cagionato un grave **perturbamento** sulla psiche, si verifica l'adeguamento dei due concetti ed in tal caso non può essere negata l'applicazione delle norme previste **negli artt. 88 e 89 c.p. n.** »

(17) La soluzione dei problemi nascenti da queste distinzioni debbono tener conto dell'intera sintesi delle strutture psichiche, si legge nella *Giust. peri. 1950* già citata, che così continua: « non c'è una indipendenza tra gli elementi costitutivi della **personalità** psichica (intelletto, **volontà** e sentimento). L'azione da parte del reo non è caratterizzata solo dalle tre **facoltà psichiche**, ma da tutto ciò che alla nostra coscienza viene dal **subsciente** ». Fin qui La Giustizia Penale del 1950.

A mio parere il concetto distintivo di immorale in senso clinico e di anormale in senso etico può essere collegato con l'articolo 90 del c.P. il quale dice: agli stati emotivi o passionali non escludono nè diminuiscono **l'imputabilità** ». Soltanto un perito medico-legale può attraverso la sua competenza stabilire quale sia il confine tra **l'immoralità** in senso clinico e **l'anormalità** in senso etico ed inoltre escludere da queste fattispecie quella particolare configurata nell'**art. 90 c.p.** che sancisce **l'imputabilità** per gli stati emotivi o passionali.

Si tratta di risolvere il problema dello studio della personalità del giudicabile, problema al quale hanno cercato di dare una soluzione anche personalità autorevoli come il prof. Curatolo e il prof. Macaggi (18).

Bisogna attraverso l'approfondimento teoretico della psicologia e pratico dell'applicazione di questa alla realizzazione medico-legale della perizia psicologica, pervenire all'adeguamento del concetto clinico e giuridico di infermità mentale; con questo adeguamento dovrebbe essere agevolato il compito per indagare, anche se talvolta approssimativamente, l'eziologia patologica pure delle infermità psichiche, cosicchè in base all'avverarsi di questa speranza, ritengo sia logico e coerente augurarsi la abolizione del cpv. dell'attuale articolo 314 c.p.p. e il ripristino dell'Istituto del secondo e, se del caso, del terzo perito (con la garanzia della parità giuridica tra il perito di ufficio e quello di parte, garanzia oggi negata dalla figura subordinata e giuridicamente irrilevante del consulente tecnico).

Questo auspicio si inquadra in quella prospettiva che, vedrebbe favorevolmente, una trasformazione del diritto penale in quello di difesa sociale, che considerasse la medicina legale e le altre discipline tecniche scientifiche, non come sue ausiliarie ma come sue pari, non solo integratrici, ma strettamente collaboratrici (19).



Avv. WALTER VILLA, del Foro di Bologna.

Provvisoria sul danno ed esecuzione provvisoria in sede penale

SOMMARIO: 1. La provvisoria sul danno (art. 489 c.p.p.) in dottrina e giurisprudenza. - 2. Esame e critica; impostazione del problema. - 3. La provvisoria sul danno (artt. 378 e 282 c.p.c.) e coordinamento coll'istituto ex art. 489 c.p.c. - 4. Conclusioni.

Recenti giudicati di Corti di merito, in contrasto sostanziale colla Corte di Cassazione pongono in discussione i limiti della fa-

(18) Dalla relazione del Congresso Naz. Giuridico Forense 21-26 settembre 1857, V Sez. proced. penale, Relazione sulla procedura penale.

(19) CANEPA, Volume già citato, pag. 168.

coltà concessa al giudice penale dall'art. 489, II comma c.p.p., di assegnare alla p.c. una somma da imputarsi nella liquidazione definitiva, quando non sia possibile decidere sulla liquidazione dei danni.

Il contrasto è ancor più aperto avendo alcune Corti ritenuto di disporre la esecuzione provvisoria della provvisionale ex art. 489 c.p.p. coordinandola coll'art. 282 c.p.c. ed offrendo alla p.c., nel nel seguito di lunghi giudizi, la possibilità di una immediata, anche se parziale, liquidazione del danno.

Nel corso della presente relazione il problema sarà affrontato anche per rendere evidente il principio normativo, pretermesso o assunto dalle Corti con scarsa aderenza al disposto di legge.

1. La facoltà prevista dall'art. 489, II comma, c.p.p. era preceduta da eguale previsione dell'art. 430 c.p.p. 1913; l'elaborazione dottrinale è però mancata, vigente l'uno o l'altro codice e se la cosa può giustificarsi per quel che attiene all'art. 430 c.p.p. abrogato, non lo può certo per l'art. 489 c.p.p. specie dopo le discussioni ed i chiarimenti recati dalla dottrina, nell'interpretazione dell'art. 282 c.p.c.

Nel silenzio dei lavori preparatori e delle relazioni la giurisprudenza ha avuto occasione di applicare con frequenza l'art. 489 c.p.p. II comma, specie quando la complessità degli accertamenti ha portato il giudice penale ad assumere a regola la rimessione delle parti davanti al giudice civile, nella impossibilità di decidere allo stato sulla liquidazione del danno.

Alcune Corti di merito (Preture, Tribunali e Corti di Appello) hanno ritenuto di coordinare il disposto dell'art. 489 c.p.p. coll'articolo 282 c.p.p. apponendo la formula esecutiva alla sentenza penale nella parte concernente la condanna civile, giustificandola colla natura della decisione e coll'obbligo di cui al II comma dell'art. 282 c.p.c.; devesi peraltro aggiungere che le motivazioni tradiscono ragioni pratiche di giusto riconoscimento delle richieste di danni, protratte nel tempo dalla condotta dilatoria degli imputati senza peraltro aggiungere al richiamo coordinato delle norme di procedura la necessaria premessa sulla natura e limiti della facoltà di cui all'art. 489 c.p.p.

La Corte di Cassazione invece ha costantemente riconosciuto la portata meramente deliberativa della pronuncia sulla provvisionale senza possibilità di assumere carattere di cosa giudicata in sede

civile; di conseguenza non è richiesta particolare motivazione e l'imputato non ha interesse a dolersi, allo stesso rimanendo la più ampia difesa nella sede civile di liquidazione del danno.

A riguardo poi della clausola di provvisoria esecuzione la Corte suprema ha precisato la natura di «capo della sentenza di condanna della provvisionale concessa dal giudice penale, come tale riconducibile alle norme di esecuzione dell'art. 576 c.p.p.

2. L'insegnamento della Corte di Cassazione non sembra del tutto aderente alla norma, pur superando il coordinamento coll'art. 282 c.p.c., ignorato per ragioni temporali e di sistema dal legislatore del 1930; non devesi dimenticare che nella applicazione dell'art. 430 c.p.p. 1913, l'istituto era previsto quale indice di pronto risarcimento, pregevole coefficiente di difesa sociale contro il reato e le sue conseguenze al punto da circoscrivere il giudizio civile all'accertamento definitivo della quantità essendosi esaurita nella sede penale l'indagine sulla sussistenza del danno (Aloisi); concetto molto diverso da quello ricevuto dalla suprema Corte nel silenzio delle relazioni (il richiamo è generico) e solo sulla autorità del Manzini.

Invero all'insegnamento della Corte di Cassazione devesi obiettare:

a) La natura civile della provvisionale disposta a mente dell'art. 489 c.p.p. nel seguito del giudizio (di restituzione o di risarcimento) connesso col giudizio penale.

Il ritenere come vuolsi dalla suprema Corte la provvisionale de qua «capo della sentenza penale» non sposta il problema data la sua certa natura civile; inoltre dottrina e giurisprudenza riconoscono la scindibilità anche dei capi penali della sentenza (artt. 374, 375, 345, c.p.p.) e non diversamente può argomentarsi per le statuizioni civili della stessa visto il carattere e scopo, principale ed autonomo, della azione riparatoria nel processo penale.

Altro e diverso come si dirà, l'ordine logico e normativo per degenerare o ammettere la provvisoria esecuzione a mente dell'articolo 282 c.p.c.; il richiamo dell'art. 576 c.p.p. è senza dubbio meno conferente.

b) Il mancato carattere di cosa giudicata in sede civile riconosciuta alla provvisionale ex art. 489 c.p.p. è contrario alla previsione legislativa; la facoltà del giudice di assegnare una somma

sulla liquidazione definitiva ha natura **risarcitoria**, e, astraendo dalla discussa esecuzione in via provvisoria, in caso di **irrevocabilità** della sentenza penale di condanna, deve apporsi a cura dell'ufficio la relativa formula.

Il giudizio civile potrà continuare solo per l'accertamento definitivo sul *quantum*.

e) L'argomento relativo all'**obbligo** o meno della motivazione non induce a ridurre la portata normativa dovendo l'imputato o la P.C. agire nel seguito del giudizio penale, e non attendere il giudizio civile, possibile o meno nel caso di congrua, anticipata liquidazione da parte del giudice penale; d'altro canto l'art. **489 c.p.p.** non **è** certo in contrasto coll'art. **278 c.p.c.** ove è prevista la condanna al pagamento di provvisionale nei limiti della **quantità** per la quale sia raggiunta la prova quando sia accertata la sussistenza di un diritto ma ancora controverso l'ordine economico della prestazione.

Su tali premesse il problema assume carattere e portata sostanzialmente diversa **dall'insegnamento** della Corte di Cassazione; la natura del provvedimento dettato dall'art. **489 c.p.p.** presuppone il richiamo degli artt. **278 e 282 c.p.c.** nell'idea di un immediato coordinamento voluto dal legislatore secondo l'ordine sistematico dell'**economia** dei giudizi e della connessione dei procedimenti.

3. **È** noto che l'art. **278 c.p.c.** prevede la condanna del debitore al pagamento immediato del quantum richiesto in attesa della liquidazione del residuo; il codice del **1865** richiamava la «**provvisionale**» solo a proposito delle assegnazioni e pensioni alimentari (art. 363) e, non essendo in alcun modo vincolato il futuro giudice del quantum, ne conseguiva l'apprezzamento di una vera e propria misura cautelare.

La dottrina **però** reagiva contro la lata applicazione dell'istituto riducendolo ad una «**condanna definitiva parziale**» nei casi di accertamento dell'obbligo di pagamento e vincolando il giudice del quantum (residuo).

Il codice del **1942** ha seguito questa configurazione autorizzando il giudice a condannare al pagamento «**nei limiti in cui sia raggiunta la prova**» e demandandogli un giudizio definitivo e non di mera **probabilità** o deliberazione sommaria; in tal caso è concessa la potestà eccezionale di scindere in più sentenze la decisione sulla domanda di liquidazione.

La provvisoria prevista dall'art. 278 c.p.c. è quindi una « condanna definitiva parziale »; definitiva per la impossibilità di riesame se non in sede di normale impugnativa, il giudice essendo vincolato nel grado di giudizio all'accertamento sulla sussistenza e fino alla concorrenza del quantum espresso colla provvisoria; parziale, in quanto la condanna esaurisce la domanda dedotta nel giudizio anche se limitata.

Consegue poi a mente dell'art. 282 c.p.c. l'obbligo da parte del giudice di concedere l'esecuzione provvisoria della « provvisoria », con carattere di provvedimento reso per particolari motivi di urgenza.

La disciplina normativa è completata dall'art. 283 c.p.c., a riguardo della concessione e revoca della esecuzione provvisoria in appello.

Sorge ora il problema del coordinamento dell'art. 489 c.p.p. coll'art. 278 c.p.c. nel senso di assumere sotto eguale riflesso la facoltà prevista nel seguito di un giudizio penale e civile, l'un l'altro connessi (nell'ordine dell'art. 489 c.p.p.) dalla intervenuta e attiva costituzione di p.c.; le sentenze delle Corti di merito hanno accolto, *sic et simpliciter*, la disciplina della provvisoria ex art. 278 c.p.c. nel giudizio penale, implicitamente giustificando l'identità della ~~tra~~ *tra* legislativa ovvero, in casi isolati, negandola per ragioni di sistema essendo ignota la previsione al legislatore del c.p.p. del 1930.

Si è così assistito ad una discussione sulla possibilità di estendere al giudizio la validità dell'istituto nell'idea di una interpretazione evolutiva della norma anche nel silenzio del legislatore, non ostando la priorità o meno dell'uno o dell'altro codice ed aderendo alle aspettative del danneggiato anche il divieto dell'art. 14 delle preleggi, in genere superato nell'applicazione di norme processuali attinenti a materia civile, non già di leggi penali o eccezionali.

Il criterio viene poi integrato colla sostanziale e formale autonomia delle due azioni (penale e civile) e colla scissione del dispositivo della sentenza penale a riguardo delle statuizioni civili; col che si tende a coordinare il disposto dell'art. 282 c.p.c. coll'ulteriore corso del giudizio penale a seguito di impugnazione.

Prescindendo dall'insegnamento della suprema Corte, oltremodo criticabile, appare difficile, allo stato, e non certo per ragioni di sistema il coordinamento degli artt. 278 c.p.c. e 489 c.p.p.; il criterio della « condanna definitiva parziale » applicato alla provvisoria

«quando è già accertata la sussistenza di un diritto ma è ancora controversa la quantità della prestazione dovuta» è certo ultroneo alla facoltà ex art. 489 **c.p.p.** dovendo la stessa completarsi colla particolare funzione del giudizio penale.

Infatti il giudice civile è legittimato dall'art. 278 **c.p.c.**, in un giudizio non ancora processualmente definito, ad affermare un sicuro convincimento sulla consistenza eli un minimo di doverosa, immediata **realizzabilità** della domanda dell'una parte; non lo potrebbe il giudice penale essendo il giudizio di responsabilità affidato alla valutazione di elementi subiettivi di grave momento, tali in ogni caso da imporre, nei gradi successivi, un diverso criterio con immediati riflessi **sull'azione** di danno, non certo compatibile, in sede penale, col ricorso a presunzioni volute da norme civili.

La connessione dei procedimenti non vale a ridurre ad **unità** la previsione normativa anche se il fine della anticipata liquidazione è presente nell'una o **nell'altra** ipotesi; il legislatore ha inteso ancora una volta subordinare la richiesta e liquidazione del danno alla funzione repressiva, pur mantenendo la facoltà del giudice e il momento dispositivo in un ordine squisitamente civilistico.

Non è quindi possibile assumere la disciplina dell'art. 278 **c.p.c.** nell'ambito dell'art. 489 **c.p.p.** per l'ordine diverso delle valutazioni preminenti nell'uno e nell'altro giudizio; si pone così all'esame **dell'interprete** la portata del tutto generica della disposizione **dell'articolo 489 c.p.p.** con indubbi riflessi nel seguito del giudizio civile di liquidazione.

4. La difficoltà è resa ancor maggiore dall'art. 283 **c.p.c.** ove è prevista la concessione e revoca dell'esecuzione provvisoria in sede di appello.

L'argomento è pretermesso dalle sentenze della suprema Corte, nel solo ripetuto richiamo dell'art. 576 **c.p.p.**; debbonsi invece richiamare gli artt. 202 e 205 **c.p.p.** a riguardo delle impugnazioni per gli effetti civili.

A questo punto il limite appare insuperabile, la regola della non **eseguibilità** provvisoria dei capi penali della sentenza valendo, nella lata formula dell'art. 205 **c.p.p.**, anche per le disposizioni civili ed essendo le impugnazioni per i soli interessi civili soggette al rito penale; di conseguenza non essendo applicabile l'istituto della

provvisoria esecuzione ai capi civili della sentenza. penale, in caso di giudizio di appello, non lo è neppure per la provvisoria.

Il problema, nell'ambito della funzione punitiva, appare così limitato dalla disciplina delle impugnature nella quale non è dato ricevere, con interpretazione evolutiva, l'art. 283 c.p.c.; l'art. 205 c.p.p. appare nella specie insuperabile.

E conferma ancor maggiore, se pur necessaria, può vedersi nel caso limite di una impugnatura per i soli interessi civili (colla sostanziale acquiescenza ai capi penali della condanna); sulla scorta del principio della unita di giurisdizione la applicabilità delle norme di rito civile (esecuzione provvisoria della sentenza) sarebbe nella specie possibile.

Ma quale giudice è competente alla concessione: il giudice a quo o il giudice *ad quem*, visto che il giudizio penale continua?

Nel silenzio del codice sui poteri del giudice *ad quem* potrebbe ritenersi competente il giudice *a quo* in sede di giudizio sulla ammissibilità della impugnatura e in grado quindi di verificare quali parti della sentenza siano passate in giudicato ed applicare se del caso le norme del rito civile; ma l'art. 282 e seguenti c.p.c. non domanda al giudice *a quo* il riesame della causa, anche ai soli effetti qui considerati, devolvendo tale possibilità solo al giudice *ad quem*.

L'istituto della provvisoria a mente dell'art. 489 c.p.p. non può essere così coordinato coll'eguale previsione dell'art. 278 c.p.c. stante la natura dei giudizi (penale e civile) ai quali aderiscono, pur nella connessione dei procedimenti; non è possibile inoltre, per insuperabili ragioni di sistema, introdurre la esecuzione provvisoria della provvisoria concessa dal giudice penale.

Auspicabile quindi un rinnovamento legislativo atto a coordinare le due procedure mentre l'analisi dell'istituto ancor una volta dimostra la difficoltà di assumere, in senso pieno, il principio della unita di giurisdizione.

—
★

Avv. VITO BAVARO, del Foro di Milano.

**Organizzazione dell'accertamento scientifico
della personalità del giudicabile e del reo
nel sistema penale italiano**

a Occorre che tutti si persuadano che spesso il carcere è fatto piuttosto che per guarire i malati, per contagiare i sani

FRANCESCO CARNELUTTI

(Risposta al giornale del penitenziario di Porto Azzurro (Portofino) «La grande Promessa», a Epoca » 23 marzo 1954, pag. 34).

Premessa,

Nell'ampia relazione aggiornata al 1948 di Maurizio Poll, già Direttore generale delle Prigioni e Istituti belgi di difesa sociale, si legge tra i rilievi di ordine generale: « Nella elaborazione dei regolamenti organici, l'Amministrazione Penitenziaria Centrale si ispira alla concezione moderna del carattere *rieducativo* e *terapeutico* della repressione.

In questa direttiva generale, tutti gli organi mirano ad evitare qualsiasi arbitrio nella esecuzione delle loro funzioni, mediante rapporti periodici e frequenti ispezioni, e lo stretto controllo sul funzionamento degli stabilimenti.

Convinta l'Amministrazione dell'importante ruolo attribuito in questo campo al personale d'esecuzione, l'Amministrazione stessa si sforza di portare al *più* alto grado il livello intellettuale e morale dei suoi agenti ».

Nel giro di un secolo, tutti i Congressi penitenziari, dal secondo europeo di Bruxelles, del 1857, posero tra le questioni principali la preparazione (« formazione, addestramento ») del personale.

Edoardo **Ducpétiaux**, « maestro dei penitenziari europei » e fondatore del sistema cellulare per il Belgio e l'Europa, nel secolo scorso, fu il primo in detto Congresso a proporre le « Scuole normali per gli agenti morali » nelle case di pena, e il primo provvedimento legislativo nel mondo fu attuato dal nostro Martino Beltrani **Scalia** con il D. 27 luglio 1873 che istituì la « Scuola per le guardie **carcerarie** », iniziativa lodata da tutti i **penitenziaristi** contemporanei, come avviamento alla formazione professionale del personale.

È evidente infatti che dei tre cardini storici e attuali della riforma penitenziaria: studio della personalith del delinquente, classificazione di individui e specializzazione di istituti, la preparazione adeguata ed efficiente del personale costituisce premessa e condizione delle altre due soluzioni.

Il problema centrale della nuova penalith, e dell'esecuzione in particolare, consiste nell'accertamento della personalità del delinquente.

La questione, com'è noto, si presenta fin da epoca precedente alle fondamentali indagini di C. Lombroso.

L'annuncia ufficiale del nuovo indirizzo fu dato dal Beltrani Scalia, Ispettore delle nostre carceri, al primo grande Congresso Penitenziario americano di Cincinnati, del 1870, nella conclusione della sua *imporantissima* memoria «I congressi e la questione *penitenziaria*»: « Bisogna abbandonare il campo delle speculazioni e delle teorie. La scienza delle carceri conta ormai ~~III~~ secolo di vita. Da cinquant'anni si discute dei sistemi penitenziari e della loro efficacia, ma il problema della recidiva rimane come una terribile incognita.

Studiare *il* delinquente, ecco il bisogno che si sente.

«Dopo trent'anni di lavoro e di discussione noi siamo venuti là dove era d'uopo incominciare, appunto perchè dopo sì lungo affaticarsi non si è trovato che il vuoto» (*Riv. carceraria* 1871).

Fu un grido di allarme lanciato al mondo della penalith classica con anticipo di qualche anno alla prima edizione de «L'uomo delinquente», del 1876.

A distanza di quasi un secolo, i Congressi penitenziari, di diritto penale, di criminologia e di difesa sociale dell'ultimo trentennio, hanno innalzato a caposaldo fondamentale della penalith lo studio della personalith del delinquente, ma bisogna ricordare che contemporaneamente all'avvio del nuovo indirizzo, e prima delle accese polemiche di scuole, il nuovo orientamento otteneva il pieno riconoscimento dell'ultimo, in ordine di tempo, dei grandi classici italiani: Enrico Pessina. Nel 1876 (*Riv. Carceraria*), il grande penalista partenopeo, nella «Memoria» redatta per il Congresso di Stoccolma del 1878 sul tema: «Pena *plurima* o unica?», scriveva: «Il sistema venale si va riducendo *all'imprigionamento* col lavoro come la pena *per* eccellenza, nelle società civili, contro **tutti** gli esasperamenti della reclusione...

La sentenza di Tacito: *Distinctio poenarum ex delicto* trova

oggi le sue più larghe applicazioni, inquantochè non basta considerare il delitto nella sua concreta obbiettività, ma vuolsi tener conto adeguato della *condizione subbiettiva* di ciascun delinquente. Il miglioramento dei colpevoli, secondo il principio *dell'individuazione*, è formula che acquista sempre più voga appo i cultori della scienza delle prigioni...

Il principio della individuazione mena altresì a respingere le pene assolutamente determinate, perchè esse renderebbero impossibile il tener conto delle differenze individuali...; come mena del pari a respingere ogni pena che cagioni distruzione o depravazione della personalità del colpevole, e impone che le condanne siano tali, che nel ministero di esecuzione della giustizia penale si possa tener conto della *subbiettività* del *condannato*...

Tutte le pene siano indistintamente indirizzate a rialzare l'uomo caduto, a purificarlo dalla corruzione del delitto, a ricongiungerlo all'ordine morale ».

Queste conclusioni del più grande penalista della seconda metà del secolo scorso stanno a rappresentare una specie di prefazione a tutto il movimento positivisticò, dalla prima edizione de «L'uomo delinquente» al Progetto Ferri del cod. pen. per i delitti, del 1921, in rapporto alla collaborazione dottrinale mondiale sull'argomento, e in particolare, agli sviluppi e alla sistemazione organica raggiunti dai vari Paesi nelle pratiche realizzazioni.

Una sguardo fugace ai precedenti dibattiti pone il Congresso Penitenziario di Londra del 4-10 agosto 1925 come dato storico di conclusione e nello stesso tempo come programma per gli ulteriori progressi. In detto congresso che rappresentò, come giustamente scrisse E. Ferri, il «trionfo della scienza italiana», la questione fu risolta col voto unanime: «È necessario che tutti i detenuti, giudicabili o condannati, siano sottoposti ad esame fisico e morale da parte di medici specialisti, e che servizi adatti siano istituiti presso gli stabilimenti penali.

«Tale sistema contribuirebbe a determinare le cause biologiche e sociali della *criminalità* ed a stabilire il trattamento meglio adatto a ciascun delinquente ».

Il Congresso di Praga del 25-30 agosto 1930 esaminò il problema direttamente, connesso al voto di Londra: la *specializzazione* degli *stabilimenti* penali.

Nel quinquennio 1925-30, il progetto cubano Ortiz di cod. pen., del 1926, poneva in rilievo nella relazione che « il principio lom-

brosiano della individualizzazione ~~del~~ trattamento (1875) aveva aperto un'ampia breccia nel diritto penale. Nel tracollo delle *generalizzazioni* del secolo XIX, il criterio della individualizzazione investe tutto l'ambito del diritto penale ».

Il Congresso di Berlino del 18-24 agosto 1935, dopo il voto unanime sulla questione principale: istituzione del giudice *dell'esecuzione*, dedicò ampio dibattito al problema della *risocializzazione* del delinquente. La mozione votata fu opera del Novelli nella soluzione adottata: « È necessario che l'esecuzione della pena non sia limitata alla inflizione di un castigo, ma abbia in pari tempo il fine di educare e di emendare il detenuto. I metodi usati a tale scopo possono conseguire gli effetti desiderati, applicati razionalmente e adattati alla individualità del detenuto ».

Il primo *Congresso* internazionale di diritto penale di Bruxelles, del 26-29 luglio 1926, votò il principio di dir. sostanziale circa la *facoltà* del giudice di « applicare la pena o la misura di sicurezza a seconda della maggiore efficacia rispetto alla personalità *dell'imputato* più o meno riadattabile alla vita sociale ».

E il *III* Congresso di Palermo del 3-8 agosto 1933, in rapporto al criterio della *più* ampia conoscenza della personalità del reo e della individuazione del trattamento », votò il principio della nuova esecuzione relativo al « diritto del condannato a subire il trattamento adeguato e non uno diverso ». Questa risoluzione rompeva definitivamente la tradizione dell'esecuzione sommaria « di massa » — espiatoria, indiscriminata — sostituendovi l'organizzazione di modalità, forme e regimi diversi di trattamento adeguati alla personalità.

Il *IV* Congresso di dir. *pen.* di Parigi (26-31 luglio 1937) con la risoluzione sulla V questione: ((Intervento dell'autorità *giudiziaria* nel campo dell'esecuzione della pena e delle misure di sicurezza », consacrò un altro principio fondamentale del positivismo criminologico, in contrasto con l'antica tradizione del « carattere amministrativo » dell'esecuzione penale, espresso nel voto: « Il principio di *legalità* che deve essere alla base del diritto penitenziario — (dir. pen. esecutivo, o dell'esecuzione penale) — come è alla base del dir. criminale in generale, nonchè le garanzie della *libertà* individuale esigono l'intervento dell'autorità giudiziaria nella esecuzione della pena e delle misure di sicurezza.

« Il compito di sorveglianza e di decisione dell'autorità *giudiziaria* deve essere regolato dalla legge nazionale, particolarmente

in rapporto all'esatta applicazione delle leggi e regolamenti delle prigioni, in vista degli scopi assegnati alla pena e alle misure nella loro applicazione a *ciascun* detenuto o internato ».

Detto compito il voto assegnava a « un giudice delegato permanente » o a « Commissioni di sorveglianza » istituite presso gli stabilimenti penali, composte di magistrati e di « persone qualificate nominate dall'autorità giudiziaria e presiedute dal magistrato più elevato in grado », stabilendo dettagliatamente la competenza di detti organi giurisdizionali circa « l'aggiornamento, la modificazione e la sostituzione delle misure » (nel corso d'esecuzione), nonché il prolungamento del termine d'internamento, la liberazione di individui colpiti da sentenza indeterminata, le garanzie *giurisdizionali* inerenti alle decisioni e i casi di impugnazione davanti ad un giudice superiore o una commissione centrale creata sulle basi delle commissioni locali.

Infine il voto auspicava la « collaborazione dei magistrati all'opera di patronato e di riadattamento sociale dei condannati e internati ».

Questa complessa risoluzione del Congresso di Parigi decretò il riconoscimento ufficiale del carattere *giurisdizionale* dell'esecuzione penale, riaffermando il principio della sentenza indeterminata (già votata al Congresso di Washington del 1910 e di Londra del 1925), nonché la necessità della *specializzazione* del giudice penale votata al Congresso di Palermo.

A conferma delle riportate decisive risoluzioni, il I Congresso Internazionale di *Criminologia* di Roma del 3-8 ottobre 1938, « che raccolse per la prima volta *giuristi* e uomini delle *scienze* tecniche » nella collaborazione auspicata da decenni, trattò tre temi principali:

1) Etiologia e diagnostica della criminalità minorile e influenza dei risultati di tali ricerche sugli ordinamenti giuridici. Il commento ufficiale a quest'altro grave e complesso problema di tutti gli Stati poneva in rilievo l'importanza del fenomeno non soltanto ai fini della prevenzione, ma anche come base di indagini e di conclusioni relative a tutto il fenomeno della *criminalità* per tutti gli Stati.

2) Lo studio della personalità del delinquente non più ai fini del dibattito delle correnti teoriche pro o contro il tema, bensì agli effetti della determinazione di carattere *internazionale* del metodo d'indagine, perchè i vari indirizzi seguiti da C. Lombroso in poi, nel giro di circa un secolo (antropologico, biologico, psicolo-

gico, costituzionalistico, biotipologico) « confluissero *in* un metodo unitario da potere essere accolto nel campo scientifico ed utilizzato nel campo *criminologico* pratico ». E il Congresso espresse il voto definitivo sull'antica questione circa la necessità del metodo unitario sulla base degli accertamenti di « tutti i fattori genealogici, biografici e sociologici del periodo formativo della personalità somatica e psichica, e dei fattori che concorrono a deformarla all'atto del delitto »; la necessità dell'inserimento « formale e sostanziale » dell'indagine sulla personalità nella funzione della giustizia mediante la maggiore e *più* efficace collaborazione tra giudice e biologo in tutte e tre le fasi del ciclo giudiziario: istruttoria, giudizio ed esecuzione, l'istituzione di organi concreti in centri di *osservazione e* smistamento dei detenuti nelle grandi carceri giudiziarie e negli istituti di prevenzione e di pena, ad ordinamento scientifico e con funzionari specializzati di carriera « intimamente ingranati nella vita giudiziaria ».

3) Il terzo tema: « Il ruolo del giudice nella lotta contro la *criminalità* e la sua preparazione *criminologica* » richiedeva, secondo il commento ufficiale, non dibattiti teorici « inutili ormai sul terreno programmatico », bensì la determinazione positiva dei compiti del giudice penale nei singoli ordinamenti. E la risoluzione unanime stabilì: « Il giudice penale *deve* concorrere alla lotta contro la *criminalità* mediante la individualizzazione dei suoi provvedimenti sia nella fase del giudizio, sia nella fase esecutiva e *post*-carceraria. Queste funzioni che saranno sempre più ampie richiedono che il giudice abbia una adeguata preparazione in tutte le discipline criminologiche. Tale preparazione iniziata nelle università potrà essere compiuta in appositi istituti secondo i vari sistemi che sembreranno più opportuni rispetto alle esigenze locali ».

Il II Congresso di *Criminologia* di Parigi del 10-19 settembre 1950, diviso in più sezioni per l'esame dei vari aspetti dei temi e per il numero dei Congressisti, votò: « L'esame biotipologico-psichiatrico del delinquente è indispensabile e deve essere effettuato, in tutti i casi, prima del giudizio o della sentenza, per la determinazione integrale della personalità del delinquente, procurando di mettere a punto tecniche *peritali* uniformi veramente scientifiche, ed *assicurare l'elaborazione* rigorosamente esatta dei risultati ai fini di fornire al giudice una base obbiettiva per la scelta del trattamento ».

Il Congresso *dell'Aja*, XII penitenziario, del 10-19 agosto stesso anno, sul medesimo tema espresse voto ancora più ampio circa la *ne-*

cessità di un rapporto sul carattere, precedenti individuali e sociali del giudicabile; lo studio dei metodi di prognosi della recidiva; la classificazione dei detenuti in gruppi per l'applicazione del trattamento adeguato; l'istituzione del sistema di pena indeterminata; la sostituzione degli stabilimenti aperti alla prigione classica, ai fini della collaborazione consapevole del detenuto alla sua riabilitazione sociale; la sostituzione alla pena tradizionale, insufficiente contro il delinquente abituale, di una misura unificata relativamente indeterminata; la competenza dell'autorità giudiziaria sulla scelta della misura da applicare e le modificazioni relative; la liberazione condizionale o definitiva mediante Collegi di esperti presieduti dal magistrato.

I Congressi di Difesa sociale intervengono per riesaminare questioni e soluzioni con dibattiti fecondi di applicazioni pratiche, rivoluzionando tutto il campo della **penalità** tradizionale.

Il primo di **San Remo** (8-10 novembre 1947) pose la questione di orientamento: « Trasformazione dei vigenti sistemi penali e **penitenziari** in sistemi educativi e curativi rapportati alla personalità *dell'individuo* ».

Il movimento di difesa sociale, lento dapprima **nell'ultimo** decennio del secolo scorso e nel primo **ventennio** del nostro, si manifestò **sempre** più intenso e progressivo nell'ultimo trentennio.

Gli studi di tutti gli aspetti della criminalità, i laboratori scientifici, gli specialisti di tutti i paesi vi hanno contribuito con un'opera che rappresenta una delle più alte manifestazioni di solidarietà e di progresso civile.

^Necessariamente il principio della difesa, come scopo integrale della **penalità**, doveva assorbire e rifondere tutte le questioni precedenti orientandole verso realizzazioni scientificamente concrete, determinando presso tutti gli Stati il processo di rinnovamento della legislazione penale.

Il risultato di San Remo fu appunto questo: la nomina di Commissioni Nazionali, in contatto reciproco di **giuristi** e di tecnici, per studiare le linee concrete della riforma radicale della legislazione penale e dei sistemi **coercitivi**, in rapporto ai principi della difesa: garanzie della **libertà** individuale nel processo penale; nuovi mezzi diretti ad evitare l'applicazione della pena; limitazione principalmente dei mezzi punitivi; trattamento speciale nei **confronti** di minorenni, anormali, tossicomani, delinquenti abituali, vagabondi; soppressione della pena capitale e limitazione delle pene **per-**

petue; ammissione dei condannati alla pena perpetua alla liberazione condizionale; soppressione dei minimi fissi delle pene detentive; istituzione dei permessi di uscita ai detenuti per viste familiari.

Il II Congresso di *Liegi* dell'agosto 1949 potè così tracciare le linee generali di sviluppo dell'organizzazione mondiale della difesa sociale con le risoluzioni votate dalle quattro sezioni (filosofica, psichiatrica e medicolegale, giuridica ed esecutiva):

1) La solidarietà umana impone agli Stati di promuovere le condizioni necessarie al miglioramento e al pieno sviluppo della persona umana, e particolarmente, di ridurre i fattori criminogeni con l'applicazione di misure preventive a carattere generale.

2) Lo Stato deve salvaguardare in tutti i suoi interventi i diritti fondamentali dell'individuo e rispettare la dignità della persona umana.

3) Il patimento non può essere la ragion d'essere dell'intervento dello Stato contro il delitto, nè in periodo istruttorio, nè durante l'esecuzione.

4) Le decisioni giudiziarie devono essere prese ed eseguite tenendo conto particolarmente della *personalità* del delinquente, e tendere con misure scientificamente *individualizzate* alla *risocializzazione* del soggetto.

5) Il Congresso auspica una penetrazione sempre più attiva delle discipline scientifiche nella scienza criminale, e una *maggior valutazione* della personalità nell'avvenire legislativo, giudiziario ed esecutivo; la formazione del fascicolo della *personalità* secondo i metodi scientifici più appropriati; la formazione criminologica dei Magistrati.

6) La Polizia deve considerare come sacro il rispetto della persona umana.

7) Sostituzione del sistema della prova (probation) alle pene detentive brevi, con la collaborazione degli organi statali e dell'assistenza sociale, evitando — al massimo — l'intervento della Polizia.

8) Il lavoro negli istituti di difesa sociale come il mezzo più efficace di riadattamento sociale.

9) Rinnovazione di ambienti e regimi di esecuzione « per fare di una cosa penitenziaria uno stabilimento di educazione »

Il III Congresso di *Anversa*, (19-24 aprile 1954) preceduto dalle sessioni preparatorie di San Marino (1951) e di Caracas (1952) ne ratificò i risultati, ponendo al centro dei lavori il principio. « La *maggior* difesa sociale si *attua* — soltanto — con il *recupero* del

soggetto *antisociale*», e affrontando il problema delle applicazioni pratiche, votò la necessità di un nuovo sistema processuale avente come base di riferimento la personalità del soggetto, con preferenza della fase esecutiva che poneva « al centro delle ricerche di difesa sociale ».

Inne il IV Congresso internazionale *di* difesa sociale di Milano del 2-6 aprile 1956 riaffermava nella risoluzione conclusiva la necessità del rinnovamento della legislazione penale « in un vero spirito di difesa sociale contro la criminalità », con particolare e importanza rivolta alla soluzione dei problemi della prevenzione e « il preciso impegno di ricercare i mezzi pratici di realizzazione ». L'interesse particolare degli Stati « deve essere rivolto allo studio della condotta (antisociale e asociale) tenuto conto delle *caratteristiche* individuali ». A tale scopo, sia 16 misure preventive, sia i mezzi repressivi — essendo insufficienti i mezzi tradizionali — devono essere giuridicamente determinati sulla base dei risultati delle *scienze biopsicologiche, sociologiche* e di ogni altra scienza.

Il nostro ordinamento vigente · Linee della riforma

Il movimento di riforma seguito alle risoluzioni delle grandi Assemblee Internazionali sopra riassunte ha raggiunto, particolarmente nell'ultimo trentennio, notevoli progressi attraverso provvedimenti legislativi sempre più ampi e nuove istituzioni penitenziarie (1).

Per quanto riguarda la nostra riforma, riteniamo doversi per ora accantonare e il programma di modifiche nella fase istruttoria. In questa fase la riforma richiede studi, organi e attrezzatura che non si improvvisano, e il dibattito in proposito fu ampio alla Sezione 2^a del Congresso di Anversa.

Il criterio di base della riforma, come di ogni altra, sta nella sua impostazione rispetto alle realizzazioni immediate e alle successive, prossime o lontane.

Il nuovo ordinamento deve far capo a una legge formale dell'esecuzione penale, o Legge *di* esecuzione della difesa sociale (se non

(1) Per un ampio riassunto degli aspetti del problema penit. cfr.: BAVARO V, *Proposte per una riforma carc.*, VI Italia, Milano, 1856, (via Cadore, 34).

si vuol parlare di codice dell'esecuzione) rompendo definitivamente la tradizione dei regolamenti.

Il criterio di personalità-pericolosità costituendo il fulcro della penalità, secondo l'indirizzo della criminologia moderna, il titolo 1° della nuova legge deve dettar norme per organizzare i laboratori scientifici.

Nel Belgio, nel giro di un ventennio, ne sorsero 12, com'è noto, con competenza territoriale diversa rispetto a tutte le prigioni e istituti di difesa sociale e alle circoscrizioni giudiziarie.

Sulla base del titolo 1° della nuova legge, un Regolamento generale deve stabilire metodi, modalità, tecniche e competenza dei laboratori.

Anche su questo argomento gli ultimi Congressi sono stati espliciti soprattutto circa l'unitarietà delle varie indagini, l'uniformità dei metodi e di valutazione dei risultati ai fini della conoscenza approfondita dell'individuo e dell'adeguamento del trattamento per il possibile recupero sociale dell'individuo stesso.

Essendo l'accertamento della personalità la base di qualsiasi selezione e classificazione della massa detenuta e internata, e questa a sua volta della specializzazione — concreta — di stabilimenti e istituti, la competenza territoriale dei laboratori deve essere disposta con i criteri della opportunità e utilità pratica, anche in rapporto alle esigenze istruttorie.

L'art. 314 c.p.p. dev'essere del tutto operante con l'abrogazione del cpv. 1° in evidente contrasto con l'art. 133 c.p., e dell'art. 318 relativo alle perizie psichiatriche.

In Belgio l'esame scientifico è previsto con disposizione generale per tutti i condannati a un minimo di sei mesi di reclusione.

Una volta istituiti i laboratori, nella fase istruttoria non si tratterà più di nominare periti idonei da appositi elenchi. Il Giudice Istruttore o il Collegio deve poter disporre l'esame scientifico presso i centri di osservazione dei lavoratori in base a una norma generale simile all'art. 1 della legge belga di difesa sociale del 9 aprile 1930.

La competenza territoriale dei laboratori dovrebbe essere pertanto stabilita in considerazione della distribuzione sul territorio nazionale, come centri permanenti di smistamento.

Milano, Firenze, Aquila, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Cagliari potrebbero essere sedi delle varie zone di competenze per il nord, centro-nord, centro, centro-sud, isole, con competenza su un certo numero di stabilimenti e istituti da destinarsi.

Le nomine del direttore generale e dei membri dei lavoratori potrebbero avvenire per concorso e per designazione o incarico iniziale, ai fini di pronta attuazione.

I Consigli di laboratorio o di esecuzione, o come meglio si crederà di denominarli) dovrebbero essere costituiti da tre membri tecnici esperti in antropologia, psichiatria e psicologia, oltre il direttore dello stabilimento principale di dette sedi, sotto la presidenza del magistrato criminologo.

Le indagini di ordine sociale devono essere affidate esclusivamente ad ufficiali ed agenti sociali con uffici (autonomi) di assistenza, protezione e prevenzione sociale, come nuclei della riorganizzazione concreta, unitaria ed efficiente, su tutto il territorio dello Stato, dell'attività di prevenzione.

I detti Consigli devono assorbire le materie di competenza dei giudici di sorveglianza e dei Consigli di disciplina.

I cappellani potranno avere veste di membri consultivi.

In ordine alla legislazione vigente, il precedente prossimo riflettente l'esame della personalità è l'art. 8 del D. 20 luglio 1934 n. 1404 (L. 27 gennaio 1935 n. 836 e 20 settembre 1934 n. 1579) istitutivo del tribunale per i minorenni.

Tracce più remote si riscontrano nel Regolamento generale per le case di custodia per minorenni, 29 novembre 1877 (prima traccia di legislazione mondiale sulla materia), il quale disponeva lo « studio del carattere e dell'inclinazione dei soggetti nel periodo di osservazione con vigilanza continua e rilievo giornaliero su tavolette individuali dei punti di merito riportati da ciascuno ».

L'orientamento dei nostri penitenziaristi — primi nel mondo — verso il positivismo criminologico è attestato da Enrico De Nicola, il quale accennando al Reg. Gen. 1 febbraio 1891 n. 260 (opera di Martino Beltrami Scalia) scriveva che detto provvedimento non fu e non poteva essere una legge d'esecuzione penale, nonostante le migliori energie di alti intelletti e di cuori generosi: da M. Beltrami Scalia il quale auspicava un compiuto trattamento razionale che agevolasse il ritorno dei condannati alla vita libera come elementi utili alla convivenza sociale, ad Alessandro Doria che « gli stabilimenti penali voleva trasformati da luoghi di repressione in cliniche esemplari, ove, nell'interesse di tutti, il detenuto si studi e il delinquente si curi. E neppure il lavoro che corregge i rei, perchè cambia gli uomini... fu assicurato negli stabilimenti penali, e se furono istituite colonie agricole nella Sardegna e nell'arcipelago toscano, rimase senza at-

tuazione una provvida legge (26 giugno 1904 i. 285) sull'impiego dei condannati in lavori di bonificazione dei terreni incolti e malarici (Progressi penitenziari. *Riv. penit.* 1935).

Avendo richiamato alcuni provvedimenti di legislazione minorile riteniamo dovere esprimere parere che buona parte di detta legislazione di esecuzione dovrebbe essere rifiuta nella nuova legge di esecuzione con le varie disposizioni del Regolamento vigente, come gli artt. 26 e 29, 213 sgg. nonchè lo stesso D.n. 1404 e i DD. sul regolamento delle case di rieducazione e del personale relativo.

Un Regolamento generale — amministrativo — nel senso tecnico dovrebbe raccogliere non poche disposizioni del Regolamento vigente e tutte le altre norme di carattere strettamente amministrativo dei vari provvedimenti ricordati e di altri.

Lo stesso dicasì per l'ordinamento del personale di tutti gli stabilimenti, e di ogni grado che deve fornire materia di provvedimento a parte.

Anche la materia dei Patronati deve formare oggetto di provvedimento separato e propriamente di una legge generale unificatrice delle varie sparse norme sulla prevenzione, in rapporto ai minori, liberati, soggetti pericolosi e antisociali. Decisiva è l'importanza dei patronati presso tutti gli Stati per la lotta efficiente contro la criminalità, in una attività da svolgere sia direttamente, sia a mezzo di Uffici di assistenza protezione e prevenzione sociale dentro e fuori gli stabilimenti e istituti. Questi uffici affidati a ufficiali e agenti sociali dovrebbero essere autonomi nei grandi centri (divisi in zone di competenza) e con Comitati nei Comuni, alla diretta dipendenza dei Procuratori Generali, e col concorso solidale di tutti gli altri istituti ed enti di assistenza e beneficenza anche privati. Tutta l'attività di prevenzione deve essere demandata a questi nuovi uffici e sottratta alle polizie.

L'attività concreta di prevenzione può ridurre le statistiche criminali almeno del 50 %.

Classificazione di individui e stabilimenti

La materia della classificazione, scriveva E. Ferri fin dal 1880, è «fondamentale in tutto il diritto criminale e non soltanto ai fini carcerari. La classificazione deve essere una delle norme — supreme — onde si deve poter regolare, per ragione di qualità e di grado

la difesa sociale contro il delitto». (Prolusione alla Cattedra di Siena, Riv. *carc.* 1883).

Tecnici e Stati hanno elaborato sistemi vari di classificazione. La materia sarà di competenza del Consiglio Generale Centrale dei laboratori (o come meglio si crederà di denominarlo) partendo dal criterio più semplice di base; normali, anormali, malati.

Conseguentemente il titolo 2° del vigente Regolamento: «Ordinamento degli stabilimenti carcerari — Classificazione e riparto») ha ragione di essere soltanto dopo la classificazione della massa detenuta e internata, in gruppi omogenei, ai fini della specializzazione dei regimi adeguati ai gruppi.

In materia di classificazione di individui e stabilimenti l'insigne Dir. Gen. J. Dupréel ha realizzato in Belgio progressi di somma importanza, ai quali accenniamo perchè l'azione penitenziaria belga appare la più organica d'Europa.

La Circolare di classificazione 31 maggio 1951 del Ministero belga della giustizia aggiornata al 1 settembre 1956, intitolata: Prigioni e stabilimenti di difesa sociale, divisa in parti e titoli, distingue:

Sez. 1*, Uomini. Sono assegnati al Centro Penitenziario Scuola di Hoogstraten: (il termine penitenziario potrebbe essere abolito):

a) i condannati di dir. comune — primari — di lingua fiamminga giovani di età inferiore ai 25 anni, che abbiano da scontare ancora almeno nove mesi di detenzione;

b) i giudicabili — primari — ad istruttoria esaurita;

e) i condannati per crimine, sempre di lingua fiamminga, minori degli anni 25 condannati a un massimo di 20 anni di reclusione.

Sono assegnati alla prigione di Huy (Centro di osservazione del Centro-Scuola di Marneffe) i giovani di lingua francese appartenenti alle tre predette categorie.

Tutti da tenersi in osservazione da uno a tre mesi e sottoposti all'esame antropologico, in ragione di due per settimana, per l'assegnazione definitiva.

Sez. II: sono assegnati;

1) ai Centri di Huy e di Hoogstraten: gli adulti primari — normali — di età inferiore ai 40 anni, al momento della riportata condanna a non oltre 5 anni di reclusione;

2) alla prigione di St. Gilles i detenuti di età superiore ai 40 anni, al momento della riportata condanna alla stessa pena, in osservazione da uno a tre mesi.

Al termine del periodo di osservazione, i detenuti di cui alla

Sez. I e al n. 1 della seconda, risultati inadatti a beneficiare del regime dei Centri-Scuola, possono essere assegnati, previo rapporto motivato all'Amministrazione Centrale, allo stabilimento semiaperto di *Merksplas*, alla prigione centrale di *Lovanio*, alla prigione di *Gand* o di *Vervies*, salvo ulteriori assegnazioni sulla base dei rapporti periodici.

Da notare che i criteri di classificazione e di assegnazione in funzione dei risultati dell'osservazione antropologica sono coordinati alla specialità degli stabilimenti, diversi per regimi e personale, nonché alle esigenze della soluzione del problema generale del lavoro. Infatti la Circolare stabilisce che «la manodopera necessaria alle aziende agricole di *St. Hubert* e di *Ruiselede* sarà prelevata, secondo necessità, dagli *adultti* primari in osservazione a Huy, Hoogstraten e *St. Gilles*».

Le altre sezioni della Circolare contemplano:

- i condannati a pene brevi assegnati a *Merksplas*;
- i recidivi e abituali, secondo la Legge di difesa sociale 9 aprile 1930, alle prigioni di *Tournai* e *Termonde*;
- i debilitati fisici alla sezione speciale di *Merksplas*;
- i tubercolosi al sanatorio del detto stabilimento;
- i deboli mentali allo stabilimento di *Audenarde*;
- i criminali, o condannati per crimine, alla prigione centrale di *Lovanio*.

Norma generale supplementare regolante le assegnazioni: a seguito del periodo di osservazione scientifica, e previo rapporto dettagliato delle singole Direzioni (accluso il parere del medico antropologo), l'Amministrazione Centrale esamina l'opportunità di trasferire un detenuto ad altro stabilimento a regime aperto, o semiaperto, o ai Centri Scuola o ai Centri agricoli.

La Parte II della Circolare riflette la classificazione delle donne.

Sez. I: allo stabilimento di *St. André-lez-Bruges* sono assegnate:

- 1) le condannate a pene correzionali o criminali non superiori ai 10 anni, che abbiano da scontare almeno altri 6 mesi di detenzione;
- 2) le condannate debilitate fisiche per senilità precoce, malattie croniche, debilitazione profonda;
- 3) le tubercolose;
- 4) le deboli mentali non contemplate dalla legge di difesa sociale per gli anormali e i recidivi;
- 5) le recidive a disposizione del Governo per detta legge;

6) le vagabonde (le internate di questa categoria inadatte al regime in comune sono assegnate a Gand dal marzo 1955).

Sez. II. - Le condannate per crimine a pena superiore ai 10 anni sono assegnate a *Forest*.

Le Direzioni possono segnalare l'opportunità, col parere del medico antropologo, di eventuale trasferimento a St. André, stabilito $\bar{\bar{1}}$ ufficio per ogni condanna dopo due anni di soggiorno a Forest.

Sez. III. - Le anormali internate in virtù della legge di difesa sociale sono assegnate allo stabilimento di *Mons*.

Tutti i Direttori devono attenersi per l'applicazione della Circolare di classificazione alle conclusioni espresse dal S.A.P. (Servizio Antropologico Penitenziario).

Salvo le disposizioni relative a ciascuna categoria, sono sottoposti all'esame antropologico: tutti i condannati di diritto comune a un minimo di 6 mesi di reclusione; i recidivi, i detenuti di qualsiasi categoria dietro richiesta della Direzione dello stabilimento, per ragioni speciali, come: indisciplina, anomalie mentali, condotta agitata, irregolarità di comportamento e in qualsiasi altro caso di necessità o utilità ritenuto dal medico antropologo.

La cartella biografica belga, più volte illustrata dall'insigne Luigi Vervaeck fondatore e perfezionatore di questi metodi nel Belgio, è lo specchio biologico, morale e sociale dettagliato del soggetto.

Infine la circolare stabilisce la competenza territoriale dei laboratori.

In due documenti ufficiali recenti, di eccezionale importanza («Aspetti dell'azione *penit.* in Belgio» e «Metodi penit. attuali», settembre-novembre 1956), il Dupréel illustra l'integrale rinnovamento dell'esecuzione penale belga, dalle origini del sistema cellulare — modello — creato e organizzato dal Ducpétiaux (1830) al «dinamismo caratteristica» attuale delle istituzioni penitenziarie del suo Paese.

Il secolo XIX fu caratterizzato dalla concezione ferma del sistema cellulare, esclusivamente teorico, sprovvisto del tutto di «senso sociale». Viceversa il nostro tempo esige che i metodi penitenziari si ispirino a considerazioni ed esigenze sociali.

Fermo tuttavia il principio umano e sociale della pena come punizione. Questo principio deve a sua volta inquadrarsi in un sistema mirante ai risultati — sociali — della punizione.

Un buon sistema di difesa sociale presuppone una eccellente e

completa **organizzazione** giudiziaria e un sistema penit. saldo, ma **umano**, mirante alla missione di istruire, educare, riadattare gli elementi antisociali senza contrasti o arresti *in* rapporto ai progressi materiali e sociali che *caratterizzano* la società contemporanea.

E così, innanzitutto, la perdita della libertà per il detenuto è la punizione, ed *è* una grande punizione, la quale per ciò stesso, non deve essere aggravata da « tormenti accessori ».

L'organizzazione belga, pertanto, realizzava in anticipo il principio fondamentale del Complesso *di* regole minime per il trattamento dei detenuti, redatto dal Segretario Generale delle N.U. al Congresso di Ginevra: « Le pene e le misure restrittive della libertà personale sono afflittive per il fatto stesso che privano l'individuo della libertà di disporre della sua persona e della sua **libertà**. Il regime penitenziario non *deve in* alcun modo aggravare le sofferenze inerenti a una tale situazione ».

L'esigenza fondamentale e inderogabile della difesa sociale richiede pertanto che il detenuto « strappato » con la condanna alla sua vita pericolosa, sia ammesso con la privazione della libertà in un nuovo « centro di vita » adatto **all'opera** della possibile sua riabilitazione. Questo nuovo centro è lo stabilimento penale e l'opera di ricupero è il trattamento adeguato. Il criterio fondamentale della classificazione in gruppi per l'**adeguamento** del trattamento, osserva il Dupréel, non deve però intendersi come termine o terreno fisso e statico, ma suscettibile di rapporti **vari** e ispirato a interessi vari dello stesso detenuto, e cioè il detenuto classificato col metodo scientifico deve in concreto appartenere a gruppi vari per il lavoro, lo studio, la conversazione, lo sport. Questo criterio misto o elastico tende ad avvicinare — al massima possibile — il quadro della vita di reclusione, fundamentalmente artificiale, alla vita sociale normale.

Questo metodo — dinamico e complesso — aggiunge il Dupréel, è **l'unico** concreto ed efficiente per studiare il detenuto, seguirlo, **giudicarlo, ricondurlo** con la sua consapevole collaborazione alla vita sociale normale, o « scartarlo » qualora la sua influenza si manifesti nociva ai suoi compagni.

Superfluo rilevare la saggezza di questo insegnamento valevole per tutti i tipi di regimi **carcerari** ordinari e speciali, e che *è* l'opposto della **staticità deleteria** della cella e dell'esecuzione **tradizionale**.

La degradante promiscuità di un tempo si è così trasformata lentamente in una selezione razionale e ordinata (con l'aiuto-della,

cooperazione scientifica), nel quadro della vita carceraria in comune che permette regimi educativi i quali « mettono in giuoco » gli istinti, le tendenze, i freni, i sentimenti e la volontà del detenuto per attrezzarlo al ritorno alla vita libera.

Superfluo infine considerare che questo sistema richiede grande prudenza e precauzione, il concorso di un personale competente e devoto alla sua missione, l'utilizzazione *degli insegnamenti dell'esperienza* viva e concreta.

(Il carattere sperimentale dell'esecuzione penale fu l'idea centrale del nostro **Beltrami Scalia**).

Questa tecnica iniziata in Belgio dopo il 1920 è stata « precisata e perfezionata » nell'ultimo decennio.

Di sommo rilievo in questo brevissimo riassunto dei due preziosi documenti del Dupréel sono poi le magnifiche, dettagliate monografie dei principali stabilimenti illustrate da fotografie e commenti tratti dall'esperienza coordinata di tutto il personale dei diversi stabilimenti.

Il processo di sviluppo dell'azione penitenziaria nel Belgio è attestata dal confronto fra la Casa di Lovanio e le Prigioni-Scuola.

La Prigione Centrale di Lovanio costruita fra il 1856-58 su di un'area di 1 ht. circa e inaugurata nel 1860, da prigione-tipo, per l'Europa, del sistema cellulare, è stata trasformata, a gradi; sostituiti ampi giardini ai brevi corridoi pel passeggio, costruiti officine, ampi locali di riunione e di ricreazione su tutte le aree disponibili.

Col trasferimento di « un centinaio » di detenuti « tra i più difficili », inadatti al regime cellulare, la derivata attenuazione della disciplina e un'atmosfera più serena apportarono un maggior rendimento nel lavoro, la diminuzione delle punizioni e dei tentativi di suicidio. Con la Circolare di classificazione i detenuti minori degli anni 25 furono trasferiti agli stabilimenti aperti. La popolazione dello stabilimento si ridusse alla metà, tutti a regime comune, meno una dozzina. tenuti a regime cellulare. Furono aboliti il silenzio continuo e la identificazione per matricola, e distribuito il lavoro per gruppi.

L'Ufficio Centrale del lavoro penitenziario controlla una falegnameria, una forgia, una *vannerie*, una sartoria e una legatoria. Notevole varietà di lavorazione per una popolazione relativamente ridotta.

...I detenuti in cella confezionano sacchetti; circa 60 adibiti ai servizi interni.

Giornalmente dieci gruppi di detenuti si allenano al *volley-ball* per gli incontri domenicali. Una coppa costituisce il premio attribuito alla squadra vincente per tre anni di seguito, autorizzata ad incontri con squadre esterne sul campo dello stabilimento.

Insegnamenti culturali e tecnici sono impartiti da due istitutori e quattro capi d'arte. I detenuti possono iscriversi a corsi per corrispondenza e abbonarsi a giornali e riviste. Il Centro di Documentazione di Nivelles offre ai detenuti la possibilità di corsi di perfezionamento nel campo di numerose attività.

Giuochi di società in confortevoli sale, la pratica continua dello sport, i trattenimenti musicali di una corale, una fanfara e una piccola orchestra, filma educativi e documentari riescono di grande effetto educativo come tutto ciò che può impegnare l'attenzione e l'interesse del detenuto,

Il personale non manca di mettere a profitto tutti i motivi agli effetti del progressivo consapevole recupero di ciascun detenuto.

Il gruppo *Welfare* — grande iniziativa di Tornrnaso Osborne — composto di 60 detenuti promuove lo spirito di solidarietà e di aiuto reciproco. Un comitato di 5 detenuti sotto la direzione degli istitutori organizza le attività sportive e ricreative.

Il Centro (Penitenziario) Scuola di Hoogstraten, antico castello del sec. IX, su area totale di 50 ht., nel 1850 trasformato a colonia di beneficenza, dal 1931 raccolse i detenuti della prigione agricola di Merksplas e della sezione industriale di Gand. Nel 1947 fu assegnata ai giovani detenuti di lingua francese e fiamminga; dopo soltanto a quelli, di lingua fiamminga.

Con la Circolare di classificazione del 1951 raccoglie i gruppi di cui alla Sez. I della circolare stessa. I due gruppi sono sistemati in due parti distinte dello stabilimento con due padiglioni distinti di osservazione, due piani di «camerette» per gli adulti e due per i giovani; grandi finestre senza inferriate; riscaldamento centrale; scuole, biblioteca, sale di riunione e locali per i corsi tecnici, distinti.

Il piano rialzato adibito all'Amministrazione, cucine, panificio, sale per ginnastica, cinema, conferenze, doccie.

L'antica Sala d'onore trasformata in Cappella.

Intorno al Castello vasti laboratori e magazzini.

Principali attività produttive: falegnameria, forgia, panificio, officine per il montaggio di apparecchi radio, oltre la tipografia.

Una utensileria moderna offre ai giovani detenuti ottimo avviamento professionale.

Lo sforzo dei capi tecnici mira ad ottenere rendimenti normali con la collaborazione di squadre guidate da detenuti aventi già attitudine professionale sufficiente.

Metà della popolazione è occupata nei laboratori, l'altra metà adibita ai lavori di muratura, pitturazione, impianto elettrico, riscaldamento centrale.

L'azienda agricola moderna dispone di una settantina di capi di bestiame e di macchine agricole attuali per la formazione di lavoratori agricoli.

Oltre gl'insegnamenti culturali, notevolissimo è l'indirizzo professionale teorico e pratico, secondo i programmi ufficiali dei Centri di formazione professionale organizzati dagli Uffici per la disoccupazione e di collocamento. Corsi speciali di elettricità, radio, e meccanica automobilistica sono seguiti con grande interesse da una trentina di giovani.

Grande importanza è assegnata all'educazione fisica e allo sport: ginnastica individuale e collettiva, pallone, ~~baschet-ball~~, volley-ball, nuoto, corsa a piedi, incontri domenicali di calcio, e più volte all'anno per le squadre giovanili partite con squadre estere.

Un Comitato di studi si occupa dei programmi di sport e giochi; una corale esegue canti artistici; rappresentazioni teatrali invernali, films e documentari, altri corsi tecnici facoltativi e di lingua inglese, l'attività scout completano il quadro della vita quotidiana del Centro.

Dal 1948 per merito del Direttore Sig. Matton lo scoutismo è alla base della disciplina secondo i principi di detto movimento: giustizia, carità, solidarietà, spirito di sacrificio, ideologia che «quadra perfettamente con i metodi penitenziari moderni auspicati per il trattamento degli adolescenti».

Riunioni, conversazioni, discussioni su temi diversi, organizzazione di escursioni sono di competenza del «Consiglio d'onore».

(I «Comitati d'onore» tra i giovani detenuti fu l'iniziativa di grande valore pedagogico introdotta dal nostro A. Doria nel Reg. gen. per i Riformatori del 14 luglio 1907).

Un periodico stampa e illustra temi, principi, episodi di vita.

Il Personale prende parte attiva in tutti sensi alla vita del Centro.

Conclusione: «Il regime aperto può sembrare che costituisca un

soggiorno più favorevole al detenuto, viceversa esige da parte del detenuto uno sforzo più intenso e tenace verso la sua rivalutazione per il controllo di cui è oggetto, l'atmosfera di fiducia che lo impegna alla responsabilità di non demeritarla, lo spirito di *socialità* che domina lo stabilimento », motivi che gli impongono prove continue di *volontà* come tappe sulla via del suo riadattamento definitivo alla vita sociale.

Tralasciando altri stabilimenti, tutti mirabilmente illustrati, il Centro (Penitenziario) di *Marneffe* sarebbe l'istituto più progredito. Antico castello di famiglia patrizia, nel 1939 adibito a centro di raccolta di profughi israeliti perseguitati dal nazismo, dal 1940 utilizzato (circa 40 ht.) per la coltivazione di legumi per tutti gli stabilimenti, da parte di condannati primari, atti a lavori agricoli e capaci di regime comune in *stabilimento* aperto.

Fu un esperimento di alto interesse condotto con competenza e dinamismo dal Direttore Sig. *Matton*. Alla fine della guerra *Marneffe* fu riservato ai gruppi di cui alla circolare di classificazione.

La caratteristica originale consiste, secondo i riferimenti 1956, nello « choc » che si determina nei detenuti giovani specialmente, provenienti da prigioni chiuse, all'arrivo a *Marneffe* e costituisce l'episodio principale iniziale della sua trasformazione. Il giovane è ricevuto dal Direttore che si informa di tutta la sua vita, è messo al corrente del regime della Casa in tutti i particolari. Da questo momento l'azione morale di tutto il personale converge sul giovane per esaminare e studiare in ogni suo atteggiamento la possibilità di recupero.

Ciascun funzionario annota in « cartelle di osservazione » tutti i dati riflettenti la salute, il comportamento, l'attitudine al lavoro, il progresso di riadattamento sociale del giovane.

Il 50 % della popolazione è assegnato a lavori agricoli nei 15 ht. di terreno coltivato a legumi con la produzione annua di 2000 Q.li.

Circa 20 seguono corsi di falegnameria ed ebanisteria per la confezione di mobili destinati ai vari Ministeri con macchinario e procedimenti *modernissimi*. Corsi tecnici con applicazioni pratiche settimanali trattano l'elettricità, la meccanica, gli impianti sanitari e agricoli.

Un Circolo di studi promuove settimanalmente conversazioni su problemi tecnici con la proiezione di *films* prestati dai Ministeri della P.I. e del lavoro.

Più intenso è a *Marneffe* il movimento scout: con l'iscrizione al clan il giovane si impegna a rispettare la legge scout, *lavorare* per il

bene comune, sviluppare intelligenza e abilità professionale e vigore fisico in un'atmosfera morale di preparazione ai doveri sociali di civismo e altruismo.

Il capo del clan è eletto annualmente dall'assemblea degli iscritti. Le squadre in gara sono cinque con locali propri arredati di propria elezione. Escursioni annuali sono consentite fino a un centinaio di Km. dallo stabilimento, anche in compagnia di squadre esterne.

Lo spirito di solidarietà sociale è sviluppato con il libero concorso dei giovani a provvedere ai bisogni dei compagni meno abbienti e alle loro famiglie.

La rivista « *Printemps* » tratta problemi generali e sportivi.

L'atmosfera familiare della Casa ispira alla collaborazione di tutti, a facilitare i compiti della *Direzione*, a « servire » secondo lo spirito scout, a vincere le difficoltà con spirito di disciplina in modo da rendere « rarissimi » gli incidenti di qualche importanza.

Il Servizio Sociale Penitenziario Centrale raccoglie rapporti di assistenza ai liberati dal centro confermandi il comportamento « *soddisfacentissimo* » della grande maggioranza. I risultati sono tuttavia subordinati alla condizione di primari della maggioranza dei giovani e all'*accurata* selezione preventiva dei soggetti rieducabili.

La presenza di condannati « anziani » a pene relativamente lunghe, e sempre selezionati costituisce a l'ossatura » permanente della Casa.

Infine la specializzazione concreta del personale e la loro collaborazione intensa permette l'applicazione con continuità dei metodi adottati a *Marneffe*.

I sommari riferimenti riportati mirano a rilevare l'immenso progresso penitenziario *belga* da roccaforte del sistema cellulare alla applicazione dei metodi penitenziari *più* moderni, ed è frutto di indirizzi teorici saldi, ma soprattutto di esperienza viva di decenni.

Tutto il nostro ordinamento invece è legato in gran parte ai criteri dettati dal codice sostanziale informato alla realizzazione *pre-suntiva* della pena-espiazione e a regimi distinti in astratto, ma di scarsa applicazione pratica, in base agli artt. 22, 23, 143, 144 c.p., 581-89 c.p.p., 28 sgg. 213, 234, 236, 241, 256 sgg. del regolamento vigente. Domina in tutto l'ordinamento il criterio dell'*art. 143*: la *ripartizione* (che non è classificazione) in base alla recidiva e *all'indole* del reato che rende automatica e meccanica tutta l'azione esecutiva (artt. 43, 45, 48, 53 Rgt.).

In rapporto alla classificazione di individui, la norma più astratta è l'art. 50 secondo la quale, in un mese, direttore, cappellano e medico generico debbano potere « scoprire le qualità morali del condannato e le previsioni sui risultati dei riadattamento sociale)). Nel Belgio e Nordamerica, tutta l'attività di esecuzione è impegnata in questo difficile accertamento da parte di organi, specialisti e laboratori di prim'ordine.

In ordine agli stabilimenti, classificazione e specializzazione devono essere subordinate alla classificazione preventiva della popolazione di ciascun istituto, all'indirizzo del regime e all'ordinamento del lavoro. Così il passaggio agli « stabilimenti speciali di riadattamento sociale » previsto dall'art. 217 non dovrebbe avere limiti fissi di pena espiata. Tutti gli stabilimenti, ordinari e speciali (distinzione che non regge più rispetto a una classificazione scientifica) devono tendere al riadattamento sociale, secondo i tipi, gruppi di individui e regimi adatti. Solo che lo scopo di riadattamento è reso più intenso nelle modalità di esecuzione in determinati stabilimenti, ad esempio le prigioni-scuole belghe.

Superfluo ricordare l'antico insegnamento di tutti i nostri penitenziaristi, tra i più iusigni d'Europa, incominciando da Carlo Cattaneo e Francesco Volpicella, che cioè da un decennio di esperienze concrete della nuova esecuzione potranno essere ricavati criteri e principi per una riforma positiva della legislazione penale a cominciare dalla parte generale del Codice.

Minorenni

Un titolo speciale dovrebbe raccogliere le norme di esecuzione riflettenti i minori e i giovani fino ai 25 anni. Dopo l'opera intensa di prevenzione (che « non ha confini » ebbe a ripetere tutte le volte che poté il più insigne criminalista americano del secolo scorso E. C. Wines), l'attività di ricupero dei giovani primari è uno dei principali impegni sociali. In questo campo, esame scientifico, stabilimenti, personale e regimi devono essere organizzati con particolare cura. In base alle statistiche di condannati e internati devono essere apprestati stabilimenti e istituti, tutti governativi. Un numero imprecisato di carceri giudiziarie con opportune trasformazioni, potrebbe essere destinato ai vari gruppi e organizzati a regimi speciali.

Sella denominazione nuova di *Istituti di difesa sociale* rifusi, riformatori, centri e case di rieducazione, tutti a tipo aperto, agricoli

o industriali, incominciando da quegli stabilimenti che per ubicazione, possibilità di locali e di ampliamenti, sviluppo di lavorazioni, per primi si prestino al nuovo orientamento.

Le *Kommuny di lavoro* in Russia sarebbe o tutte a tipo aperto.

Questo sistema in rapporto ai giovani fu iniziato in Italia dal « Buon Giudice Italiano » Raffaele Majetti, dal 1910 in Roma. Il principio sarebbe attuato in pieno in Russia secondo la formula: « L'internato deve avere soltanto la preoccupazione e il timore di essere espulso e non far di tutto per fuggire dalla comunità ».

Con la specializzazione degli stabilimenti per adulti e minorenni, anche la materia delle « norme di condotta » della disciplina e delle punizioni (la parte più essenziale del « trattamento »), titolo III articoli 54, 112, 147 sgg., 268, 277 sgg. va riesaminata, semplificata e sistemata rispetto ai regimi e ai gruppi. Appare evidente, infatti, che condotta, disciplina e punizioni non possono avere la stessa sistemazione, ad esempio, per le prigioni chiuse come per gli stabilimenti di media sicurezza o aperti.

Il lavoro

Riteniamo che questa questione debba impegnare in modo particolare la Commissione di riforma. Le norme generali degli artt. 114 sgg. del regolamento sono più che sufficienti come indirizzo. Ma il problema va risolto in rapporto agli aspetti e risultati pratici e concreti.

Il criterio base è che ogni detenuto o internato, adulto o minorenni, deve essere avviato o adibito a lavoro produttivo o di qualificazione professionale, in generale, meno i casi di impossibilità o inabilità accertati.

Siamo del parere che tutti gli sforzi debbano essere rivolti ad organizzare il lavoro agricolo.

Al Congresso di Ginevra che approfondì il problema in tutti i suoi aspetti, il prof. Clerc per la Svizzera nel Rapporto ufficiale dichiarò: « La terra esercita un'influenza misteriosa che calma e consola ».

Secondo il Dir. Gen. per l'Argentina, R. Pettinato, la Colonia di Santa. Rosa, fondata nel 1940, impiega 400 detenuti per l'autosufficienza della Colonia e altri stabilimenti, e auspicava l'estensione dell'esperimento mediante « campi mobili aperti ».

Il rapporto del Segretario Generale delle N.U. sugli stabilimenti aperti riferiva che in Inghilterra 10 dei 14 stabilimenti per « giovani

adulti » sono condotti a culture agricole. I giovani si recano in bicicletta al lavoro e rientrano la sera.

Talasciando altri riferimenti numerosi in questo campo, in Brasile la colonia di Pernambuco è condotta da **140** detenuti con propria casa e con la propria famiglia, i quali lavorano per conto della Amministrazione, ricevono una percentuale sulla produzione e sono sorvegliati da **10** funzionari soltanto. Lo stesso nel « celebre penitenziario di Neves »: tre fattorie sono condotte da **500** detenuti che sono veri agricoltori e producono mais, canna da zucchero, aranci, cereali e suini di razza. Anche qui vi sono abitazioni per le famiglie dei detenuti, in tutto **350** persone.

Lo Stato più progredito in materia di lavoro appare la Turchia con 9 stabilimenti aperti che occupano **2000** detenuti; stabilimenti creati con lunghi sforzi e a tappe successive secondo le possibilità finanziarie dello Stato fra il **1936** e il **1950**, previa riforme parziali del cod. pen. ».

Gli stabilimenti producono cereali, frutti, lino, agrumi, cotone, tappeti ecc. Lo stabilimento di Imrali creato con 45 mila lire turche ha depositi in banca per 5 milioni.

I prodotti sono in generale venduti dagli stessi detenuti i quali si recano anche con piccoli battelli motorizzati in città.

Una iniziativa di notevole rilievo è « l'équipe mobile » di **100** detenuti diretti da istruttori e capimastro che assumono lavori nelle diverse località per conto di imprenditori privati i quali provvedono all'alloggio e al vitto. La tipografia di Ankara occupa **200** detenuti in lavori per conto privato « con macchinario di prim'ordine ».

Anche la soluzione di questo problema base deve essere considerata in rapporto alle possibilità attuali dei nostri Istituti, almeno dei principali, e le possibilità di sviluppo secondo dati concreti. Notevole apporto di collaborazione potrebbe dare la Commissione Interministeriale con rappresentanti di tutti i Ministeri, nei programmi e piani di lavori pubblici (L. 8 maggio **1932** n. 547 e 12 aprile **1945** n. **411**). Le possibilità appaiono numerose e attraenti, non più per esperimenti e tentativi, bensì con realizzazioni concrete di sommo interesse e in varie zone della penisola e nelle isole.

Tra l'altro, l'art. **3** di detta legge prevede un organo ispettivo sulle condizioni dei fabbricati, le eventuali sistemazioni e trasformazioni. Poiché è da ritenere come criterio base la maggiore utilizzazione degli stabilimenti *attuali*, codesto organo ispettivo dovrebbe stabilire, ai fini delle lavorazioni, specie e possibilità di organizzazione

ne rispetto ai luoghi e prima di tutto alla quantità e qualità della manodopera disponibile tra la popolazione detenute e internata. Quali stabilimenti sono suscettibili di ampliamenti, trasformazioni o adattamenti al nord, al centro, al sud del territorio dello Stato, tenuto conto anche delle possibilità ed esigenze locali? Quali possibilità concrete ci sarebbero per ottenere zone nelle quali organizzare lavorazioni della terra o sulla terra (rimboschimenti, dissodamenti, dighe, argini, cave ecc.) di congrua durata?

Anche e soprattutto in questa materia appare di scarsa utilità la riforma di provvedimenti legislativi prima di un piano anche minimo di concreta attuazione.

Quali stabilimenti sono suscettibili di regime diverso a tipo chiuso, semichiuso o aperto? Il regolamento prevede all'art. 117 le «colonne mobili», iniziativa che appare di ampia attuazione.

La soluzione del «problema dei problemi penitenziari», cioè il lavoro riflette tutti gli altri aspetti della riforma e si ripercuote su tutte le soluzioni. E pertanto la materia va sistemata in titolo unico comprendente il cap. VII del Tit. III e il Tit. IV.

Il personale

Chiudiamo questo scritto sommario di modesta collaborazione al Congresso con il rilievo iniziale che è poi uno degli insegnamenti fondamentali del più eminente penitenziarista vivente, Sanford Bates: «Tutti *gli sforzi* dei nuovi studi *sull'esecuzione* della pena sono destinati a fallire, se *non* si cambia il personale attuale» (Congr. di Praga -1930).

La grande maggioranza del nostro personale direttivo è all'altezza della situazione, non solo, ma anche capace di formazione progressiva in rapporto a tutti gli sviluppi della riforma. Valorizzare per le nuove esigenze i giovani funzionari, staccandoli dall'attività per tre quarti burocratica. I «funzionari morali», secondo l'originale espressione del Ducpétiaux, di un secolo fa, devono essere diversi dai funzionari e impiegati amministrativi.

Lo stesso *dicasi* per gli agenti militari o di forza. I corpi di guardia o come si *crederà* di denominarli, per la congrua sicurezza diversa da istituto a istituto, dovrebbero avere reparti separati. Sul problema del personale, il rapporto ufficiale del Segretario Generale delle N.U. a Ginevra concludeva tra l'altro: «L'organizzazione a carattere civile e non militare del personale richiede che il reclutamento

escluda elementi provenienti dalle forze armate, dalla polizia o da **altri** servizi statali ». E poi: « Salvo circostanze speciali, gli agenti a contatto diretto con i detenuti non dovrebbero essere armati »). Il gruppo europeo **osservò**, in particolare: « Dal momento che si desidera la cooperazione del detenuto al trattamento applicatogli, l'agente armato può produrre l'effetto psicologico contrario a tale collaborazione ». Trattasi comunque **di** considerazioni di ordine generale.

Quanto a preparazione, formazione, addestramento del personale, basta tener presenti i lavori, le soluzioni e relazioni ufficiali sulla materia presso la maggioranza degli Stati. Negli stabilimenti federali nord americani, i funzionari assunti per concorso, dopo un anno di prova, seguono corsi annuali o biennali di « preparazione adeguata alle singole funzioni ». Per avvalorare la preparazione teorica sono trasferiti da uno stabilimento **all'altro**, naturalmente di diverso indirizzo, o nello stesso stabilimento da una funzione **all'altra**.

Lo Stato di California ha tra i programmi la materia speciale: « **I metodi** di trattamento dei delinquenti ».

In Argentina, la Scuola penit. nazionale, sorta nel **1947** ha corsi di **formazione** per il Corpo penit. nazionale (personale superiore e inferiore), e il Servizio tecnico professionale: medici, psichiatri, specialisti, avvocati, ingegneri, veterinari, agronomi. Gli assistenti sociali sono la lunga mano di tutta l'azione carceraria e **post-carceraria**.

Cuba ha anche la Scuola penit. nazionale per la formazione « **accademica** » di funzionari e impiegati distinti in due categorie: una tecnica, l'altra amministrativa.

Il Corpo tecnico penit. **è** formato da medici, **antropologi**, **psichiatri**, letterati, cappellani.

In Svezia il personale direttivo è reclutato tra i laureati, e i **diplomati** da Scuole sociali con « preferenza per le persone qualificate aventi **cioè** preparazione giuridica, sociale, psichiatrica e psicologica ». **È** considerato titolo di merito l'esperienza sociale pratica del candidato.

È da ritenere, per questa parte, sufficiente estendere i programmi dell'Istituto di criminologia di Roma, **già** Scuola di applicazione **giuridico-criminale** fondata dal Ferri il 1912, primo Istituto di **criminologia** nel mondo.

È fra le proposte di insegnamenti e programmi, quella del **Grispigni** per avviare la preparazione **criminologica** del personale e dei magistrati: polizia scientifica, medicina legale, antropologia e **socio-**

logia criminale, psichiatria forense, psicologia giudiziaria, criminologia, (storia e filosofia del dir. pen.), con un decreto di competenza dei Ministeri dell'Istruzione e della Giustizia, di pronta attuazione.

Per il personale penit. in particolare questa riforma renderebbe concreto un altro insegnamento di E. Ferri: « Il segreto dei sistemi penit. più che in **una** virtù magica della cella sta **nell'animo** di un direttore sapiente e psicologo ». (*Sociologia*, II, 645).

Insegnamento consacrato nel ricordato Complesso di regole minime per il trattamento dei detenuti al Congresso di Ginevra: « **Sono** gli uomini e non gli stabilimenti o i sistemi che in ultima analisi **giuocano il più** grande ruolo "dans le *rédressement des délinquants*" ».

E poichè abbiamo ricordato un Maestro insigne, Filippo **Grispi-**gui, riportiamo a chiusura un altro suo insegnamento. Nella celebrazione di E. Ferri a Bologna nel 1953, così concluse: « Io nutro per la Magistratura italiana il più grande rispetto e la più sincera ammirazione, ma se le innovazioni nella legislazione penale non sono **pre-**cedute da una solida preparazione criminologica dei pubblici giudici, **è** meglio astenersi da ogni riforma perchè essa si presenta **più** dannosa che utile **☯** »

AVVERTENZA

Non si è potuto far luogo alla pubblicazione di due relazioni presentate al Congresso, in quanto a norma di Ordinamento non ammissibili, perchè opera di Magistrati, che ovviamente non figurano fra gli iscritti al Congresso.

Si tratta delle « Proposte per la riforma del Codice di Procedura civile » del Dott. **ARMANDO GALLO** (presentate dal Consiglio dell'Ordine di Avellino) e di altra relazione: « Opposizione all'esecuzione ed opposizione agli atti esecutivi » del Dott. **NICOLA MESTO** (presentata dal Consiglio dell'Ordine di Lucera).

Così pure si è spiacenti di non poter pubblicare, sempre per rispetto delle disposizioni sull'Ordinamento del Congresso, alcune comunicazioni pervenute dopo la sua conclusione, come quelle dell'avv. **VITTORIO DEL VECCHIO** (Roma), sulla procedura civile, dell'avv. **EMANUELE FLORA** (Trieste) sulla giustizia amministrativa, dell'avv. **ISIDORO DE FRANCO** (Bologna), sulla profilassi del delitto.

E chiediamo venia delle eventuali omissioni.