

# SENATO DEL REGNO

## Assemblea plenaria

### XVI<sup>a</sup> RIUNIONE

VENERDÌ 10 MAGGIO 1940 - Anno XVIII

Presidenza del Presidente S U A R D O

#### INDICE

Congedi . . . . .	Pag.	461
Disegni di legge:		
(Seguito della discussione):		
« Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX » (628). — (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni). . . . .		462
GRANDI, ministro di grazia e giustizia . . . . .		462
Ringraziamenti . . . . .		461

La riunione ha inizio alle ore 9,30.

VICINI MARCO ARTURO, segretario. Dà lettura del processo verbale della riunione precedente, che è approvato.

#### Congedi.

Sono stati accordati i seguenti congedi ai senatori: Agostini per giorni 10; Aldi Mai per giorni 8; Baslini per giorni 8; Beneduce per giorni 2; Beretta per giorni 8; Borromeo d'Adda per giorni 2; Bouvier per giorni 10;

Discussioni, f. 63

Brezzi per giorni 1; Burgo per giorni 1; Campili per giorni 8; Campioni per giorni 10; Cattaneo della Volta per giorni 2; Cimati per giorni 10; D'Achiardi per giorni 10; De Capitani per giorni 1; Dentice di Accadia per giorni 4; Fagiolari per giorni 1; Galli per giorni 4; Gaslini per giorni 2; Gerenicca per giorni 4; Giovara per giorni 1; Guidotti per giorni 1; Larcher per giorni 2; Lissia per giorni 1; Marozzi per giorni 8; Miari de Cumanì per giorni 2; Milani per giorni 1; Morelli per giorni 1; Morgagni per giorni 8; Morpurgo per giorni 10; Mori per giorni 8; Oriolo per giorni 2; Peglion per giorni 2; Poss per giorni 2; Porro per giorni 8; Rebuà per giorni 2; Renda per giorni 3; Segrè Sartorio per giorni 10; Serpieri per giorni 2; Spezzotti per giorni 4; Tassoni per giorni 8; Thaon di Revel Grande Ammiraglio Paolo, per giorni 1; Vacca Maggiolini per giorni 10; Velani per giorni 1; Venino per giorni 1; Volpi per giorni 8; Vinassa de Regny per giorni 2.

#### Ringraziamenti.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che dalla famiglia del compianto senatore Nicastro ho ricevuto la seguente lettera:

« Viareggio 24 gennaio 1940-XVIII.

« Eccellenza,

« A nome della famiglia Vi giungano i sentimenti di gratitudine per le Vostre nobili parole rivolte alla memoria del senatore Gustavo Nicastro.

« Sono sempre stato testimone che Marina e Senato formavano la somma di ideali della sua vita di soldato e cittadino.

« Devotissimo Ugo Nicastro  
« Contrammiraglio R. N. ».

**Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX » (628). — (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941, anno XIX ».

Ha facoltà di parlare il relatore senatore Facchinetti.

**FACCHINETTI, relatore.** Rinunzio a parlare.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il Ministro di grazia e giustizia.

**GRANDI, Ministro di grazia e giustizia.** Camerati Senatori, la rassegna organica che l'illustre relatore senatore Facchinetti, conoscitore profondo dei problemi giudiziari anche per la sua lunga esperienza di alto Magistrato, ha fatto dell'attività del Ministero della giustizia, agevola assai il mio compito. Ringrazio il senatore Facchinetti ed insieme con lui i senatori Cogliolo, Sarrocchi, Gatti, Loffredo, Giampietro e Gismondi i quali sono intervenuti nella discussione dimostrando ancora una volta con quanto interesse e dottrina il Senato segua i problemi del Dicastero che ho l'onore di dirigere, nei due settori della legislazione e dell'Amministrazione della giustizia.

La vastità della materia e l'importanza dei problemi alla cui soluzione si sta attendendo rendono difficile, se non impossibile, trattare in questo momento ciascuno di essi con l'ampiezza desiderata e necessaria. Mi limiterò quindi a chiarire alcuni punti di più attuale interesse, riferendomi anche ai discorsi pronunciati nell'altra Assemblea dai consiglieri nazionali Paolini, Fani, De Marsico, Salerno e Fodale.

Il Senato mi consenta di rivolgere prima un cameratesco saluto al mio predecessore Arrigo Solmi, che per quasi cinque anni ha diretto con competenza, passione e dottrina il Ministero della giustizia dove la sua opera ha lasciato una traccia non dimenticata (*Applausi*).

*La Rivoluzione e la Legge.* — I senatori Facchinetti, Gatti e Sarrocchi e i consiglieri nazionali Paolini e De Marsico hanno rivolto il loro competente esame su un problema che interessa direttamente l'opera del Ministro Guardasigilli e cioè il problema del coordinamento, della revisione formale delle Leggi e in genere della necessità di una migliore formulazione dei provvedimenti legislativi.

È questo un tema che ricorre ogni anno nelle discussioni del bilancio del Ministero della giustizia; ciò è indice della sua delicatezza, della sua importanza ed anche delle ovvie difficoltà che esso importa.

Allorchè si parla dell'attività legislativa ricorre con frequenza il lamento che le leggi sono malfatte, troppe ed affrettate, e debbono subire spesso modificazioni e riforme.

Il rilievo non è in qualche caso privo di fondamento, ma esso pecca di una generalizzazione soverchia. Spesso infatti si attribuisce a difetto di tecnica legislativa quello che è soltanto un diverso apprezzamento sul merito delle disposizioni. Quando una legge non piace si dice volentieri che essa è fatta tecnicamente male. In genere dicono male delle leggi anche quelli che vorrebbero sostituirsi a coloro cui spetta il compito di farle.

Quando si consideri la vastità delle attribuzioni che lo Stato fascista ha assunto intervenendo in ogni settore dell'attività sociale ed economica del Paese, la complessità dei problemi che il Legislatore è chiamato a risolvere in periodi ormai pressochè costanti di turbamenti economici di ordine interno ed

internazionale, e questa complessità si metta in relazione collo stato di urgenza che spesso richiede un intervento statale per dare una disciplina, sia pure provvisoria, a problemi nuovi spesso non ancora delineati nella loro integrità, sarà più facile rendersi conto come non sia sempre possibile ottenere un coordinamento perfetto e come per necessità i mutamenti debbano essere frequenti.

A coloro che si lamentano delle « troppe leggi » giova ricordare che questa ansia di legiferare è proprio uno dei titoli di maggiore onore della Rivoluzione delle Camicie Nere, e costituisce il primato e l'originalità inconfondibile di essa rispetto a tutte le altre rivoluzioni passate e contemporanee.

Presso altri popoli che non hanno del nostro l'innato equilibrio e la tradizione millenaria di Roma, le grandi rivoluzioni hanno potuto e possono ostentare il dispregio per la legalità e mostrarsi insofferenti di ogni vincolo che viene dal rispetto della legge.

La forza della Rivoluzione Fascista avrebbe ben potuto distruggere di un colpo tutto il passato, ma il Duce non volle spezzato il nesso tra la nostra tradizione giuridica e la nuova legislazione rivoluzionaria. In luogo di uccidere il passato Mussolini impose a questo di rinnovarsi e di ringiovanire. La Rivoluzione del Fascio Littorio è stata ed è la Rivoluzione della legge. Nella legge essa ha trovato e troverà sempre la sua base e la sua forza. Di essa può ben dirsi quello che fu detto della Costituzione Augustea: permanente e legale. (*Approvazioni*).

Ma le leggi debbono seguire necessariamente la Rivoluzione che cammina. La creazione dello Stato corporativo costituisce il risultato di una attività legislativa che dura ininterrotta da quindici anni. Si è così collaudato attraverso l'esperienza la bontà delle nuove istituzioni, procedendo incessantemente al perfezionamento delle leggi nuove e alla graduale trasformazione di quelle antiche.

Da tutto ciò deriva necessariamente una legislazione abbondante, la quale non può essere in ogni suo particolare perfetta e tanto meno può essere stabile. Le molte leggi portano alla necessità di fare tutto quanto è possibile perchè esse siano redatte nel modo migliore.

Il compito di sorvegliare sulla redazione delle leggi e sul coordinamento di queste con la legislazione generale è compito normale del Ministro Guardasigilli, e io posso dichiarare al Senato che, seguendo gli ordini precisi e rigorosi che il Duce mi ha impartito, nulla viene tralasciato perchè, nei limiti del possibile, tale scopo venga raggiunto. Ho in questo, come in altri campi, l'efficace collaborazione di giuristi e magistrati dell'Ufficio legislativo, che in accoglimento dei voti ripetutamente espressi nel Senato e nella Camera è stato di recente riorganizzato.

Questa funzione del Guardasigilli è contenuta tuttavia entro certi limiti. Essa si esercita preventivamente in sede di Consiglio dei Ministri e successivamente mediante il « visto » prima della pubblicazione dell'atto. Ma anche così limitata quest'opera di revisione formale non è priva di efficacia, e ciò è dovuto allo spirito di franca e assidua collaborazione che anima tutte le Amministrazioni nella comune attività legislativa.

L'azione del Ministero della giustizia è, per quanto riguarda il controllo di legittimità sui decreti, validamente affiancata da quella della Magistratura della Corte dei conti la quale adempie il suo alto compito con spirito di cordialità, di comprensione e in pari tempo di vigile ed efficace fermezza.

Il senatore Sarrocchi ha giustamente rilevato l'inconveniente derivante dal fatto che, mentre per le leggi e pei decreti è prevista la funzione del « visto », nessun controllo esiste da parte del Guardasigilli per i contratti collettivi, ed ha citato casi di contratti collettivi che non sono in armonia colle leggi generali dello Stato.

Desidero assicurare il senatore Sarrocchi che l'importante problema è in questo momento oggetto del più attento esame, non soltanto nel suo aspetto generale bensì anche agli effetti del caso particolare da lui così autorevolmente segnalato.

*La nuova funzione delle Assemblee legislative.* — Ma l'apporto più importante all'opera di perfezionamento tecnico delle leggi viene dato oggi, e sarà dato sempre più, dal Senato e dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

Dopo esattamente un anno dalla istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni

e dal nuovo Ordinamento del Senato, bisogna riconoscere che questa così importante riforma ha già dato risultati positivi e favorevoli.

Si può a buon diritto affermare che per la prima volta nella storia del Regno le Assemblee Legislative sono chiamate a collaborare effettivamente e direttamente col Governo alla opera importante e delicata della formazione delle leggi. (*Applausi*). L'Italia è il solo paese del mondo il quale abbia un Parlamento che funzioni. Ciò può apparire paradossale, ma è la verità. (*Applausi*).

L'opera svolta dalle Commissioni legislative è stata in ogni momento e occasione pronta, costruttiva ed efficace.

Alle riunioni delle Commissioni legislative partecipano i componenti del Governo e ciò permette di attivare da un lato opportuni contatti e scambi di idee, dall'altro conferisce speditezza e completezza all'esame dei provvedimenti legislativi, potendo ottenersi soluzioni e decisioni immediate circa emendamenti e miglioramenti di cui si manifesti la convenienza nel corso della discussione.

Nelle passate legislature l'opera del Senato e della Camera consisteva quasi completamente, come voi ricordate, nella convalida di decreti-legge. Durante le ultime quattro legislature si è avuto infatti sul totale dei disegni di legge discussi una percentuale di conversioni in legge che è andata crescendo dal 70 per cento nel 1923, al 77 per cento nel 1929 fino a raggiungere l'88 per cento nella passata legislatura.

Nell'attuale legislatura e fino allo scorso mese di dicembre soltanto il 13 per cento dell'ammontare complessivo dei provvedimenti è stato portato all'esame delle Assemblee legislative sotto forma di decreti-legge e tale percentuale è dovuta alle circostanze eccezionali in cui si è venuto a trovare il nostro Paese di fronte agli avvenimenti internazionali dello scorso settembre. Dal 1° dicembre al 1° marzo la percentuale del 13 per cento è stata ridotta alla misura assolutamente esigua del 3 per cento, e recentemente, dal 1° di marzo ad oggi, al 0 per cento addirittura; ciò in seguito a rigorose disposizioni del Duce e al Suo personale e diretto controllo su tutti i provvedimenti da emanarsi. (*Applausi*).

Il numero dei provvedimenti discussi ed

approvati durante questi primi dodici mesi dal Senato e dalla Camera ha già raggiunto la cifra imponente di 704, di cui ben duecento discussi e approvati in uno spazio di tempo inferiore a cinque giorni dalla data di presentazione e molti nello stesso giorno della loro presentazione. Le delegazioni legislative sono state contenute in ridottissimi e ben giustificati confini; la elaborazione tecnica delle norme notevolmente migliorata; la legislazione speciale, pur soddisfacendo a particolari esigenze, è stata sempre più inquadrata nelle direttive dell'ordinamento giuridico generale.

Tutto ciò dimostra, camerati Senatori, con quanta cura, rapidità ed efficacia il Senato e la Camera esercitano ora il loro compito di collaborazione col Governo, e come sia da considerarsi oggi anacronistica l'idea di far intervenire altri organi amministrativi nella elaborazione delle leggi, il che non mancherebbe di sollevare delicati problemi di ordine costituzionale determinando in pratica ritardi e complicazioni nel funzionamento già complesso del meccanismo legislativo. (*Approvazioni*).

La Rivoluzione fascista ha creato nuovi organi dello Stato ai quali dovranno essere attribuite funzioni più importanti e più vaste. Questi organi sono le Corporazioni. Una diretta collaborazione tra Governo, Assemblee Legislative e Corporazioni si renderà sempre più opportuna e costituirà un ulteriore perfezionamento dell'attività legislativa dello Stato Fascista e Corporativo.

*Il cantiere dei nuovi Codici.* — Passo ora alla riforma dei Codici di cui hanno trattato con discorsi densi di esperienza e di dottrina i senatori Gatti, Loffredo, Cogliolo e i consiglieri nazionali Paolini, De Marsico, Fani, Salerno e Fodale.

È questo un problema che per la sua complessità, per i suoi riflessi e per le sue conseguenze di ordine politico e giuridico, come pure per le sue ovvie difficoltà, richiederebbe da parte mia un esame dettagliato ed in limiti assai più vasti di quello che lo consenta l'attuale discussione.

Davanti alla Commissione del Senato e della Camera in data 16 ottobre scorso e nel Rapporto tenuto dal Duce ai Giuristi in data 31 gennaio u. s. a Palazzo Venezia, ho avuto

occasione di esporre con ampiezza il programma del lavoro, oggi già in parte compiuto, nonchè le direttive di ordine generale sulle quali dovrà compiersi l'opera della Codificazione fascista.

Non ripeterò quindi quanto ho già detto, ma desidero, dopo nove mesi di lavoro da parte mia e dei miei collaboratori, assicurare il Senato che la consegna datami dal Duce quando Egli volle chiamarmi a dirigere questo Dicastero sarà eseguita.

Ciò è dovuto non soltanto al nuovo sistema e al nuovo metodo di lavoro instaurati, in base ai quali si sono potute evitare le dispersioni e raggiungere unità e organicità d'indirizzo, ma soprattutto alla passione con cui tutti indistintamente, nelle Assemblee Legislative, nelle nostre Università, nella Magistratura e nel Foro, nelle Amministrazioni, nelle Corporazioni, si sono messi al lavoro e stanno lavorando con prudenza e sapienza pari all'entusiasmo, per dare finalmente a quest'opera ventennale dei Codici un ritmo di concretezza definitivo.

A questi eminenti collaboratori in un'opera legislativa così delicata e fondamentale, tra cui figurano tanti illustri rappresentanti della nostra gloriosa scuola universitaria, il Duce ha già rivolto il Suo alto elogio. A tutti questi miei compagni di lavoro, tra cui primo il Sottosegretario di Stato Antonio Putzolu, io desidero rivolgere il mio personale ringraziamento: particolarmente alla Commissione del Senato e della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e al suo illustre Presidente senatore Mariano d'Amelio, col quale sono in contatto assiduo e quotidiano e il cui prezioso consiglio non mi è mai mancato.

Entro l'anno solare 1940 saranno dunque promulgati e pubblicati l'intero Codice civile e il Codice di procedura civile. A questi faranno seguito, nei termini che il Duce vorrà fissare, il Codice della navigazione e il Codice di commercio. Due comitati, sotto la sapiente direzione il primo del senatore professore Antonio Scialoja; il secondo del consigliere nazionale prof. Alberto Asquini, stanno approntando per questi due Codici i progetti definitivi che saranno presentati al Duce e quindi trasmessi, per il prescritto esame, alla Commissione delle Assemblee Legislative.

Del Codice civile, il Libro primo sulla Famiglia fu per opera del mio predecessore senatore Solmi pubblicato il 1° gennaio 1939-XVII e andò in vigore il 1° luglio 1939-XVII. Il Libro sulle Successioni è stato pubblicato il XXVIII Ottobre u. s. ed è già in vigore dal XXI aprile u. s. insieme colle norme transitorie di attuazione sulle quali ho voluto richiedere pure il parere della Commissione del Senato e della Camera. Il Libro sulla Proprietà e sui Diritti Reali è in questo momento oggetto di approfondito esame da parte della Commissione delle Assemblee Legislative, mentre un Comitato di giuristi e di studiosi, sotto la direzione di un eminente scienziato, il professore Filippo Vassalli della Regia Università di Roma, sta predisponendo gli elementi necessari per la compilazione da parte del Ministro Guardasigilli del testo legislativo.

Un altro Comitato, sotto la direzione di un alto magistrato presidente di sezione della Corte di cassazione dott. Andrea Ferrara, ha ultimato gli studi per il nuovo progetto del Libro sulle Obbligazioni e sui Contratti. Tale nuovo progetto è stato già da me rimesso al Senato e alla Camera il 30 aprile u. s.

*Non si lavora con fretta ma più intensamente.* — Di mano in mano che le varie parti della Riforma staranno per essere ultimate riferirò al Senato con ampiezza intorno a ciascuna di esse.

Per ora ho voluto precisare delle date. Tale precisazione non è forse inopportuna dopo aver riletto con interesse i resoconti delle discussioni che hanno avuto luogo dinanzi al Senato dall'anno 1924 in poi, nelle quali la Riforma dei Codici è stata annunciata con tenace ottimismo come imminente. Diciassette anni sono passati, di studi preliminari, di progetti, di controprogetti, di consultazioni, di meditazioni: una massa imponente e preziosa di lavoro al quale hanno contribuito i maggiori giureconsulti italiani. È vano oggi ricercare le ragioni per cui questo lavoro ha proceduto con tanta, e fino soltanto ad un certo punto comprensibile lentezza. Sta di fatto che mentre da noi si esitava e si rimandavano le decisioni nell'intento lodevole di formulazioni migliori, intese a conciliare opinioni differenti di scuole o diverse tendenze

scientifiche, altri Paesi adottavano come leggi proprie i nostri progetti.

Il Senato non deve credere tuttavia che in quest'opera finale, nella quale si raccoglie e si riassume il lavoro ponderoso e fecondo di parecchi decenni, all'inconveniente dell'eccessiva lentezza si sia sostituito quello, certamente più nocivo, di una fretta eccessiva.

La sostanza del lavoro non è mutata. Di quest'ultimo sono mutati invece, e necessariamente, l'organizzazione e il metodo. Non si lavora con fretta, ma soltanto con più intensità e simultaneamente su tutti i settori della riforma legislativa.

A questi settori sono stati assegnati uomini preparati per la specializzazione dei loro studi e per la loro particolare esperienza. Ciò permette di avere in ogni momento, di mano in mano che il lavoro procede, un quadro completo della complessa riforma, e consente altresì di risolvere tempestivamente le inevitabili questioni di interferenza tra i diversi Codici e tra le diverse parti di un Codice, questioni che altrimenti, come si è già verificato, potrebbero avere soluzioni unilaterali ed anche contrastanti.

Questo inconveniente della pubblicazione a pezzi separati del nuovo Codice civile, sul quale si è così opportunamente soffermato il senatore Gatti, è stato rilevato anche durante precedenti discussioni in questa Assemblea. Sono assolutamente convinto della giustezza di questi rilievi e desidero assicurare il Senato che la promulgazione degli ultimi libri del Codice civile avrà luogo contemporaneamente e così pure avverrà per il Codice di commercio e per il Codice di navigazione che hanno tra loro punti di evidente connessione.

Non appena ultimata la Riforma e prima che i nuovi Codici vadano in vigore sarà necessario inoltre addivenire, come del resto è già preveduto nella legge di delega e nel decreto di approvazione dei Libri primo e secondo del Codice civile, ad un coordinamento generale di tutte le norme, in modo che il testo definitivo che ne risulterà rappresenti, dal lato formale e da quello sostanziale, un'opera attuata su chiare ed univoche direttive organiche e sistematiche.

I nuovi Codici saranno i Codici del nostro tempo fascista, ma è superfluo affermare che

tutti gli istituti della nostra tradizione romana e italiana saranno non soltanto mantenuti bensì consolidati e rafforzati nei Codici Mussoliniani.

Una Rivoluzione misura la propria forza non soltanto nel fissare nuovi principî e nuove ideologie ma altresì nel richiamare a più rigogliosa vita quelle leggi dei padri che la tradizione e l'esperienza hanno dimostrato vitali e aderenti al costume e allo spirito del popolo. (*Vivi applausi*).

*Il Codice di procedura civile.* — Sul Codice di procedura civile si sono trattenuti con particolare ampiezza il senatore Loffredo e i consiglieri nazionali De Marsico, Fani, Salerno e Fodale.

Il Senato conosce perfettamente i precedenti della riforma.

Dichiarata la più urgente di tutte e annunciata dall'Augusta parola della Corona sin dall'inizio della ventisettesima legislatura, la riforma del Codice di procedura civile ha di fatto atteso per oltre tre lustri il suo compimento.

Sono parimenti note le ragioni per cui l'attuale Codice di procedura civile in vigore dal 1865 non risponde più, per l'eccessivo formalismo e per il clima storico e politico in cui esso venne concepito e attuato, alle moderne esigenze della giustizia civile. Tali esigenze impongono una radicale e coraggiosa modificazione dei nostri istituti processuali. Tutto ciò è stato oggetto per lunghi anni di interessanti discussioni in questa Assemblea, alle quali hanno contribuito indistintamente i miei predecessori Oviglio, Rocco, De Francisci, Solmi.

Il Codice del 1865, modellato sul Codice francese del 1806, compilato a sua volta sulle ordinanze del periodo monarchico in Francia del 1667 — per cui taluno ha potuto dire che il Codice dei Re di Francia regge da tre quarti di secolo il processo civile nella terra del pretore romano — fu inteso precipuamente a risolvere una urgente necessità di ordine politico e unitario, e cioè una legislazione processuale uniforme per tutto il territorio del Regno.

Fu un'opera di sapienza politica più che legislativa e giuridica, e fu diretta a garantire, più che il fine della giustizia sostanziale, l'individualismo allora dominante nel Diritto.

Le imperfezioni di questo Codice furono subito avvertite. Infatti dal 1868 in poi si è avuta una serie interminabile di progetti, a cominciare da quello del deputato Cartucci nel 1868, del Mancini nel 1877, del Conforti nel 1878, del Taiani nel 1879, del Villa nel 1880, del Ferraris nel 1891, del Bonacci nel 1893, del Gianturco nel 1897 e 1900. Quest'ultimo divenne finalmente la legge del 31 marzo 1901, la quale, come tutti sanno, non raggiunse gli scopi che si proponeva perchè fatta al di fuori di un riordinamento organico di tutto il processo civile. Vi furono quindi il progetto Orlando nel 1909, la legge Finocchiaro-Aprile del 1913, il progetto Chiovenda del 1919, il progetto Mortara del 1920, il progetto Rocco, dovuto al prof. Francesco Carnelutti, del 1926, il progetto De Francisci, dovuto al prof. Enrico Redenti, nel 1934, ed infine il progetto del mio predecessore Solmi nel 1937. Tale progetto, dopo essere stato oggetto dell'esame degli organi consultivi e di successive modificazioni, veniva nel gennaio 1939 presentato alla Commissione delle Assemblee Legislative.

A questo punto io ho trovato la riforma del nostro Codice processuale quando nel luglio dello scorso anno ho assunto la direzione del Dicastero della Giustizia.

*Sedici progetti e quaranta leggi parziali.* — In settantacinque anni si sono dunque avuti ben *sedici* progetti di riforma processuale di cui nessuno portato a compimento, e ben *quaranta* leggi parziali dirette a modificare ora questo ora quello degli istituti del Codice.

Tutto ciò dimostra da una parte la generale insoddisfazione per la legge vigente, dall'altra le difficoltà particolarmente di natura politica le quali ostacolavano una riforma che la scienza giuridica, la magistratura, il foro e soprattutto i cittadini unanimemente domandavano.

Mentre in Italia si compilavano e si discutevano progetti destinati a rimanere tali, tutti i maggiori Stati europei procedevano a riforme radicali e complete dei propri istituti processuali, modellandoli su quelle che sono le esigenze inderogabili del processo civile moderno.

La Germania riformò il proprio Codice processuale nel 1877 e successivamente nel 1915, 1921, 1924 e 1934. L'Austria nel 1895. La stessa Inghilterra tradizionalista e indivi-

dualista ha riformato il processo civile nel 1932, 1937 e infine nel 1938. Perfino la Francia ha sentito cinque anni or sono, nel 1935, la necessità di modificare e aggiornare il famoso Codice Napoleonico del 1806.

L'Italia, patria del Diritto, arriva per ultima. Bisogna avere il coraggio di dire, soprattutto a coloro i quali avrebbero gradito di continuare a discutere sulla riforma processuale per un altro decennio, che il nostro Paese, per unanime riconoscimento in testa a tutte le Nazioni del mondo nel campo della legislazione penale e del lavoro, è rimasto in coda a tutti per le forme antiquate, ingombranti, anacronistiche dei nostri istituti processuali, determinando una vera crisi di sfiducia sul nostro processo civile con conseguenze ancora più dannose per il prestigio della funzione giudiziaria, per l'autorità dello Stato e per gli stessi rapporti di natura commerciale fra il nostro Paese e Paesi stranieri. (*Applausi*).

Ricevuto dal Duce l'ordine di portare a compimento la riforma nei limiti di tempo strettamente indispensabili e comunque non oltre il 1940, mi posi il quesito se convenisse di proseguire il lavoro mantenendo in vita l'ultimo progetto presentato, ovvero, come era avvenuto in passato, di aggiungerne un altro ai già troppo numerosi esistenti.

Ciò avrebbe portato ad una ulteriore perdita di tempo ed avrebbe soprattutto data l'impressione di un'altra interruzione in quella che deve invece essere la necessaria continuità nell'opera legislativa del Governo.

Inoltre il progetto preparato dal Ministro Solmi aveva pregi indiscutibili, primo fra tutti quello di avere chiaramente ristabilito l'autorità del Giudice nel processo. Il progetto abbisognava tuttavia di vaste e radicali innovazioni nella struttura del procedimento, nella sistemazione delle norme e in molti istituti che non sembravano praticamente attuabili.

*Le nuove direttive.* — Le modificazioni e le innovazioni che, presi gli ordini dal Duce, dovevano essere apportate alla riforma furono da me comunicate alla Commissione delle Assemblee legislative il 16 ottobre 1939—XVII.

Già la Commissione delle Assemblee legislative aveva manifestato il suo dissenso in ordine a tre punti fondamentali del progetto: l'istituzione del Giudice unico nei giudizi dinanzi al

tribunale, l'eccessivo carattere inquisitorio con una conseguente diminuita importanza dell'opera del difensore, infine il campo troppo limitato in cui era stato contenuto il procedimento del lavoro.

Occorreva inoltre: riaffermare più decisamente il principio dell'unità di giurisdizione e attuare tale principio concretamente; dare una più armonica disciplina al giudizio di appello e di cassazione nonché all'insieme delle norme che regolano la competenza dei giudici e le attribuzioni del pubblico ministero; modificare il procedimento di esecuzione sulla base degli studi più recenti della nostra scienza giuridica e della pratica esperienza giudiziaria; stabilire che le parti possono chiedere al giudice di pronunziarsi come amichevole compositore e decidere secondo equità anziché secondo le regole scritte del diritto; rendere infine più impegnativo e solenne il tentativo di conciliazione.

Primo dovere del giudice deve essere infatti quello di conciliare le parti, e soltanto ove la conciliazione non sia resa possibile, di pronunziare la sentenza. La finalità della giustizia è la pace sociale, e non vi è giudizio emesso secondo il più rigoroso accertamento del diritto che raggiunga meglio di una conciliazione tra contendenti questa preminente finalità. Parimenti si dica per il giudizio secondo equità: deve essere data al giudice la possibilità, in determinati casi, di adattare la fredda logica delle norme giuridiche alle concrete esigenze della vita, a quella che i Romani chiamarono « umanità delle cose » quale forza perenne di creazione del Diritto.

In accordo colla Commissione del Senato e della Camera il Governo Fascista ha ritenuto inopportuna la progettata introduzione del Giudice unico e assai più conveniente ai fini della giustizia il mantenimento del sistema del giudice collegiale (*Applausi*). Il Senato conosce a fondo la questione che fu già largamente discussa anche in seno a questa Assemblea. Abbandonare l'istituto del Giudice unico non doveva significare tuttavia, come taluno avrebbe desiderato, ritornare all'antico. Principio inderogabile del processo civile moderno in tutti i Paesi del mondo, siano questi retti da regimi autoritari o da regimi democratici, è che la direzione del processo sia dal principio alla fine nelle mani del giudice e non abban-

donata all'arbitrio delle parti (*Approvazioni*). Per dare attuazione pratica a tale principio il progetto Solmi aveva adottato il Giudice unico quale mezzo indubbiamente più spedito e più semplice. Ma gli inconvenienti di tale sistema sono, a mio avviso, non minori di quelli derivanti da progetti anteriori che affidavano direttamente al collegio la istruttoria del processo. Il collegio non è per la sua costituzione e per il suo funzionamento un organo agile ed economico e il suo intervento necessariamente finirebbe col rallentare il corso dell'istruzione. Giudice singolo e collegio sono entrambi insufficienti a riassumere in sé tutta l'attività processuale. Il primo è il solo organo idoneo a condurre una istruttoria spedita, il secondo deve invece adempiere alla funzione deliberativa.

*Il Giudice istruttore cardine del nuovo sistema.* — Ho ritenuto quindi che il miglior modo di conservare la garanzia del giudizio collegiale e dare nello stesso tempo al sistema la necessaria semplicità e snellezza, fosse quello di affidare a ciascuno dei due organi la funzione loro propria, fondendo la loro attività nella decisione finale. Così è nato l'istituto del Giudice istruttore, il quale costituisce effettivamente il cardine dell'attuale riforma. La Commissione delle Assemblee legislative ha approvato tale innovazione, la quale è stata poscia concretata in un sistema organico che ha modificato sostanzialmente l'intera struttura del procedimento.

Per dare la migliore attuazione a tali direttive ho chiamato a collaborare direttamente con me tre insigni scienziati di Diritto processuale, la cui fama supera meritatamente i confini del nostro Paese, il prof. Enrico Redenti della Regia Università di Bologna, autore del progetto del 1934, il prof. Francesco Carnelutti della Regia Università di Milano, autore del progetto del 1926, il prof. Piero Calamandrei della Regia Università di Firenze, il quale aveva portato in modo particolare il suo approfondito esame di scienziato e di avvocato sul precedente progetto, ed inoltre un alto e valoroso magistrato della suprema Corte di Cassazione dott. Leopoldo Conforti. Ho voluto che il Codice nuovo fosse così la conclusione ideale del lavoro compiuto dagli uomini di governo e di scienza che mi hanno preceduto.

Questo ristretto comitato da me presieduto ha lavorato intensamente per nove mesi ad approntare il nuovo testo legislativo, in assiduo e stretto contatto con la Commissione del Senato e della Camera, della quale sono stati accolti numerosi suggerimenti e proposte.

Il 30 gennaio 1940-XVIII la Commissione delle Assemblee legislative mi rimetteva ufficialmente i risultati dell'esame da essa compiuto. Si è passati così ad una ulteriore e definitiva fase di coordinamento del nostro complesso lavoro durante il quale ho chiamato a collaborare con me tutti coloro che avevano partecipato direttamente o indirettamente alla elaborazione della riforma e che per la loro dottrina, per l'esperienza pratica nella magistratura, nel foro e negli uffici giudiziari, fossero in grado di arrecare un contributo efficace alla revisione definitiva del testo legislativo.

Mi è particolarmente gradito di segnalare al Senato il contributo prezioso dato in questo comitato o nell'altro da me costituito per il procedimento corporativo di cui ora mi intratterò, da illustri componenti delle Assemblee legislative: senatori Mariano d'Amelio, Piola Caselli, Pietro Cogliolo, Antonio Scialoja, e i consiglieri nazionali Cesare Tumedei, Bruno Biagi, Edoardo Rotigliano, Carlo Costamagna, Giuseppe Chiarelli.

*Il procedimento corporativo.* — Identica armonica ed efficace collaborazione si è attuata per quella parte del Codice che modificando il progetto precedente viene a regolare ed estendere in una sfera di applicazione più vasta quello che senza dubbio è stato ed è una delle creazioni più originali dello Stato corporativo, « il Processo del lavoro ».

Dopo quattordici anni di esperienza corporativa, l'azione concorde delle organizzazioni sindacali e degli organi giudiziari ha fatto della nostra magistratura del lavoro un modello che si è imposto all'attenzione ed alla ammirazione di tutte le Nazioni. Esso ha inoltre indicato la strada maestra sulla quale doveva orientarsi la riforma del nostro processo civile.

Perfezionato secondo i dati suggeriti dalla esperienza, il processo del lavoro entra oggi nel Codice fascista di procedura civile dimostrando ancora una volta quanto siano saggiamente gradualmente ma incrollabilmente ferme

in tutti i campi le conquiste della Rivoluzione fascista.

L'inserzione definitiva della legge speciale sulle controversie del lavoro nel Codice processuale non rappresenta il semplice risultato di un'opera di coordinamento legislativo ma risponde ad una più profonda ragione di ordine politico: « l'affermazione sempre più piena dell'unità di giurisdizione e l'inserzione sempre più progressiva ed organica dell'ordinamento corporativo nel nostro sistema giuridico ».

La disciplina speciale delle controversie del lavoro avrà così compiuta la funzione storica propria di ogni disciplina speciale: funzione che normalmente consiste nel delimitare originariamente un particolare campo come il più idoneo per l'affermarsi di determinati istituti, e infine nell'inquadrare questi istituti irrobustiti dall'esperienza e perfezionati dalla pratica nell'ordinamento generale dello Stato.

Il procedimento originario sulle controversie individuali di lavoro è stato esteso alle controversie sino ad oggi attribuite a giudici speciali in materia di cottimi, di assicurazioni sociali, di infortuni sul lavoro e malattie professionali, di assegni familiari e di ogni altra forma obbligatoria di previdenza e di assistenza.

La sfera dei rapporti di carattere sindacale ed economico che il nuovo procedimento è chiamato a regolare è estesa inoltre alle controversie nascenti da accordi economici o da norme corporative. La partecipazione del consulente tecnico è molto più ampia, la funzione e la posizione delle associazioni sindacali sono rinvigorite mediante una collaborazione diretta col Giudice nella istruzione della causa.

La nuova disciplina del diritto processuale del lavoro viene così a corrispondere all'evoluzione compiuta in quattordici anni di sistema corporativo.

Lo schema del procedimento corporativo e del lavoro, elaborato in base alle direttive del Ministro Guardasigilli da una sotto-commissione presieduta dal senatore Piola Caselli ed approvato dalla Commissione delle Assemblee Legislative, è stato sottoposto all'esame del Ministro per le corporazioni camerata Renato Ricci e da questi all'esame di una Commissione presieduta dal Sottosegretario Tullio Cianetti, colla partecipazione dei rappresentanti

delle Associazioni sindacali, istituti di previdenza e assicurazioni sociali.

Si è così stabilita una attiva e feconda collaborazione tra il Ministero della giustizia, il Ministero delle corporazioni, la Commissione delle Assemblee legislative e le organizzazioni sindacali assistenziali e previdenziali. Le norme del nuovo procedimento sono state così preventivamente vagliate al lume della realtà della vita sindacale e corporativa, delle sue esigenze e delle sue possibilità di sviluppo.

*Il principio di autorità nel processo civile.* — Così, camerati Senatori, è nato il nuovo Codice di procedura civile e tale è il suo laborioso processo formativo, dai primi tentativi di riforma fino alla fase conclusiva di elaborazione del testo legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 aprile scorso e che si prepara a divenire legge dello Stato.

Il nuovo Codice non è il risultato di concezioni particolaristiche o di costruzioni astratte o dottrinali proprie di questa o di quella scuola. Esso rappresenta la conclusione del pensiero scientifico e dell'esperienza pratica di cinquanta anni intesi a dare finalmente al popolo italiano moderni ed efficaci mezzi processuali che assicurino, secondo un concetto di giustizia rapida, sostanziale ed umana, la definizione delle controversie civili.

Si è cercato di utilizzare a questo fine la collaborazione e l'esperienza di tutti: esponenti del pensiero scientifico di scuole diverse, magistrati, avvocati, rappresentanti degli organi amministrativi e corporativi, fino ai cancellieri, conoscitori pratici delle esigenze più modeste e indispensabili della quotidiana vita giudiziaria. Non si è innovato se non dove strettamente necessario e cercando sempre di raggiungere un giusto equilibrio tra i vecchi istituti collaudati dall'esperienza e le nuove esigenze.

Questa soprattutto è stata la preoccupazione costante di chi ha l'onore di parlarvi.

Il nuovo Codice accentua i caratteri pubblici del processo civile. La riforma del processo civile, come tutta la Codificazione, prima di essere un problema tecnico è un problema politico. Pensare altrimenti significa non avere chiaro il senso della realtà storica. Nelle relazioni che si svolgono attraverso il processo tra le parti che chiedono giustizia e gli organi

che l'amministrano si realizza uno degli aspetti fondamentali del più vasto rapporto tra cittadino e Stato, tra libertà individuale e pubblica autorità.

Questo principio di autorità si manifesta nel processo col rafforzamento del potere del giudice, il che già da più di mezzo secolo è stato attuato in tutte le legislazioni processuali europee e negli stessi Paesi, come Inghilterra e Francia, democratici e individualisti. Tale principio non poteva non essere accolto dalla nostra legislazione nella quale il principio dell'autorità è alla base di tutto l'ordinamento politico, giuridico ed economico dello Stato Fascista e Corporativo.

L'aumentato potere del giudice è infatti il solo mezzo efficace per liberare il processo dal suo male peggiore, e cioè la esasperante lentezza che ha intaccato nella coscienza del popolo la fiducia nelle forme della nostra giustizia civile.

*La via tracciata dal Duce.* — Anche qui il Duce ha tracciato la via quando ha detto: « Non basta che ogni uomo senta che troverà la giustizia che cerca: bisogna che non aspetti un secolo per ottenerla, bisogna che essa sia sollecita e profondamente umana. Non bisogna dare l'impressione che l'individuo potrà avere ragione solo dopo avere naufragato in un mare di carte ».

Oggi il cittadino guarda al processo come alla via oscura ed insidiosa che è costretto a percorrere per arrivare alla fonte nascosta e sibillina del diritto. Bisogna dunque riportare nel giudice il fulcro del giudizio. Finchè il processo è abbandonato, come ora, all'arbitrio delle parti, la moltiplicazione delle forme è l'unica garanzia del retto esercizio dell'attività processuale.

Ma questo rafforzamento dei poteri del giudice non intende in alcun modo di essere uno snaturamento in senso pubblicistico del diritto sostanziale. L'accoglimento integrale del principio inquisitorio, da taluni caldeggiato e verso il quale era indirizzato più nettamente il precedente progetto, oltre che portare ad una deformazione del processo civile contraria alla nostra tradizione, avrebbe prodotto uno sconvolgimento più vasto nel nostro sistema giuridico.

Bisogna realizzare tra i poteri del giudice e

la iniziativa delle parti un equilibrio parallelo ed analogo a quello che nel campo del diritto sostanziale si trova raggiunto tra l'autonomia della volontà privata e l'intervento della pubblica autorità.

Per questo il nuovo Codice, mentre attua con criterio prudente il principio del necessario intervento del giudice nella direzione del processo, temperando con giusta misura ogni estrema tendenza, permette alle parti, e per esse ai difensori, tutti i possibili mezzi e cautele per la dimostrazione del proprio diritto. Lungi quindi dal menomare o diminuire l'ufficio del difensore, il nuovo Codice, stabilendo un contatto fecondo tra il giudice, le parti e i patroni, riconosce l'opera del difensore come indispensabile ai fini della giustizia e realizza una collaborazione efficace e costante tra giudice ed avvocato.

L'aderenza pratica del processo alla realtà umana e alla vita vissuta, questo è il significato della riforma, la quale, se dall'esempio straniero ha ricevuto uno stimolo, rimane tutta nostra nella sua creazione, nella sua evoluzione e in quelli che saranno i suoi pratici risultati.

Penso al processo descritto nel cimelio Capitolino e mi conforta la speranza che il processo nuovo, anche se non può avere il carattere familiare di quello antico, possa costituire un mezzo altrettanto capace di soddisfare le esigenze profonde della giustizia e del diritto che sono nell'istinto profondo della nostra razza.

*Il Codice solo non basta.* — Certo la trasformazione è profonda e ad attuarla non basta il Codice solo. Il problema ad un certo punto non è più di leggi, bensì di uomini e di mezzi materiali. Torna alla mente l'arguto passo manzoniano « . . . tutto quel complesso di cose e di persone che si chiamava giustizia . . . ».

Si potrebbe ripetere oggi quanto fu già osservato dallo statista Pisanelli a proposito della riforma processuale nel 1865:

« Noi sappiamo quante resistenze necessariamente incontra un nuovo Codice di procedura civile. Esso impone pratiche nuove, ed ognuno comprende quanto costi l'allontanamento dalle pratiche usate, e come ciò a parecchi riesca arduo e forse impossibile. Ma pure è necessario affrontare questi ostacoli e vincerli. In tutti i paesi l'introduzione di un nuovo Codice di procedura ha suscitato rumore; ma dapper-

tutto, in breve spazio di tempo, ha prevalso il sentimento dei benefici che esso apportava ».

E prima ancora, riguardo al Codice sardo del 1854, fu rilevato nel Senato del Regno: « Sarebbe un compromettere la buona riuscita del Codice se l'ordinamento degli uffici ad esso relativi non vi corrispondesse sin dal primo giorno in cui il Codice entrerà in osservanza ».

Il nuovo procedimento è senza dubbio un meccanismo duttile ed obbediente, ma per funzionare ha bisogno della buona volontà e della intelligenza umana che sappiano dominarlo e guidarlo. Questo sforzo di comprensione che di esso debbono e dovranno fare i giudici e gli avvocati non potrebbe essere fruttuosamente esplicito ove non siano già in atto certe condizioni materiali che il nuovo procedimento presuppone già realizzate.

È certo che non basta la promulgazione di una nuova legge processuale per trasformare il processo se contemporaneamente non viene attuato quell'ordinamento giudiziario che possa in pieno realizzare i nuovi istituti processuali. Sono assai grato ai senatori Giampietro, Gismondi e Loffredo e ai consiglieri nazionali Paolini, De Marsico, Fani, Salerno e Fodale, per essersi fatti ancora una volta eco di questa necessità. Sarebbe perfettamente inutile escogitare sistemi legislativi tecnicamente e intrinsecamente ottimi, ove non rispondessero alla pratica attuazione di essi gli organi istituiti per l'applicazione del diritto.

Ora non vi è alcuno che non riconosca l'urgenza, dopo quindici anni di attesa, di risolvere in modo integrale e definitivo il problema del nostro ordinamento giudiziario, per l'attuazione del quale le Assemblee legislative diedero al Governo la facoltà e i poteri necessari colla legge di delega del 1925.

Le disposizioni che attualmente disciplinano l'organismo della magistratura e l'ordinamento delle funzioni giudiziarie sono racchiuse in numerosissime disposizioni, alcune rimontanti fino al 1865. Esse di sovente si contraddicono l'una coll'altra e costituiscono un insieme così inorganico e frammentario che gli stessi organi preposti all'applicazione delle norme vigenti sono talvolta in difficoltà nella interpretazione e nell'applicazione delle medesime. Tale difficoltà fu intesa nel 1923 dal Guardasigilli Oviglio, che per primo raccolse e coordinò nella

misura del possibile la legislazione preesistente. Fu opera questa, come l'altra della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, coraggiosa e ad un tempo utile ai reali interessi della giustizia. Ma tale opera rimase necessariamente circoscritta e due anni dopo le Assemblee legislative delegarono al Governo la facoltà di provvedere ad una riforma completa e radicale del nostro organismo giudiziario.

*Il buon giudice.* — Occorre innanzi tutto riorganizzare la magistratura pretorile. Pur tenendo conto dell'opportunità di non determinare nuovi turbamenti e sconvolgimenti nel delicato organismo giudiziario e del giusto criterio di non ledere diritti acquisiti, è necessario elevare il prestigio del Pretore, sia nell'ambito della magistratura, sia di fronte al popolo di cui il Pretore rappresenta il magistrato più immediato e vicino e quindi l'organo di giustizia forse il più delicato e importante dal punto di vista sociale e politico.

Occorre modificare sostanzialmente, ritornando all'antico, l'attuale sistema delle promozioni che non ha dato buona prova e che ha determinato nella magistratura uno stato di effettivo disagio. Tutti i capi di corte che ho personalmente consultato sono, senza eccezioni, di quest'avviso. Non è problema facile a risolversi. Bisogna escogitare un sistema il meno imperfetto possibile per tradurre in atto il principio, sul quale tutti concordano, di assicurare ai magistrati più meritevoli un più rapido sviluppo di carriera senza scoraggiare tuttavia la grande massa dei buoni. Ma soprattutto occorre abbandonare il costume per cui il dottrinarismo delle sentenze è alla base della valutazione del merito (*Applausi*). Più che il giudice dotto, noi vogliamo il giudice « giusto ». Dottrina e sapienza non sempre coincidono, e il senso della giustizia è una virtù che spesso non ha nulla a che vedere colla tecnica del diritto. La missione del giudicare è davvero una missione divina; di questa il magistrato deve possedere una coscienza sacerdotale, carattere, probità, *senso romano dello Stato*. Il buon giudice non è quello che infarcisce le sentenze di erudizione scientifica, bensì quello che giudica applicando la legge dello Stato con severità e con umanità. Il giudice non può e non deve essere caritatevole, ma può essere umano essendo severo (*Applausi*). La perso-

nalità del magistrato e l'apprezzamento concreto del servizio prestato debbono essere quindi alla base della selezione dei migliori.

*Il lavoro dei magistrati.* — Occorre rafforzare numericamente i quadri della magistratura nei gradi di giudice e di pretore e nel personale delle cancellerie.

Non si tratta soltanto di provvedere a dotare la nostra organizzazione giudiziaria del numero di giudici e di cancellieri indispensabili per l'applicazione del nuovo Codice di procedura civile, il quale importerà necessariamente per giudici e cancellieri un onere di lavoro di gran lunga superiore all'attuale. Si tratta, come hanno osservato il senatore Loffredo e il senatore Giampietro, di colmare le gravi deficienze numeriche che rendono attualmente difficile ed in molte sedi giudiziarie *impossibile* il normale funzionamento della giustizia.

Io non ho bisogno di fare l'elogio della magistratura italiana. Le parole pronunziate dal Duce nello storico Rapporto di Palazzo Venezia del 30 ottobre 1939-XVIII resteranno come la più alta e perenne testimonianza della intelligenza, operosità, probità della nostra magistratura. « Io ho incondizionata fiducia — disse il Duce — nella magistratura italiana e so che essa giudica secondo le leggi e secondo la coscienza ».

La mia personale esperienza di cose e di paesi stranieri mi ha portato al convincimento che la magistratura italiana è la migliore del mondo. I nostri magistrati sono non soltanto gli interpreti della legge, ma sono i più diretti e immediati collaboratori del legislatore poichè essi fecondano ed animano continuamente i precetti legislativi, saggiandoli alla realtà dei fatti umani e della vita che cammina. In questo compito i magistrati italiani hanno sempre dimostrato una squisita sensibilità anticipando sovente nella giurisprudenza l'opera del legislatore e adeguando vecchie formule alle nuove necessità.

Ma per quanto encomiabili siano le doti dei magistrati e per quanto grande sia il loro sforzo diuturno, vi è un limite di lavoro che non può essere superato, a meno di non giungere ad imitare il giudice di Rabelais che, per far presto e per essere imparziale, decideva le cause coi dadi (*Harità*).

Le esigenze della giustizia sono talmente

aumentate per il carattere, la complessità delle controversie e per i nuovi compiti attribuiti al giudice che non è più possibile soddisfare tali esigenze senza adeguare a queste ultime il numero necessario di magistrati. Mentre tutte le altre amministrazioni dello Stato aumentavano progressivamente i loro organici, nell'amministrazione giudiziaria accadeva il fenomeno inverso.

La nostra organizzazione giudiziaria è rimasta quale era nel 1865, quando la popolazione italiana era di 23 milioni di abitanti e Roma e la Venezia non facevano ancora parte del Regno d'Italia.

L'unificazione del Regno, la nostra espansione coloniale, la conquista della Libia e delle Isole Egee, l'incremento territoriale dopo la grande guerra, la gigantesca rinascita nazionale dopo l'avvento del Fascismo, la fondazione dell'Impero, la creazione dello Stato Corporativo con la magistratura del lavoro, l'aumentata popolazione italiana da 23 milioni nel 1865 a 45 milioni nel 1940, tutti questi sono eventi che non hanno determinato alcuna dilatazione negli organici del personale della magistratura, i quali sono rimasti pressochè uguali a quelli del 1865, e per molti decenni (dal 1871 al 1898 per la magistratura e dal 1891 al 1914 per i cancellieri) assai superiori agli attuali.

Noi abbiamo oggi 371 magistrati e 805 cancellieri in meno di quelli che avevamo nel 1890. Tenuto conto del fatto che anche le attuali insufficienti piante organiche non possono essere mantenute al completo per difficoltà di ordine finanziario ed amministrativo, risulta che vi sono oggi circa 800 giudici e più di 1000 cancellieri in meno del 1890.

Dal 1865 ad oggi duecento nuove leggi hanno inoltre attribuito alla magistratura nuovi compiti di indole politica, giuridica e sociale. Tutto ciò ha avuto per effetto di raddoppiare esattamente l'onere di lavoro gravante su ogni magistrato e su ogni cancelliere in confronto del 1865. Infatti la media del rendimento per ciascun magistrato, limitatamente alle sentenze e al lavoro del pubblico ministero e sulla base teorica e integrale dei posti di organico, era di lavori 264 nell'anno 1890; di lavori 468 nell'anno 1938.

Non vi è distretto giudiziario in cui il personale previsto dall'organico sia oggi al com-

pleto. I tribunali difettano di giudici, e numerose sono le preture dove non si può rendere giustizia perchè manca il pretore e manca il cancelliere. I capi di corte, i prefetti e i segretari federali segnalano di continuo al Ministero della giustizia i gravi inconvenienti di tutto ciò che evidentemente non può continuare senza gravi conseguenze. Il Duce, come sempre, è tempestivamente intervenuto, e nel Consiglio dei Ministri del 2 aprile scorso ha deciso l'aumento di 200 giudici, 150 primi pretori, 500 cancellieri e la permanente integrale copertura dei posti previsti dall'organico in tutti gli uffici giudiziari. Ciò rappresenta il fabbisogno indispensabile per ovviare alle attuali deficienze e per affrontare l'applicazione del nuovo Codice di rito processuale.

*Elogio dei giudici conciliatori.* — Ma all'elogio per i magistrati della carriera giudiziaria io debbo aggiungere un altro non meno meritato, l'elogio per gli 8.000 giudici conciliatori che in ogni comune d'Italia, e particolarmente in quelli rurali, dispensano la giustizia fra le classi umili del nostro popolo.

Questi magistrati popolari, questi volontari sacerdoti della giustizia, meritano un particolare tributo di plauso da parte del Senato del Regno.

Giova dare sul lavoro giudiziario dei giudici conciliatori alcune cifre oltremodo significative, tratte dalle ultime statistiche ufficiali pubblicate. Nell'anno 1937 il numero delle liti iniziate dinanzi a tutte le magistrature nel Regno è stato complessivamente di 1.042.913. I tre quinti di esse (63 per cento) corrispondenti alla massa imponente di 660.287, si sono svolte dinanzi ai giudici conciliatori. Di questi 660.287 procedimenti contenziosi il 60 per cento sono stati conciliati, il 40 per cento esauriti con sentenza, e soltanto la cifra esigua, assolutamente trascurabile, di 3.151 (il 7 per cento), è stata portata dinanzi al giudice d'appello. Il che significa che il 93 per cento si è esaurito davanti a questo benemerito magistrato popolare.

Nessun argomento meglio di queste cifre potrebbe dimostrare la pratica efficacia e la benefica autorità morale di quest'istituto, organo della giustizia «capillare», il quale funziona effettivamente tra le classi del popolo come l'antico giudice di pace. Ai giudici con-

ciliatori il Governo fascista intende rivolgere una cura particolare, rialzandone ancora, e in modo concreto, il prestigio e l'autorità.

*Il Regime fascista per i magistrati.* — Al problema già risolto, relativo all'organizzazione numerica del personale, è strettamente connesso l'altro problema che dovrà venire risolto col nuovo Ordinamento giudiziario: intendo parlare della necessità di un giusto adeguamento nel trattamento economico della magistratura. È questo un vecchio argomento, sempre discusso, sempre ammesso e riconosciuto da Legislatori e da Assemblee legislative, ma che sinora non ha potuto avere, per motivi di ordine generale, altra soluzione se non quella di un unanime riconoscimento della sua attualità ed urgenza.

Il Regime fascista ha fatto moltissimo per i magistrati rialzandone il prestigio e la posizione morale. Superiori ragioni di carattere finanziario costrinsero a differire sino ad oggi la soluzione del problema per il quale, nel 1925, il Guardasigilli Rocco diede davanti al Senato un esplicito affidamento. È questo un problema di politica giudiziaria che non può essere considerato alla stregua di un interesse di categoria, bensì di un alto interesse pubblico. Occorre che i magistrati siano posti in una situazione consona alla dignità della loro vita e tale che possa rinvigorire la serenità del loro spirito, oggi sovente turbato da preoccupazioni famigliari di fronte ai bisogni della vita materiale. I giudici sono uomini come tutti gli altri, e il fenomeno d'inquietudine che si riscontra tra il personale della magistratura all'annuncio di un nuovo concorso a gradi superiori è determinato soprattutto dal fatto che la promozione è l'unico mezzo consentito al magistrato per ottenere un miglioramento, sia pure modesto, della propria posizione economica.

Non bisogna credere d'altra parte che i magistrati chiedano un trattamento di privilegio, e che i maggiori stanziamenti occorrenti per corrispondere una indennità nella misura minima prevista importi alla finanza dello Stato sacrifici considerevoli. I magistrati italiani sono troppo penetrati di senso civico e di patriottica abnegazione per non valutare appieno le difficoltà della nostra finanza statale. Essi domandano soltanto, e la loro richiesta appare

giusta ed umana, che le provvidenze economiche già concesse dallo Stato ad altre benemerite categorie di funzionari siano estese alla magistratura, il che importerebbe l'aumento annuo complessivo di 29 milioni di lire sul totale del bilancio del Ministero di grazia e giustizia: una somma assai modesta se paragonata ad altre spese che lo Stato incontra normalmente, e alla finalità di alto interesse pubblico che essa è destinata a raggiungere. Si ripete sempre, ed a ragione, che la giustizia è il fondamento dello Stato e che dello Stato essa costituisce una missione etica, spirituale e una delle ragioni d'essere più alte. Ciò è vero, ma è altresì vero che l'amministrazione della giustizia è l'unica funzione pubblica dalla quale lo Stato ricava un utile attivo più che doppio della spesa che incontra per l'organizzazione giudiziaria. Infatti ad uno stanziamento annuo di lire 215.000.000 previsto nel bilancio per il personale e per le spese di ufficio (mai integralmente assorbito date le numerose vacanze) corrisponde una entrata annua da parte dell'erario esattamente calcolata di lire 460.216.607.

La giustizia essendo un dovere dello Stato dovrebbe essere gratuita o quasi gratuita. Ma questo è un sogno. Per lo meno essa, che è cespite di somme così cospicue, abbia dallo Stato per i suoi funzionari quel minimo indispensabile perchè essi possano attendere con tranquillità al loro lavoro. Per rimanere nei confini di un brutale calcolo finanziario è facile constatare che con una più adeguata e intelligente organizzazione giudiziaria l'erario potrebbe ricavare di più. È comunque certo che una legge di ordinamento giudiziario la quale non risolvesse il modesto problema del trattamento economico dei magistrati non potrebbe raggiungere lo scopo di potenziare, come è indispensabile, l'amministrazione giudiziaria chiamata ad assolvere oggi, colla riforma dei Codici, un compito di maggiore e più alta responsabilità.

*I palazzi di giustizia debbono essere funzionali.* — Altro problema che il Fascismo ha già affrontato e risolto in molte delle nostre sedi di corte di appello e di tribunale, ma che occorre portare a compimento perchè la riforma del nostro sistema processuale possa venire attuata in modo soddisfacente, è quello dei locali giudiziari ed in genere dell'organizza-

zione in senso razionale e moderno degli uffici e dei servizi giudiziari.

Il senatore Giampietro e il senatore Gismondi hanno su questo argomento espresso considerazioni e suggerimenti coi quali concordo interamente.

La riforma processuale rimarrebbe infatti lettera morta se non fosse accompagnata da una riforma radicale di carattere tecnico amministrativo dei servizi giudiziari, per la quale le regole che sono elementari in ogni attrezzamento tecnico o di amministrazione siano applicate nell'organizzazione della giustizia, secondo le esigenze indispensabili della vita moderna. La giustizia civile, come forma di attività pubblica, costituisce non soltanto un problema di regolamento di rapporti individuali, ma un problema di movimento di grandi masse di affari. La trascuranza delle naturali e moderne necessità connesse a tale movimento è spesso la cagione principale per cui le norme di procedura rimangono impedito o distorte nella loro applicazione.

E a proposito di locali giudiziari mi sia consentito dire, con cruda franchezza, che è giunta l'ora di mettere un arresto al costume invalso per cui la maestà della Giustizia è divenuta sovente un pretesto alla costruzione di palazzi che sono piuttosto dei mausolei, troppo spesso inadatti allo scopo cui debbono servire (*Applausi*).

Nei palazzi di giustizia la giustizia la fanno gli uomini e non gli Dei: accanto al necessario decoro architettonico e alle aule spaziose, troppo spesso istigazione all'oratoria gonfia ed inutile, non debbono essere dimenticate le piccole ma indispensabili necessità umane. Gli uffici giudiziari sono semplicemente degli uffici e non dei monumenti. Le sedi giudiziarie debbono pertanto avere delle precise caratteristiche funzionali, senza marmi preziosi, ovvero decorazioni di gusto artistico discutibile e comunque non confacenti alla severità della giustizia (*Applausi*).

Valga per tutti l'esempio di un grande palazzo di giustizia appena finito, nel quale ho visto non senza meraviglia riprodotti, in grandi bassorilievi, i fatti più salienti del vecchio testamento, quasi che la nostra storia, la storia d'Italia antica e recente non avesse sufficienti

motivi di ispirazione per gli artisti del nostro tempo fascista.

D'ora in avanti le sedi giudiziarie saranno, per ordine del Duce, costruite su un modello « tipo » in modo da assicurare il decoro e le esigenze moderne degli uffici giudiziari.

*La missione dell'avvocato.* — Insieme con l'organismo giudiziario va infine perfezionata e valorizzata la funzione degli avvocati.

Degli avvocati si ama dire, spesso ed a torto, male. Se ne è detto sempre, in verità, ma adesso forse più del necessario. La colpa di ciò è in gran parte degli avvocati medesimi i quali, esperti nel difendere gli altri, non sanno sempre con altrettanta abilità difendere se stessi (*ilarità*).

Ora gli avvocati sono, a fianco del giudice, organi essenziali della giustizia, servitori egualmente fedeli dello Stato. La loro più che una professione è una missione, un'alta missione piena di responsabilità. Chi ha l'onore di parlarvi considera per sé titolo di onore e di orgoglio l'aver indossata la toga, e avuto l'esperienza, feconda e insostituibile, del dibattimento nelle aule giudiziarie.

Anche per gli avvocati come per i magistrati il Duce ha avuto parole di elogio alle quali nulla può essere aggiunto. Egli ha definito gli avvocati « colonne del Regime, in quanto collaborano a quella che è una missione fondamentale dello Stato e cioè l'amministrazione della giustizia. Fino a quando vi saranno giudici e leggi dovrà esservi l'avvocato ». Là dove gli avvocati sono rispettati, sono onorati i giudici. Dove si scredita l'avvocatura, colpita per prima è la dignità dei magistrati e resa assai più difficile la loro missione di giustizia.

La professione forense traversa attualmente un periodo di crisi acuta e grave. Ma non si tratta, come taluno ha mostrato di ritenere, di una crisi di decadenza. Essa è semplicemente una crisi di trasformazione, vorrei dire uno degli aspetti più significativi della trasformazione profonda che la Rivoluzione del secolo XX ha operato e sta operando nella società civile. Di questo gli avvocati debbono innanzi tutto convincersi e camminare di pari passo con la vita che non torna indietro.

Il Regime ha dimostrato la sua più vigile simpatia verso le classi forensi con una serie

di recenti provvedimenti coi quali sono stati accolti i voti presentati dal ceto forense in convegni nazionali e attraverso le proprie rappresentanze sindacali. Era tutto quello che si poteva fare per venire incontro, nei limiti del possibile, ad alcune necessità. Ma, come ha ricordato alla Camera un grande avvocato, il camerata De Marsico, assai più che nella politica delle provvidenze gli avvocati troveranno il rimedio alle attuali difficoltà modificando coraggiosamente vecchie posizioni mentali e professionali.

Nel nuovo Codice di procedura civile non soltanto sono state eliminate tutte le disposizioni che potessero sembrare ispirate a diffidenza verso le professioni forensi, ma si è chiaramente affermato che Magistratura e Avvocatura sono le due colonne su cui deve poggiare l'arco del nuovo processo civile. La collaborazione costante tra giudice e difensore costituisce infatti il fondamento dell'intero sistema, e da ciò deriva un nuovo aumentato prestigio morale, sociale e giuridico al patrocinio forense, che il formalismo del vecchio Codice aveva talvolta oscurato e compromesso.

I maggiori e più complessi compiti che il Codice attribuisce al difensore rendono necessario, prima che il nuovo Codice vada in vigore, che a tali compiti sia adeguato il nuovo ordinamento delle tariffe forensi e che le tabelle degli onorari siano opportunamente modificate in ragione della maggior assiduità al lavoro giudiziario che il nuovo rito civile richiederà all'opera del difensore.

Anche agli avvocati, così come ai magistrati, la riforma processuale chiede qualche sacrificio consistente soprattutto nella rinuncia a vecchie abitudini. Il lavoro degli avvocati civilisti, oggi lontano ed appartato, dovrà modificarsi e corrispondere al ritmo più celere, più pratico e più umano che esige la vita moderna. Quella suprema garanzia della giustizia che è il contraddittorio si troverà realizzata in modo tale da dare il massimo rilievo alla viva presenza dell'avvocato e fare apprezzare assai meglio che nel processo scritto le sue qualità intellettuali e morali. Ho il pieno convincimento che tanti equivoci e diffidenze saranno eliminati con vantaggio degli avvocati e della giustizia.

*Fascismo e Romanità.* — Il nuovo Codice intende di rispondere alle esigenze del processo

civile moderno e nello stesso tempo ai fini etici e politici della Rivoluzione e dello Stato fascista.

Il suo successo è affidato allo spirito fascista di collaborazione e di comprensione dei magistrati e degli avvocati, e alla cura assidua, minuta e quotidiana che dovrà essere esercitata dal Ministero della giustizia, allo scopo di ottenere il massimo rendimento dagli organi cui spetta il compito delicato e complesso di applicare la nuova legge processuale.

La entrata in vigore del nuovo Codice non può essere quindi stabilita se non quando si abbia la ragionevole certezza, attraverso questo lavoro preparatorio indispensabile, di carattere morale, legislativo, finanziario ed amministrativo, che i nuovi istituti processuali potranno avere immediata ed integrale attuazione.

Camerati Senatori,

queste sono le considerazioni che ho creduto di esporre al Senato su alcuni tra i maggiori problemi attuali e d'ordine pratico prospettati nell'ordina discusso.

Il vostro consenso, il contributo della vostra esperienza e il vostro prudente consiglio mi sono d'incoraggiamento nell'affrontare le difficoltà, talora non lievi, del compito che il Duce mi ha affidato. Spero, al termine della mia fatica, che tale vostro consenso avrà meritato.

Il Diritto del nostro tempo fascista vuole essere la riaffermazione moderna e operante dei tre principi fondamentali della Romanità, espressi nel Fascio Littorio: giustizia, autorità dello Stato, solidarietà civile di tutti gli Italiani.

Il Duce ha fatto, per forza di armi, il nuovo Impero di Roma.

Egli fa oggi seguire le leggi alle armi vittoriose. (*Vivissimi generali e prolungati applausi*).

PRESIDENTE. Passeremo ora all'esame dei capitoli del bilancio.

*Senza discussione si approvano i capitoli ed il riassunto per titoli e categorie.*

PRESIDENTE. Dò ora lettura degli articoli del disegno di legge:

## Art. 1.

Il Governo del Re è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941, anno XIX, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge (Tabella A).

## Art. 2.

È sospeso, per l'esercizio finanziario 1940-1941, il contributo dello Stato nella spesa degli archivi notarili, stabilito col Regio decreto-legge 21 aprile 1918, n. 629, convertito nella legge 17 aprile 1925-III, n. 473 e col Regio decreto-legge 26 febbraio 1920, n. 233, convertito nella legge 2 luglio 1922, n. 896.

## Art. 3.

Le entrate e le spese degli archivi notarili del Regno, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX, sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle B e C).

## Art. 4.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX, sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle D ed E).

Dichiaro approvato il disegno di legge.

Domani alle ore 9,30 riunione pubblica con il seguente ordine del giorno:

Discussione dei seguenti disegni di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero della guerra per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (629). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero della marina per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX

(630). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'aeronautica per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (633). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero delle corporazioni per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (627). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Conto consuntivo del Fondo speciale delle corporazioni per l'esercizio finanziario 1936-37 (681). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Conto consuntivo del Fondo speciale delle corporazioni per l'esercizio finanziario 1937-38 (682). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero della cultura popolare per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (673). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Africa Italiana per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (678). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Conto consuntivo della Regia Azienda Monopolio Banane per l'esercizio finanziario 1935-1936 (679). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (671). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero per gli scambi e per le valute per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (670). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero delle comunicazioni per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (669). - (Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni);

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (675). - (*Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni*);

Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940, anno XVIII al 30 giugno 1941-XIX (677). - (*Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni*);

Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1940-XVIII al 30 giugno 1941-XIX (674). - (*Approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni*).

La riunione termina alle ore 10,40.

---

Prof. GIOACCHINO LAURENTI  
Direttore dell'Ufficio dei Resoconti