

## CCXVII.

## TORNATA DELL' 8 MARZO 1912

## Presidenza del Presidente MANFREDI

**Sommario.** — Congedi (pag. 7225) — Presentazione di disegni di legge (pag. 7225) Seguito della discussione del disegno di legge: « Modificazioni all' ordinamento giudiziario » (Numero 583-A) — Parlano i senatori Mazzioti (pag. 7226), Levi-Civita (pag. 7233) e Scialoja (pag. 7238) — Il seguito della discussione è rinviato alla tornata successiva — Annuncio di una domanda d'interpellanza del senatore Di Camporeale (pag. 7233).

La seduta è aperta alle ore 15.15.

Sono presenti i ministri degli affari esteri, della guerra, del tesoro, di grazia e giustizia e dei culti, della pubblica istruzione, e di agricoltura, industria e commercio.

BISCARETTI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, il quale è approvato.

## Congedi.

PRESIDENTE. Domandano congedi il senatore Di Brazzà di giorni 20, per motivi di salute; Torlonia di giorni 5, per motivi di famiglia; De Riseis di giorni 10, per motivi di salute.

Se non si fanno osservazioni, questi congedi saranno accordati.

## Presentazione di disegni di legge.

TEDESCO, ministro del tesoro. Domando di parlare.

PRESIDENTE. No ha facoltà.

TEDESCO, ministro del tesoro. Ho l'onore di presentare al Senato i seguenti disegni di legge, già approvati dall'altro ramo del Parlamento:

Rendiconto consuntivo dell'amministrazione delle ferrovie dello Stato per l'esercizio finanziario 1905-1906;

Approvazione di eccedenze d'impegni per la somma di lire 240,904.70, verificatesi sulle assegnazioni di alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1910-11, concernenti spese facoltative;

Approvazione di eccedenze d'impegni per la somma di lire 23,894.38, verificatesi su alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario 1910-11, concernenti spese facoltative;

Approvazione di maggiori assegnazioni per lire 45,347.42 per provvedere al saldo di spese residue iscritte nel conto consuntivo del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario 1910-11;

Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1911-12;

Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1912-1913;

Conversione in legge del Regio decreto col quale fu autorizzata la proroga a non oltre il 29 febbraio 1912 dell'esercizio provvisorio degli

stati di previsione della Colonia Eritrea e della Somalia italiana per l'esercizio finanziario 1911-1912 ed autorizzazione all'esercizio provvisorio degli stati di previsione medesimi fino al 31 marzo 1912;

Approvazione di maggiori assegnazioni per lire 14,946.71 per provvedere al saldo di spese residue iscritte nel conto consuntivo del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1910-11.

**PRESIDENTE.** Do atto all'onorevole ministro del tesoro della presentazione di questi disegni di legge, che saranno, per ragione di competenza, demandati all'esame della Commissione di finanze.

**Seguito della discussione del disegno di legge:**  
« Modificazioni all' Ordinamento giudiziario »  
(N. 583-A).

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modificazioni all' Ordinamento giudiziario ».

Sempre in tema di discussione generale ha facoltà di parlare il senatore Mazzioti.

**MAZZIOTTI.** Onorevoli colleghi, mi propongo di essere molto breve.

L'importante discorso fatto ieri dal nostro egregio collega, il senatore D'Andrea, mi inviterebbe, dis-entendo da lui in vari concetti a rispondergli. Ma gli argomenti che formarono principalmente oggetto del suo discorso, cioè il giudice unico, e lo sdoppiamento della carriera, sono stati trattati in molte relazioni e documenti parlamentari, e d'altra parte dovrei spigolare in un campo che sarà largamente micuto dall'onor. relatore e dall'onor. ministro.

Io mi limiterò invece unicamente ad alcune brevi e modeste osservazioni su due punti della relazione dell'Ufficio centrale, i quali riguardano l'ordine del giorno che propone al nostro voto, e l'istituto dei pretori.

L'ordine del giorno proposto invita il Governo:

« a) a chiedere l'autorizzazione del Parlamento per procedere ad una nuova circoscrizione giudiziaria del Regno »; a domandare in altri termini pieni poteri per attuarla;

« b) a presentare un disegno di legge inteso a concedere la prerogativa della inamovibilità al Pubblico Ministero;

« c) a provvedere alla completa unificazione della Corte di cassazione ».

L'Ufficio centrale sa meglio di me che le circoscrizioni non possono essere modificate, a norma dell'art. 70 dello Statuto, che mediante una legge dello Stato. Perché si è omessa tale indicazione nell'ultimo comma dell'ordine del giorno, mentre non si è mancato di farla in quello precedente, che riguarda la inamovibilità del Pubblico Ministero?

Scorrendo la relazione dell'Ufficio centrale, come anche quella del Governo, non si rinviene in esse il benchè minimo accenno al concetto di unificare le Corti di cassazione. Probabilmente l'Ufficio centrale avrà ritenuto che non vi era bisogno di in-rattenersi su tale argomento, tanto discusso in occasione della legge con cui vennero deferiti alla Corte di cassazione di Roma tutti i giudizi penali: legge che aveva manifestamente l'obbiettivo di arrivare gradatamente alla Cassazione unica anche in materia civile, riducendo quelle territoriali, a così modesto lavoro da prepararne la desiderata soppressione. E tale effetto si è pienamente verificato, come si desume dal numero dei ricorsi decisi da esse. Citerò soltanto poche cifre, desunte dalla relazione ministeriale del 12 febbraio 1903, con cui l'onor. Zanardelli propose la grande riforma dell'ordinamento giudiziario.

La Corte di cassazione di Napoli, la più importante di tutte le altre regionali per lavoro, aveva decisi in media nel quinquennio precedente 595 ricorsi. Tenendo presente il numero dei consiglieri che componevano quel Consesso, si ha una media annuale di 34 sentenze per magistrato.

La Corte di cassazione di Firenze aveva pronunziato nello stesso quinquennio, in media, su 161 ricorsi, quindi una media annuale di 23 sentenze per magistrato.

La Corte di cassazione di Palermo su 330 ricorsi che danno 36 sentenze per consigliere.

La Corte di cassazione di Torino 560 ricorsi, cioè 37 per ogni magistrato.

È evidente, a fronte di queste cifre, che noi non possiamo permetterci il lusso di tante Corti di cassazione. Finchè esse pronunziavano anche sui ricorsi penali vi erano valide ed importanti ragioni per mantenerle tutte: ragioni che mi indussero a dar voto contrario nell'altro ramo

del Parlamento al disegno di legge che sottrasse loro tali ricorsi; ma dopo che è stata così ridotta la competenza di quelle Corti, ed il lavoro di esse si è ristretto in così modesta misura, è chiaro che si dovrà necessariamente sopprimerne almeno alcune.

Con il n. 1° dell'ordine del giorno, proposto dall'Ufficio centrale si invita il Governo a chiedere al Parlamento l'autorizzazione per procedere ad una nuova circoscrizione del Regno.

Anche su questo tema così importante tace completamente la relazione del ministro, il quale non ha nemmeno accennato al pensiero di chiedere quei pieni poteri che l'Ufficio centrale l'invita ora a chiedere al Parlamento.

La relazione poi dell'onorevole collega Vacca accenna al grave tema delle circoscrizioni soltanto con queste pochissime parole alla pagina prima: « il disegno di legge che viene sottoposto alla vostra deliberazione, nel dare all'organismo giudiziario un assetto più razionale, e più conforme ai dettami dell'esperienza, col riordinamento delle giurisdizioni, pone le basi di quella più vasta riforma organica che è oramai nel pensiero del pubblico, poichè soltanto da un nuovo assetto della funzione giurisdizionale, *coordinata alla riduzione e alla modificazione delle circoscrizioni*, possiamo riprometterci una riforma completa dell'istituto giudiziario ».

Io mi rendo perfettamente conto delle ragioni che hanno indotto l'Ufficio centrale a limitarsi a un così rapido accenno. Non occorre al certo dimostrare la grande utilità, anzi la imprescindibile necessità, di addivenire ad una riforma delle circoscrizioni, poichè è un argomento discusso le mille volte e di luminosa evidenza. Ma, a mio modesto avviso, era necessario nella relazione dimostrare che, a compiere simile riforma, il mezzo più pratico ed efficace fosse quello di chiedere i pieni poteri.

Dice assai bene l'Ufficio centrale, che il problema di una riforma organica della nostra magistratura, si collega strettamente a quello delle circoscrizioni: sono due problemi assolutamente inseparabili l'uno dall'altro. Però, appunto per l'inscindibile legame dei due argomenti parmi indispensabile, prima di invitare il Governo a chiedere al Parlamento la facoltà di eseguire una nuova circoscrizione, il determinare i criteri direttivi della riforma giudi-

ziaria. La riduzione delle sedi giudiziarie è intesa evidentemente a diminuire il numero dei magistrati. Ora, come si può stabilire di quali magistrati specialmente debbano restringersi il numero e le sedi, quando non si siano fissate le linee fondamentali della riforma giudiziaria?

Spiego il mio concetto. Prima di vedere, ad esempio, se si debba ridurre il numero dei tribunali civili, evidentemente troppi, parmi necessario risolvere se essi debbano essere conservati.

Prima di stabilire se debbano ridursi le preture, dovete risolvere se tale istituzione debba essere conservata come è attualmente. È noto che molti credono che alla giustizia mandamentale debba provvedersi con l'invio di giudici in missione temporanea. Ove si accettasse questo concetto, a che varrebbe il diminuire il numero delle preture? In ogni modo, prima di votare un ordine del giorno, con cui si invita il Governo a chiedere i pieni poteri per la riforma delle circoscrizioni, è d'uopo conoscere i criteri fondamentali della riforma giudiziaria che si vuole.

Io convengo pienamente nel concetto che abbiamo troppi giudici, e abbiamo troppe sedi di autorità giudiziaria.

La stessa dimostrazione che ho fatto per le Corti di cassazione, potrei fare anche, se non temessi di abusare della cortesia del Senato, per le Corti di appello e per i tribunali, ed in piccola parte anche per le preture.

L'onor. Zanardelli disse molto opportunamente alla Camera elettiva, nella discussione del disegno di legge sulla riduzione delle preture, il 21 febbraio 1890: « Base del miglioramento delle condizioni dei magistrati deve essere la riduzione del numero e delle sedi di essi ». Quindi la necessità di riformare le circoscrizioni giudiziarie.

Ma il metodo che ci propone l'Ufficio centrale, cioè di delegare al Governo ogni facoltà per un'ampia riforma della circoscrizione, è il metodo che l'esperienza ci indica come il più adatto, come il più efficace a raggiungere lo scopo?

Sono noti gli ostacoli che si oppongono a queste riforme. Li indicava con mirabile esattezza l'onor. Zanardelli nella relazione sul riordinamento giudiziario in questo modo:

« Non v'è forse altro corpo dello Stato, che più del giudiziario s'immedesima con tutta la

vita della società, sicchè ogni alterazione del suo organismo produce perturbamento di idee, di abitudini inveterate, di tradizioni tenaci e inoltre di gravi e complessi interessi economici. Si aggiunga che l'organismo giudiziario è fonte di vita per altri organismi minori e connessi, primi fra essi le curie locali, che sono tanta parte del movimento giuridico e della vita civile della nazione. Ogni progetto di riforma giudiziaria eccita la resistenza di tutte queste idee, abitudini, tradizioni, interessi, fortemente scossi, perturbati o minacciati, come eccita naturalmente anche lo spirito di conservazione di questi altri organismi minori, le cui condizioni di esistenza sono collegate agli ordinamenti attuali. Non può quindi recare meraviglia se tale resistenza possa salire a tanta efficacia da soverchiare e vincere ogni proposta di radicali riforme, anche se risponda a bisogni certamente sentiti ed a voti insistenti della coscienza pubblica.

Ora, lo domando all'Ufficio centrale: crede esso che un disegno di legge per concedere al Governo piena facoltà di modificare le circoscrizioni, possa ottenere il voto del Parlamento, quando una simile proposta di legge, in una forma così vaga, così comprensiva, minaccerebbe tutti gli interessi che si attengono ai vari istituti giudiziari e alle varie circoscrizioni? Contro di essa si schiererebbero compatti tutti coloro che tengono a conservare tutte le Cassazioni territoriali, tutte le Corti d'appello, tutti i tribunali, tutte le preture attualmente esistenti!

Lo stesso Zanardelli soggiungeva nella relazione più volte citata: « Ma poichè una rettificazione di tutte le circoscrizioni giudiziarie sarebbe opera troppo ponderosa e complessa e urterebbe in troppe difficoltà per essere affrontata con fiducia d'un risultato soddisfacente, è sembrato che una tal facoltà di ritocco dovesse limitarsi esclusivamente alla determinazione dei territori delle odierne preture mandamentali ».

L'eminente uomo di Stato, nella sua lunga esperienza si dimostrava alieno dal presentare il concetto di grandi riforme giudiziarie, non già perchè non le desiderasse, ma unicamente perchè temeva il loro quasi sicuro insuccesso.

Egli preferiva il sistema delle riforme parziali, perchè esse ferivano soltanto una cate-

goria limitata di interessi, mentre le poderose riforme sollevano inevitabilmente molteplici e svariati interessi che si coalizzano e si fondono a danno di una proposta di legge.

Il metodo di riforme parziali, a piccolo dosi, è suggerito dall'esperienza, la quale ha dimostrato che le grandi e vaste riforme, specialmente quelle che toccano le circoscrizioni, non giungono mai in porto.

Invece, allorchè i ministri hanno presentato parziali riforme organiche, il più delle volte sono riusciti a condurle a buon fine. Basti ricordare i disegni di legge presentati dall'onorevole Zanardelli per l'abolizione dei tribunali di commercio, per la Cassazione unica penale, per la riduzione delle preture. È vero che nella sua applicazione quest'ultima legge fu ristretta, molto saggiamente, secondo il mio modesto giudizio, ad un numero assai limitato di preture, ma, in ogni modo, la legge venne approvata.

Io lodo dunque l'onorevole ministro che non è venuto nè a chiedere pieni poteri, nè a proporre una riforma di tutto il nostro ordinamento giudiziario, ma ci ha presentato invece una riforma parziale, che pure è importantissima, specialmente per l'istituzione del giudice unico in prima istanza cui sono interamente favorevole.

Un'altra riforma che riterrei assai utile, e che è stata molte volte proposta, sarebbe quella della elevazione della competenza pretoria. Il maggior numero delle cause civili, che si agitano dinanzi ai nostri tribunali, non superano il valore di tremila lire. Ora, elevando in tal modo la competenza dei pretori, si spianerebbe in grande parte il problema dei tribunali circondariali.

Io non voglio qui omettere su questo argomento un'ultima considerazione di opportunità. La riforma elettorale batte alle porte all'altro ramo del Parlamento e si annuncia che dopo le ferie pasquali verrà presentata la relazione alla Camera elettiva, di modo che la vita di questa non potrà essere molto lunga.

Ora, crede il Senato che sia proprio questo il momento opportuno per il Governo di chiedere al Parlamento i pieni poteri per la riforma delle circoscrizioni?

E vengo al secondo ed ultimo argomento che intendo trattare assai brevemente.

Io sono completamente favorevole al con-

retto sostenuto dall'onorevole Guardasigilli ed accettato dall'Ufficio centrale, dello sdoppiamento delle preture ed al miglioramento degli stipendi ai pretori.

Il problema dei pretori, noi lo conosciamo tutti quanti, è principalmente il problema delle residenze più disagiate, più lontane dai grandi centri, dove i giovani magistrati, specialmente coloro che hanno famiglia propria o vincoli di famiglia, sono riluttanti ad andare. Ora è opportuno che le cure del Governo siano rivolte allo scopo, non solo di migliorare le condizioni dei pretori, ma di rendere possibile che questi giovani magistrati all'inizio della loro carriera non siano costretti a fuggire certe residenze. Capisco che non sia grato di minorare in paesi lontani da stazioni ferroviarie e da grandi centri, in paesi privi dei conforti della vita; ma dobbiamo guardare la cosa da un altro punto di vista; i pretori sono fatti per la giustizia, e non la giustizia per i pretori. Quindi il concetto di ridurre il numero delle preture, per eliminare quest'inconveniente, mi ripugna assolutamente. Siano o no residenze disagiate debbono conservarsi le preture, quando lo richieda l'interesse supremo della giustizia, dinanzi al quale debbono inchinarsi tutti gli altri interessi.

Molte volte si è espresso il desiderio di abolire un gran numero di preture e ciò venne anche tentato con la legge di cui ho fatto menzione. Parecchi di noi ricordano lo splendido discorso che pronunciò nell'altro ramo del Parlamento contro quel disegno di legge l'onorevole nostro collega Fortunato, che dimostrò con eloquente parola il gran bene, la grande utilità delle preture, anche nei piccoli centri.

L'onor. Fani, nella relazione che accompagnò al Senato il precedente disegno di legge di riforma giudiziaria, chiamò la pretura « un vero faro di civiltà in mezzo alle popolazioni rurali ».

Certo, lo credo che qualcheuna delle preture possa essere soppressa. Dalle relazioni statistiche, risulta che effettivamente alcuni giudici mandamentali non fanno che 10, 15, 20 sentenze all'anno. Ora non è giustificato in massima, salvo condizioni speciali, che si conservi un' autorità giudiziaria in una sede dove manca assolutamente il lavoro. Ma questo concetto non deve condurci ad esagerazioni.

Si è creato, a questo proposito, una leggenda;

cioè che nei giovani magistrati, che vanno ad esercitare l'ufficio di pretore in piccoli centri, si inaridisca l'ingegno, che essi perdano l'abitudine dello studio. Io ritengo assolutamente erroneo tale concetto. Questi giovani, freschi di studi, che il più delle volte non hanno ancora una famiglia propria, possono, con un lavoro limitato di quaranta o cinquanta sentenze all'anno, in un ambiente sereno e tranquillo meglio studiare le controversie su cui debbono pronunciare.

Se voi, questi giovani, che non hanno ancora acquistata esperienza e la pratica, li lanciate nei grandi tribunali, in mezzo ad un lavoro defatigante, essi non avranno né il tempo, né la serenità necessaria allo studio e alla meditazione. Al contrario avviene nei piccoli centri. Il numero limitato dei giudizi consente loro, non solo di esaminare accuratamente gli atti, ma di riscontrare ponderatamente nei libri, siano pure pochi, che posseggano, la dottrina e la giurisprudenza.

La necessità di dover risolvere da se stessi, senza assistenza di altri colleghi, le controversie che loro si presentano, li costringe allo studio ed alla meditazione, e li educa soprattutto al sentimento della responsabilità.

Io non credo che la vita dei piccoli centri sia contraria agli studi, ed alla meditazione. Abbiamo luminosi esempi in contrario. Non citerò certo, a proposito di pretori, Giambattista Vico, che in nove anni di permanenza in un piccolo paesello della mia provincia, non solo ritemperò la sua salute, ma scrisse la « Scienza Nuova ».

Mi basti ricordare alcuni uomini eminenti che sono venuti dal modesto ufficio di pretore. Ieri appunto, l'illustre nostro collega il senatore Quarta, ricordava incidentalmente che egli era stato pretore. Niuno di noi vorrà dire, usi come siamo ad ascoltare con ammirazione la parola dell'insigne magistrato, che l'ingegno di lui si sia inaridito. Ed altri splendidi esempi di magistrati venuti dall'ufficio di pretore avemmo in Giuseppe Mirabelli, che fu presidente della Corte di cassazione di Napoli, in Vincenzo Niutta, ed in molti altri.

Ricorderò nell'arringa forense un uomo di una erudizione meravigliosa, che passò quasi tutta la sua vita in un modesto paese della Basilicata, Antonio Rinaldi, il quale, seppur for-

marsi una cultura veramente straordinaria, che poi dimostrò con opere di grande pregio.

Io sono convinto che da parecchi anni a questa parte, si è avuto un grandissimo miglioramento nel personale dei pretori. Ricordo i vecchi pretori specialmente nel periodo subito dopo il 1860, e se li paragono a quelli di oggi, io trovo un notevole miglioramento, per cultura, per intelligenza, per rettitudine, per sentimento di dovere. Durante 27 anni della mia vita di deputato, ho avuto sempre il piacere di conoscere nei pretori giovani colti, intelligenti, volenterosi, dalla vita esemplare, circondati dalla stima e dall'affetto delle popolazioni in mezzo alle quali vivevano. E la conferma della bontà dei nostri pretori, possiamo trovarla nel fatto constatato dalle statistiche che il maggior numero delle sentenze dei pretori, è confermato dal giudice superiore.

Molte volte, non si produce neanche appello avverso la sentenza dei pretori, il che dimostra che le parti accettano i pronunciati del modesto magistrato, e quando è interposto l'appello, il più delle volte questo viene respinto. (*Interruzione del senatore Parpaglia*).

Oltre agli appelli si deve tener conto delle sentenze non impugnate, onor. Parpaglia, ed è un fatto assodato dalle statistiche che la maggior parte delle sentenze dei pretori o non sono impugnate con l'appello, o l'appello è reietto.

E qui nel dar termine alle mie modeste osservazioni, io desidero svolgere innanzi al Senato un'idea sorta nella mia mente, da una lunga e costante osservazione della vita e dell'andamento delle pubbliche amministrazioni e dei pubblici servizi nei centri minori di popolazione.

Gli uomini politici risiedono d'ordinario, almeno in grandissima parte, nella capitale o nelle città più cospicue del regno, ove hanno sede prefetti, intendenti di finanza ed altri innumerevoli uffici che rappresentano le varie amministrazioni dello Stato, ove la stampa e la cittadinanza esercitano un continuo sindacato sull'andamento di esse e sulla regolare esecuzione delle leggi dello Stato. Ben diversamente avviene nei minori centri di popolazione in cui non risiedono autorità governative, non vi sono giornali e manca quasi qualsiasi sindacato della cittadinanza sul modo come procedono i pubblici servizi e le amministrazioni locali. Noi facciamo

ogni giorno leggi, forse troppe leggi. Se si confronta il numero delle leggi emanate dalla costituzione del regno, con quello delle leggi che vigevano negli antichi Stati della penisola, si vede che l'aumento è grandissimo. Io posseggo la raccolta dei volumi delle leggi e decreti del regno di Napoli dal 1806 fino al 1860, sono un centinaio di volumi ed ogni annata è compresa in due volumi per lo più piccoli. Ho cercato per parecchi anni di continuare la raccolta acquistando i volumi delle nostre leggi e decreti, ma ho visto che ora per ogni annata occorrono molti o grossi volumi, fino ad otto volumi per anno, una vera biblioteca, la quale occupa tanto spazio ed è così ingombrante, che ho dovuto rinunziare al pensiero di continuare una simile raccolta.

Noi crediamo, con molte di queste leggi, di portare una corrente, un soffio di vita nuova, una serie di provvedimenti benefici in tutte le parti del Regno, anche nei più remoti comuni di esso, anche tra le popolazioni di montagna. C'illudiamo grandemente: una grande parte di queste leggi si applica nei centri importanti di popolazione, ma nei piccoli paesi invece e nei centri minori, massimo del Mezzogiorno e delle isole, molte di queste leggi restano senza effetto, ad esempio, le provvide leggi sull'assicurazione obbligatoria degli operai contro gli infortuni, quella sul riposo festivo, quella sul lavoro delle donne e dei fanciulli. Lo stesso potrei dire di molte e di molte altre leggi.

Nè, salvo lodevoli eccezioni, procedono bene le amministrazioni comunali, le opere pie ed in generale i servizi pubblici!

I pochi tra voi, onorevoli colleghi, che conoscono la vita dei centri minori di popolazione e specialmente di quelli dell'Italia meridionale e delle isole, potranno attestare il profondo abbandono in cui versano spesso le amministrazioni comunali, le opere pie ed in generale i servizi pubblici. È veramente uno spettacolo doloroso che colpisce a prima vista, quando si passa dalla vita della capitale a quella dei piccoli paesi. Vi è da sentirsi molto scoraggiati al vedere così poco rispetto alle leggi, così mal regolati i più vitali interessi locali, tra l'indifferenza musulmana, in generale, degli abitanti, la niuna efficacia della vigilanza e dell'opera del Governo.

Ma, mi direte, come non vi sono autorità

nelle provincie per far eseguire le leggi, per sorvegliare le pubbliche amministrazioni, i pubblici servizi?

L'art. 139 del regolamento su l'ordinamento giudiziario dice: « Il Pubblico Ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela del diritto dello Stato, dei corpi morali e delle persone che non abbiano la piena capacità giuridica ».

E bisogna riconoscere che gli ufficiali del Pubblico Ministero adempiono egregiamente al compito loro, per quanto si attiene all'amministrazione della giustizia civile e penale. Certo, se occorre una violazione di legge che costituisca un reato, interviene l'azione del Pubblico Ministero, ma in tutti gli altri casi, in cui non esista reato, né contravvenzione, l'azione del Pubblico Ministero, per quanto ho potuto osservare, non si esplica menomamente.

Vi sono i prefetti, si dirà. L'art. 3ª della legge comunale e provinciale dispone così: « Il prefetto provvede alla pubblicazione e alla esecuzione delle leggi ». E nei capiluoghi di circondario vi sono i sottoprefetti.

Ma, i comuni del Regno sono 8261. Di questi, soltanto 234 comuni hanno prefetti e sottoprefetti: in tutti gli altri comuni non vi è un funzionario governativo.

L'opera del prefetto e del sottoprefetto si svolge appena nel capoluogo della provincia o del circondario e forse anche nei comuni contigui, ma non è possibile che si esplichino in tutti gli altri comuni, specialmente in quelli lontani. Vi sono provincie che hanno un gran numero di comuni. La provincia d'Alessandria, ad esempio ne ha 338, quella di Torino 328. Vi sono circondari che hanno moltissimi comuni. Quello di Ivrea, ad esempio ne ha 110; quello di Roma 97, quello di Aosta 72, quello di Casalmonteferrato 71.

Come potrebbero i prefetti ed i sottoprefetti esercitare davvero, senza alcuna rappresentanza diretta locale, la necessaria vigilanza in così gran numero di comuni, massime in quelli lontani dalla loro sede?

Mi si obietterà certamente: vi sono i sindaci.

L'art. 138 della legge comunale e provinciale dice: « Il sindaco è il capo dell'amministrazione comunale ed ufficiale del Governo ».

« Quale ufficiale del Governo - soggiunge l'articolo 250, - è incaricato, sotto la direzione dell'autorità superiore, della pubblicazione delle leggi » e di altre attribuzioni speciali.

La legge non concede al sindaco l'attribuzione ed il potere di fare rispettare le leggi e di esercitare una effettiva vigilanza sui servizi pubblici, che non dipendano dal comune, e se anche egli avesse questi poteri, non sarebbe in grado di esercitarli.

Ricordiamo tutti la splendida relazione dell'onor. Dancò su l'insegnamento elementare, relazione nella quale venne tratteggiata mirabilmente la figura del sindaco, rispetto alle scuole. Il sindaco è posto tra le ingiunzioni dell'autorità scolastica, tra gli interessi elettorali, una rete di piccoli interessi locali e le difficoltà finanziarie del comune. La relazione indicata desunse da questa strana posizione del sindaco la conseguenza che questi non ha assolutamente la possibilità di tutelare gli interessi della scuola.

Ora ciò non è forse altrettanto vero per tutti gli altri servizi pubblici?

Il sindaco è il capo della maggioranza, cioè del partito prevalente nel comune e come tale la più viva preoccupazione che può avere è naturalmente quella di conservare integra la sua maggioranza, mantenendosi la simpatia ed il favore dei consiglieri comunali e degli elettori: quindi purtroppo è tratto, per non crearsi inimicizie e dispiacere ai maggiorenni del comune, di chiudere un occhio ed anche tutti e due su irregolarità ed illegalità.

In quanti Consigli comunali in quante Giunte non siedono persone incompatibili per altri uffici o per interessi in opposizione a quelli del comune? Chi rileva ciò? Chi provvede ad eliminare questi inconvenienti? Il prefetto ed il sottoprefetto ne sono il più delle volte ignari, residendo in paesi lontani; il sindaco il più delle volte deve tacere per non offendere suscettibilità personali, che nei piccoli paesi si convertono facilmente in aspre inimicizie.

Nei comuni ove vi sono partiti, qualche volta gli oppositori si inducono per bizzo personali a rivelare all'autorità superiore tali irregolarità, ma dove non vi sono partiti tutto passa sotto silenzio all'ombra di una dittatura locale, alla quale tutti si adagiano per desiderio di quieto vivere e di evitare risentimenti.

Occorrerebbe adunque nei comuni, specialmente nei comuni più piccoli, poichè il sindaco è assolutamente inadatto a tali uffici, un rappresentante della legge, che la faccia rispettare e che vigili su le amministrazioni comunali, su le opere pie e su l'andamento dei pubblici servizi. A niuno può venire in mente di creare per ciò un nuovo e numeroso esercito di funzionari. Nè ciò è menomamente necessario. Mi pare che, naturalmente, questo rappresentante della legge possa essere, ove non vi siano prefetti o sottoprefetti, il pretore, il quale, posto nei capoluoghi di mandamento, può benissimo esercitare questo nobilissimo ufficio nella piccola cerchia dei comuni che formano la circoscrizione mandamentale. Chi meglio del pretore, che è chiamato ad amministrare giustizia, può essere il tutore ed il rappresentante della legge ed avere una costante sorveglianza su le amministrazioni locali, sui pubblici servizi o richiamare l'attenzione delle autorità superiori su le violazioni della legge, su le irregolarità delle amministrazioni e dei servizi pubblici?

Comprendo che a questa idea può certamente muoversi qualche obiezione. Ma quale concetto, quale proposta al mondo può esservi cui non si possano elevare critiche, difficoltà, obiezioni? Ogni medaglia ha il suo rovescio ed anche le deliberazioni più prudenti possono dar luogo ad osservazioni contrarie: tutto sta nel ponderare equamente i vantaggi di una proposta e gli inconvenienti che ne possano derivare.

Una obiezione facile a prevedersi è questa, cioè che consentendo ai giudici mandamentali il compito, di cui ho fatto cenno, si dia luogo ad una confusione di poteri, tra il potere giudiziario e il potere amministrativo e che in tal modo il pretore verrebbe ad intromettersi nelle gare locali. Ma questa obiezione non avrebbe alcun fondamento, perchè non si tratta, secondo il mio concetto, di attribuire ai pretori una vera ingerenza nelle amministrazioni locali e facultarli a dare provvedimenti. Il mio pensiero invece è diverso: quello di attribuire ad essi una mera funzione ispettiva e di semplice sorveglianza. Quando il pretore vegga, ad esempio, formar parte di un Consiglio comunale, o dell'amministrazione di un'opera pia, persone ineleggibili od incompatibili, ovvero che manomettano esplicite disposizioni di legge e

pubblici servizi, non è ovvio, naturale che egli, che è in grado meglio delle autorità che sono lontane e non possono veder tutto, denunci ad esse queste infrazioni della legge e queste irregolarità affinché altri provveda e rimedi? Quante di queste illegalità essi non veggono attualmente e vi assistono impassibili, perchè non è attualmente ufficio loro di rilevarle?

Molte volte le autorità superiori vengono a notizia di gravi danni cagionati alle amministrazioni comunali e alle opere pie, a fatto compiuto e quando non è più possibile rimediare.

LOIODICE. Diventerebbero così i pretori vittime di tutte le bizze locali.

MAZZIOTTI. Non si risolvono, onorevole collega, gravi quistioni con una semplice frase: l'inconveniente che si adduce non sussiste in alcuna guisa, trattandosi di una semplice sorveglianza.

Io non ho una conoscenza esatta dell'ordinamento della giustizia in Inghilterra, ma parmi che in quel grande paese, che ci è stato e ci è tuttora maestro in fatto di saggi ordini amministrativi, il giudice di contea, oltre le attribuzioni di carattere giudiziario, abbia anche attribuzioni di carattere amministrativo, come ritengo che le avessero i giudici di pace nel regno di Napoli ed i governatori che erano pure magistrati, nello Stato pontificio. Io credo che in questo modo, cioè mediante un sindacato dei giudici mandamentali sulle amministrazioni locali o sui servizi pubblici, noi arriveremo a portare veramente nelle nostre popolazioni rurali il sentimento e il rispetto della legge.

Grande è il miglioramento civile ed economico, conseguito per effetto dell'unità nazionale, in tutte le parti della penisola, massime nelle provincie che per un tristo e doloroso passato si trovarono nel 1860 meno progredite nel cammino della civiltà. Le scuole, cui recenti e sapienti leggi hanno provveduto in modo più efficace, compiranno l'opera di redimere dall'ignoranza le nostre popolazioni, ma occorre che in mezzo ad esse penetri viva, costante l'azione dello Stato, l'influsso salutare delle leggi, e a ciò potrà contribuire potentemente l'ufficio dei giudici mandamentali. Essi potranno portare, in un ambiente, ove dominano d'ordinario piccole prepotenze e tirannie locali o l'incuria dei più vitali interessi pubblici, il sentimento del

rispetto dell'autorità e della legge. Noi contribuiremo in questo modo davvero a migliorare le amministrazioni locali, ad ispirare in tutte le classi delle popolazioni il concetto che all'autorità della legge tutti debbano inchinarsi e che essa debba prevalere a fronte di ogni interesse ed influenza locale. Noi compiremo in tal modo opera utile e benefica nel Mezzogiorno d'Italia e nelle isole, la cui elevazione allo stesso grado delle provincie sorelle deve essere uno dei maggiori titoli di gloria della nuova Italia. (*Approvazioni virissime*).

#### Annuncio d'interpellanza.

PRESIDENTE. Essendo presente l'onorevole ministro della guerra, do lettura di una domanda d'interpellanza a lui rivolta dall'onorevole senatore Di Camporeale, il quale « chiede quali disposizioni siano state date per permettere ai richiamati della classe del 1883, che sono tra i combattenti in Libia, e che ne esprimano il desiderio, di rimanere coi loro compagni sotto le armi fino al termine della guerra ».

Prego l'onor. ministro di voler dichiarare se e quando sia disposto a rispondere a questa interpellanza.

SPINGARDI, *ministro della guerra*. Io sono a disposizione del Senato. Se l'onor. Di Camporeale consente, io pregherei di voler fissare per lo svolgimento di questa interpellanza, il giorno di lunedì prossimo.

DI CAMPOREALE. Acconsento.

PRESIDENTE. Allora rimane così stabilito.

#### Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Si riprende la discussione del disegno di legge: « Modificazioni all'Ordinamento giudiziario ».

Ha facoltà di parlare l'onor. Levi-Civita.

LEVI-CIVITA. Io mi propongo di esprimere con somma concisione, e senza fare proposte, alcune considerazioni attinenti direttamente al disegno di legge in esame, e le raccomando fin d'ora alla benevola attenzione del Guardasigilli e dell'Ufficio centrale.

Ognuno di noi conosce come un elevato concetto politico, abbia determinata la sollecita unificazione dell'ordinamento giudiziario in Italia.

Nel 1865 si trapiantò dal piccolo ed eroico Piemonte il sistema giudiziario colà in vigore nell'ampio territorio dell'Italia unificata; mancava il Veneto, che si aggiunse al resto della patria nel 1866; ed ivi l'ordinamento giudiziario, che già era stato attuato per il resto d'Italia, apparve men che opportuno, e non rispondente alle tradizioni locali, e si ritardò fino al 1871 a cambiare il preesistente ordinamento.

Il bisogno di varianti all'organizzazione giudiziaria si è fatto sentire, si può dire, quasi subito dopo il 1865; e quella larga letteratura, alla quale i precedenti oratori hanno alluso, si è andata accumulando da quell'epoca fino ai nostri giorni, con tendenza diretta a modificazioni di non poco rilievo. Furono, da allora, attuate varianti più o meno importanti, più o meno buone.

Il Guardasigilli attuale fece tesoro della larga messe di studi che era a sua portata, vi impresso l'orma del suo ingegno, e presentò al Senato del Regno un progetto di legge che contiene talune sostanziali e coraggiose riforme. Ed io perciò attesto il mio plauso al ministro della giustizia, ed altresì do lode al nostro Ufficio centrale per avere considerata nella vera sua essenza l'intenzione del Governo e per avere con molto studio, dottrina ed acume, additato proposte, le quali potranno essere più o meno gradite a taluno di noi, ma le quali dimostrano come l'argomento non sia stato sottratto a nessuna cura, a nessuna indagine.

Io ben posso convenire con l'oratore il quale ha parlato testè che anche dal corpo dei pretori sono sorte personalità eminenti, e gli esempi li abbiamo anche sott'occhio.

Io posso ammettere che la Magistratura italiana, nel suo complesso, nella sua generalità, siasi mostrata non impari, e non obliosa della sua alta missione, e questo non soltanto nei gradi eminenti, dove rifulgono ingegni eccelsi o menti aperte e addottrinate, ma anche nei primi gradi.

Permettete a me, vecchio avvocato, di riconoscere con grande piacere che la magistratura italiana, nella sua grande maggioranza, non è mai venuta meno al suo ufficio, e che de' suoi membri non pochi emergono per ingegno colto e pronto. Certo è che in un corpo il quale contiene quasi quattromila persone, ci

può essere chi devii, ci può essere chi faccia torto all'ordine giudiziario, tanto rispettato e tanto rispettabile; ma fortunatamente si tratta di rare eccezioni.

Vorrebbe dir questo che nulla occorre di fare per essersi sin qui aperta la rispondenza dell'organo all'alta funzione cui è chiamato? No, perchè il disagio non si può disconoscere; la crisi nella magistratura si è fatta sentire ed è apparsa indubbiamente. Tutti noi abbiamo avuto sott'occhio l'esito miserando degli ultimi concorsi, e da esso il Governo non poteva a meno di essere richiamato a provvedere, onde quell'alta funzione di Stato, che è l'amministrazione della giustizia, non avesse in breve a soffrire conseguenze funeste.

Appunto per questo disagio, per questa crisi che si è verificata, occorrono provvedimenti, diretti ad attrarre nell'arringo della Magistratura, a fare entrare nel tempio di Temi degli ingegni giovani, alacri, promettenti, che ora ne rifuggono, non già perchè non sia nobile l'ufficio, non già perchè si tema di non potervi dedicare la operosità intelligente e costante che è necessaria, ma perchè, diciamolo francamente, la remunerazione non è adeguata al merito ed alla fatica. Ne rifuggono, perchè oggimai molti campi dell'umana attività offrono prospettive di maggiori ed onesti profitti e vi sono attratti quei giovani volenterosi e d'ingegno alacre e promettente, che altrimenti si darebbero alla Magistratura, consci della dignità e dell'importanza dell'ordine giudiziario.

È inutile farsi illusioni; il magistrato ha diritto di vivere una vita modesta sì, ma decorosa; ha diritto a che il suo avvenire non sia incerto; ha diritto di avere una sola preoccupazione, quella di rendere retta giustizia; egli deve trovare nel suo lavoro tanto da poter mantenere onorevolmente, decorosamente, sé e la famiglia sua.

E fino a che non si elevino gli stipendi in guisa tale da soddisfare a queste legittime esigenze, a queste umane necessità, noi non avremo un ordine giudiziario, il quale non sia in pericolo di decadere. Più che ad elevare il prestigio della Magistratura, egli è a mantenerle questo prestigio, a conservarle l'autorità, che le è dovuta, a rafforzare nel pubblico il rispetto da cui ha da essere circondata, che son diretti i provvedimenti, sui quali siamo chia-

mati a dare il nostro voto, e che tendono a migliorare la condizione materiale, e, se vogliamo, anche morale del magistrato.

I provvedimenti che ci vengono proposti sono tali da soddisfare a questa esigenza? Il mezzo che si è escogitato è esso sufficiente? Se io venissi a dichiarare di riconoscere che, votando le disposizioni che ci vengono presentate, si sarà fatta opera completa, di ritenere che nullo altro occorra, in linea di metodo e di sistema, tranne quello che è portato dal progetto di legge, direi cosa non rispondente al mio convincimento. Ma debbo anche riconoscere e dire che il metodo che viene proposto, che gli aumenti di stipendio che sono stati additati, sono da reputarsi avviamento a quella meta, la quale è necessario raggiungere; si avrà ora non la conclusione definitiva, ma almeno una conclusione media, una fruttuosa promessa di arrivare ad un risultato completo.

Uno dei mezzi, al fine, che è nella mente del ministro e dell'Ufficio centrale, è quello della unicità del giudice civile in prima istanza. Io ho ammirato le ampie e dotte dichiarazioni del senatore D'Andrea; e tuttavia credo che si abbiano più che sufficienti elementi, per essere tranquilli che la giustizia di primo grado non avrà, a patire alcuna offesa dall'adozione integrale del giudice unico. Non ripeterò gli argomenti che si leggono nelle relazioni che furono in varie epoche presentate a questo e all'altro ramo del Parlamento; non ripeterò i motivi che i trattatisti hanno espresso con dovizia di concetti; constato soltanto che il pretore è pure giudice unico e decide (l'hanno detto testè i precedenti oratori) la massima parte delle cause in modo da rendere poco frequenti le appellazioni, meno frequenti ancora gli accoglimenti di esse. Ora il senso di responsabilità del giudice unico è tutela sufficiente dello studio accurato della causa; non aver confuso questa responsabilità con quella altrui, è elemento che garantisce della retta amministrazione della giustizia. E se questo può farsi dal giudice unico, dal pretore, fino a 1500 lire, non vi è ragione perchè non lo possa fare un giudice unico per più di 1500 lire.

Ieri l'on. D'Andrea ha citato il Bentham, il Bourdeau, il Romagnosi, lo Sclopis, e parecchi altri autori, ed ha parlato del bailo sardo e dei due Senati del Piemonte, del giudicante na-

poletano e della Magna Curia vicariale, ed ha detto che allora vi era il correttivo, accanto al giudice unico, di un tribunale collegiale molto autorevole. Potrei dire al collega D'Andrea che anche nei luoghi più importanti della antica repubblica veneta vi era il podestà, investito oltre che di funzione amministrativa anche di giurisdizione, e che inoltre sedevano a Venezia la Quarantia Civil Vecchia, e la Quarantia Civil Nuova, e poi anche il Supremo Consiglio; ma la giustizia in prima istanza era resa dal podestà, giudice unico, e le altre magistrature anzidette, piuttosto politiche che giudiziarie, conoscevano e giudicavano in grado di appello. E noi, se non avremo le Quarantie, o i Senati, tanto meno il Maggior Consiglio e la Magna Curia vicariale, avremo per altro il temperamento del magistrato di appello.

Infatti il giudice unico proferirà sentenze appellabili; ed in appello, nè l'Ufficio centrale, nè il ministro hanno pensato a sopprimere il collegio. Questo sarà ridotto, è vero, da cinque a tre membri; ma, per conto mio, ciò sarà fatto bene, mentre secondo l'on. senatore D'Andrea, neppure questo andrebbe a pennello, perchè egli pensa che l'autorità è maggiore in un collegio di cinque persone.

L'on. collega sa come le cause civili si discutano quasi sempre senza la preferenza nè delle parti nè di persone estranee, perchè il pubblico non è attratto da simili dibattiti: comunque reputo che alle parti ed agli avvocati sempre sarà più gradito che tre magistrati di valore e della cui attenzione si sia persuasi siedano o debbano giudicare, piuttosto che cinque, di cui taluni, o per preoccupazioni, o per altri motivi, non si interessino effettivamente alla causa che vien disputata.

Per cui io sono d'accordo, on. ministro, con lei e con l'Ufficio centrale, sia sul giudice unico, sia sulla riduzione dei magistrati di appello, a tre votanti invece che cinque, e così pure di quelli di cassazione da sette a cinque; e credo e spero che questo sarà opportuno metodo per arrivare ad una limitazione del numero dei magistrati, e che se ne avranno due vantaggi: quello di poter fare una scelta più accurata, o quello di poter retribuire meglio coloro i quali rimarranno ad esplicare l'alta funzione di render giustizia.

Io, a dire il vero, sarei andato anche più oltre seguendo la mia inclinazione individuale, la quale non trova riscontro nel progetto di legge che discutiamo. Io vorrei che fosse illimitata e generale la competenza di tutti i giudici di primo grado, sia di pretura che di tribunale. Le difficoltà giuridiche tali sono per una causa fino a 1500. lire, quali per una causa di valore massimo o di valore indeterminato. Attualmente i pretori hanno delle cause difficilissime, specialmente in materia possessoria, cause che portano conseguenze molto gravi, e non sono le sentenze pretoriali quelle che facciano la men buona figura.

Tuttavia sarei troppo ardito nel proporre questa innovazione, perchè riconosco che non vale per cercare il meglio di perdere il bene: faremo un passo alla volta, e sarà così soddisfatto anche l'on. collega Mazziotti, che vuole le riforme fatte a tratti e non di un colpo solo.

Il disegno di legge, in vista della unicità del giudice di primo grado, anche per le cause di valore superiore al limite della competenza pretoriale, contiene una disposizione che fu criticata acerbamente, ed è quella dell'art. 26, in cui si darebbe al Governo la facoltà di emanare, non solo le disposizioni transitorie, ma ogni disposizione necessaria per l'applicazione della legge e per coordinare ad essa le leggi sul procedimento civile e le altre leggi dello Stato.

All'on. senatore D'Andrea sembra eccessivo che si conceda al Governo una specie di pieni poteri.

Il mio avviso è affatto opposto; io sono favorevolissimo al partito che siano deferite al Governo tutte le facoltà le quali siano necessarie, perchè l'attuazione della legge che si discute sia pronta, completa e soddisfacente. Senza ciò sarebbe temibile, e sarebbe deplorabile evento, che del progetto, che stiamo discutendo e che io spero possa diventar legge dello Stato, non si traessero tutti i benefici che sono nell'intendimento del Governo e nella mente dell'Ufficio centrale.

Come ho detto, io non farò delle proposte concrete; ma mi si consenta di accennare a taluni desideri, relativamente alle funzioni della giustizia, in relazione al disegno di legge di cui si tratta.

Le sentenze di primo grado in materia commerciale possono essere dichiarate, e nella pratica tutte sono dichiarate, provvisoriamente eseguibili. Molte sentenze civili di primo grado sono munite di questa stessa clausola di provvisoria esecutorietà. Da questa clausola sono derivati inconvenienti molto gravi. Ma giova aver presente che col conferire la piena giurisdizione al giudice singolo del tribunale, anche una causa, la quale riguarda la completa fortuna di una famiglia, sarà decisa da un giudice solo, e potrà avvenire in qualche caso, sia pure rarissimo, che la sentenza non risponda alle esigenze che la retta giustizia impone.

Ora a me piacerebbe che fosse modificato il sistema della provvisoria esecutorietà riguardo alle sentenze definitive, in consonanza al sistema diverso e, secondo me, più razionale che vige altrove.

Quanto alle sentenze di primo grado, concernenti l'istruzione della causa, l'ammissione di prove, ecc., la eseguibilità dovrebbe essere di diritto, affinché il procedimento civile risponda alle esigenze attuali, sia rapidamente spedito, non continui, mi sia scusata la frase, ad essere medioevale. Vorrei che ci si ricordasse che si vive in epoca in cui il tempo è davvero moneta, in cui molti commercianti si sottraggono dall'adire la giustizia dello Stato, e provvedono a costituire arbitrati mediante le Camere di commercio, perchè la giustizia statale va lenta, e quando una causa è introdotta si avrà sì la tabella del periodo che corre fra la discussione e la sentenza, ma si andrà sempre a lungo, perchè ogni provvedimento del giudice può essere materia di gravame e di trattazione in secondo grado. A me pare che la sentenza del giudice di primo grado, concernente prove od altri provvedimenti istruttori, non dovrebbe essere appellabile nè formare comunque oggetto di gravame, se non insieme alla sentenza sul merito, ed avere intanto la piena sua esecuzione; così si avrebbe un tipo di giudizio, che corrisponderebbe veramente ai bisogni moderni.

Invece, quando la sentenza riguarda il merito, la parte vittoriosa, finchè la sentenza stessa non sia passata in cosa giudicata, dovrebbe avere soltanto il diritto di ottenere dal soccombente una congrua cauzione, ciò che in Austria e credo anche in Germania si chiama

l'esecuzione cauzionale. Non appare consono a ragione che chi ha ottenuto vittoria in primo grado, forse anche perchè l'avversario non si è ben difeso, possa privare questo di ciò che può eventualmente costituire l'intero suo patrimonio, e quando poi la sentenza d'appello abbia proclamato che il primo giudice non aveva ben giudicato, si trovi di fatto, se non di diritto, nell'impossibilità di riavere il suo. Mediante la esecuzione cauzionale non si avrebbe questo sconcio, e nemmeno si verificherebbe l'altro sconcio che la parte, la quale all'egida della clausola di provvisoria eseguibilità abbia fatta eseguire la sentenza, si veggia esposta nel caso di riforma in appello a risarcire danni, e ciò in base al concetto, che chi mette ad esecuzione una sentenza, non ancora passata in giudicato, lo fa a suo rischio e pericolo. Questo concetto non mi pare esatto, perchè se la sentenza contiene la clausola di esecuzione provvisoria, ciò significa che il magistrato tale esecuzione autorizza, e non è giusto che qualora la sentenza sia poi riformata, venga aggiudicato un indennizzo. L'esercizio del diritto che io vorrei concesso alla mera cauzione, non dovrebbe esporre a responsabilità.

Tutto ciò che ho detto a questo riguardo, vale come raccomandazione all'onor. ministro di volerne fare oggetto di considerazione, quando la materia dovrà essere coordinata alla legge ora proposta, e ciò a sensi dell'articolo 26 di cui prima ho fatto menzione.

Io non parlo degli stipendi, perchè il buon volere del ministro Guardasigilli è certamente giunto fino al limite dei fondi, che dal suo collega del Tesoro ha potuto ottenere. Amo di credere che le premure a questo fatte da lui, siano tali da non lasciare alcuna speranza che ora ulteriori somme siano destinate a favore della magistratura giudiziaria. Quello che penso è che come si dovrà ridurre il numero dei magistrati sia mediante l'unificazione della Magistratura suprema, sia mediante un razionale assetto della circoscrizioni giudiziarie, così si dovrà pure pensare, ed in un avvenire non remoto, ad elevare ancora gli stipendi dei magistrati per poterli avere tali che siano sotto ogni rapporto idonei all'alto compito che loro spetta. E fino da ora accenno che sarebbe dovere imprescindibile quello di usare i maggiori possibili riguardi a quei magistrati che avessero ad

essere, entro termini più o meno lunghi, collocati a riposo per le suaccennate riduzioni, in guisa da agevolare ad essi la via ad ottenere un conveniente trattamento di quiescenza.

L'Ufficio centrale propone, per lo scopo di cambiare le circoscrizioni giudiziarie, che s'inviti il Governo a chiedere ai due rami del Parlamento le opportune facoltà. Ciò, a mio avviso, è una necessità assoluta; dissente invece l'onor. senatore Mazziotti il quale, con frase ornata ed allo scopo che resti immutato l'attuale numero dei pretori, volle mettere in rilievo i pregi della funzione ch'essi compiono. Ma è certo che non si possono mantenere pretori i quali pronunciano in un anno soltanto cinquanta o sessanta sentenze, o che bisognerebbe, e non mi pare conveniente, fare del pretore qualche cosa di diverso da quello che comporta la funzione giudiziaria per giustificare la conservazione di talune e non poche preture. Reputo poi che il Governo potrà ottenere dai due rami del Parlamento l'autorizzazione a mutare le circoscrizioni, poichè gli interessi locali non possono mai prevalere sugli interessi generali, seppure gli interessi locali medesimi dovessero subire qualche lesione. Del resto, siffatta lesione non è temibile, mentre per qualsiasi comune, specialmente se di qualche importanza, sarà assai maggiore il vantaggio di avere amministrata la giustizia in prossima località, da persona competente sotto ogni riguardo, piuttosto che avere sul luogo un giudice privo di lavoro e inattivo, e dalla cui presenza non derivano alcuna prosperità, alcun vantaggio all'ambiente. Ad ogni modo il legislatore deve avere l'occhio rivolto ad ideali più alti e più retti che non sia la soddisfazione di pregiudizi locali.

Quanto ai provvedimenti che riguardano le promozioni, avrei rivolta l'attenzione sopra la opportunità di rendere meno difficile ai pretori la promozione a consiglieri di appello. Anche i pretori possono concorrere od alla promozione per merito, mediante scrutinio, o per via di esame, ma per essere ammessi allo scrutinio hanno bisogno di esser pretori di prima classe e tali divenuti perchè dichiarati promovibili a scelta, e solo coloro che abbiano conseguito nello scrutinio per la promozione a consiglieri d'appello la qualifica di promovibili a scelta, possono ottenere una quarta parte dei posti

assegnati ai giudici, che abbiano riportata pari qualifica.

Questa promozione che esige per i pretori la promovibilità a scelta, innalzata alla seconda potenza, non mi pare giusta. Consentite che i pretori, i quali credono di avere in sè l'attitudine, la vigoria intellettuale, la preparazione di studi sufficienti, possano, quando abbiano raggiunta la prima categoria, chiedere di essere ammessi allo scrutinio, esigendo magari che all'uopo si abbiano informazioni favorevoli dal presidente del tribunale, nel cui circondario risiedono; e poi lasciate che corrano la stessa sorte dei giudici.

Mentre volete elevare di dignità il pretore, non vogliate deprimerlo nel passo che fa per procurare di salire più alto; mi pare che in questo le disposizioni del progetto non rispondano ad un trattamento giustamente meritato da funzionari che raggiunsero nella loro classe la prima categoria.

L'ordinamento giudiziario si commette intimamente anche col procedimento giudiziario civile. Le riforme che al Codice di procedura civile sono state fatte, servirono a togliere taluni inconvenienti, ma non furono mutate molte disposizioni che vennero rese antiquate dalle profonde innovazioni verificatesi in mezzo secolo nelle più svariate manifestazioni della vita, e specialmente nella facilità delle comunicazioni nella estensione e nella rapidità degli scambi. Il nostro Codice di procedura civile non conosce ferrovie, non conosce telegrafo, e neppure conosce gli uffici postali! Noi vediamo che, a cominciare dalle citazioni, si deve scrivere mezza pagina per dire che un atto è stato notificato, mentre oggi le cose dovrebbero andare più sollecitamente. Inoltre, il Codice esige larga quantità di forme inceppanti che non servono a nulla, sancisce una enorme quantità di nullità, le quali impediscono che la trattazione si svolga sollecitamente e servono mirabilmente a litigatori di mala fede.

Fa pena vedere come una gran parte dei nostri annali giudiziari sia occupata da sentenze in cui si discute di mere forme; fa pena rilevare come ragguardevoli intelletti, anche di Corti supreme, sieno occupati a considerare se si debba o no rendere nullo tutto un procedimento, per una inavvertenza di poco conto

e di nessuna influenza sulla indagine del vero e del giusto.

Si è discusso e si va discutendo, tra altro, se i cinque o dieci giorni per le prove testimoniali debbano essere liberi o no, e ogni tanto le Corti supreme mutano giurisprudenza; e come in questa, così in parecchie altre materie, per tali oscillazioni l'incertezza tratto tratto risorge. Tutto ciò non è razionale, è contrario ad ogni civile idealità.

Ora, onor. ministro, ella ha compiuto un'opera veramente encomiabile quando ha proposto il nuovo Codice di procedura penale, con sapienti innovazioni; completi l'opera e ci dia un Codice di procedura civile che non sia un anacronismo, che sia consono alla odierna vita commerciale e industriale, e che sia degno di questa nostra Italia, la quale sta affermando viemmaggiormente ogni giorno la sana e fruttuosa vigoria dei suoi propositi. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. La parola spetta ora all'onorevole Scialoja.

SCIALOJA (*segni d'attenzione*). Avrei volentieri taciuto, ma sento quasi un obbligo di parlare in questa occasione, sia perchè come relatore del bilancio di grazia e giustizia sono tenuto quasi ogni anno a trattare siffatte questioni, sia perchè è da lungo tempo che io penso che non vi sia in Italia problema amministrativo più urgente, e nello stesso tempo più difficile, di quello della riforma dell'ordinamento giudiziario. Credo che sia dovere di tutti coloro che si sono occupati della materia di esprimere pubblicamente il proprio pensiero, come contributo a questo edificio a cui tutti dobbiamo portare la nostra pietra.

Il presente disegno di legge è, si può dire, l'ultimo risultato, a cui il Guardasigilli è potuto pervenire in seguito ai diversi progetti che si sono presentati in questi ultimi tempi, e purtroppo anche in seguito alle restrizioni che il ministro del tesoro oppone ad ogni maggior richiesta di fondi.

Questa posizione del proponente fa sì che in molti casi la proposta rimane al disotto dei suoi stessi desideri; onde io credo che parecchie delle critiche, che sto per fare, non solo non riescano nuove, ma, almeno in parte, abbiano il consenso dello stesso ministro, il quale potrà rispondermi facilmente in parecchi casi: « Io avrei desiderato di fare ciò

che voi dite, ma me ne è mancato il mezzo ». Ma appunto per ciò io ritengo che ogni membro del Parlamento, il quale abbia la profonda persuasione che io ho, che questo sia il più grave problema di amministrazione in Italia, debba solennemente dichiarare il proprio pensiero, e soggiungere subito che è colpa del Governo non provvedere intieramente ai bisogni dell'ordinamento giudiziario.

È questa una materia in cui ogni economia è quasi delittuosa, perchè colpisce il centro di tutta la vita sociale, che è la giustizia. Un popolo come il nostro, il quale, a torto o ragione, non crede all'amministrazione della giustizia, bisogna pur dirlo francamente, o signori, è un popolo che non può dirsi assorto a quel sublime grado di civiltà, a cui tutto il suo passato ed il suo rigoglioso presente gli dà pieno diritto.

Io credo pertanto che il Parlamento debba farsi vivo, e debba dichiarare che non è questa materia in cui si possa fare economia. Certo non si deve sperperare il pubblico danaro, certo quello che si chiede deve essere pienamente giustificato, ma non bisogna che i mezzi siano al di sotto di questo supremo bisogno dello Stato.

La principale delle censure, che io muovo a questo progetto di legge, è precisamente questa: è un piccolo rimedio portato ad uno stato di cose che esige provvedimenti molto più gravi e profondi, provvedimenti i quali importano una spesa molto maggiore della somma di un milione e 600 mila lire, che, in questo momento, è a disposizione del Guardasigilli per attuare la riforma.

Io penso che lo Stato dovrebbe, senza difficoltà, dare al Guardasigilli almeno quattro o cinque milioni annui per fare una riforma seria e veramente proficua dell'ordine giudiziario. E non sarebbero, egregi colleghi, quattro o cinque milioni di spesa in più sopra il bilancio generale dello Stato; perchè noi da parecchi anni seguiamo in questa materia la più erronea delle vie. Lo Stato diffida della propria magistratura, perchè sa di trattarla inaleguatamente; e non vi è legge importante, relativa ai vari rami delle altre amministrazioni, in cui non s'introduca qualche disposizione, con la quale si istituiscano magistrature speciali; giunte, commissioni, con vari nomi, le quali nascondono l'istituzione di magistrature speciali, che costituiscono una

offesa all'ordine giudiziario generale ed in molti casi anche una offesa al più alto principio di libertà. (*Bene*). Eppure lo Stato fa così, perchè non ha piena fiducia nei giudici ordinari; bisogna dirlo, ed io son uso a parlar molto chiaramente, non intendendo però che la franchezza della mia espressione includa il minimo senso di offesa; che anzi forse nessuno in Italia ha il rispetto per la magistratura che ho io, o soprattutto nessuno ha un più alto ideale di ciò che dovrebbe essere la magistratura.

Se noi potessimo avere un ordinamento giudiziario tale da poter veramente corrispondere al bisogno di giustizia che tutti sentiamo, molte di quelle altre giurisdizioni cadrebbero, e si otterrebbe in tal modo una notevolissima economia. Non è possibile, in questo momento, dire quanto costino allo Stato tutte queste giurisdizioni speciali; ma certamente si spende per esse una gran parte di quei milioni che lo Stato rifiuta all'ordine giudiziario.

Vediamo però quali sono le proposte che ci vengono fatte, nelle quali è manifesto che il voto del Guardasigilli è tarpato dalle necessità della spesa ristretta.

Tra le più importanti riforme proposte va esaminata anzitutto quella del distacco della carriera della pretura dalla carriera dei tribunali o delle Corti.

Noi ricordiamo tutti il recente progetto presentato dal ministro Fani, in cui questo punto costituiva quasi il cardine della riforma. Si sosteneva allora che non vi può essere rimedio alle condizioni attuali della magistratura, se non si distacchi la carriera dei pretori dalle altre carriere giudiziarie; e ci si proponeva allora con una fallace imitazione dell'ordinamento francese, di reclutare i pretori fra gente per bene - vogliamo credere - ma insomma fra molte categorie di persone, le quali non potevano riscuotere la piena fiducia che si deve avere in questo magistrato.

Io do lode all'attuale Guardasigilli per avere abbandonato quel pensiero, il quale, secondo me (come ebbi a dichiarare allora come membro della Commissione del Senato che esaminò quel progetto), era veramente un nuovo colpo portato all'amministrazione della giustizia in Italia. Ed un colpo portato ad occhi bendati, senza guardare quello che già esiste in Italia. Quando parliamo di questa riforma, noi

ci dimentichiamo troppo spesso che il primo gradino dell'ordine giudiziario italiano sta nei conciliatori, che la giustizia spicciola e quotidiana in Italia si amministra dai conciliatori. Per verità non benissimo, non certo in quel modo che sarebbe desiderabile; ma in ogni modo i conciliatori rappresentano essi quel primo ordine di magistrati locali, che quasi arbitri giudicano secondo le leggi in teoria, secondo una grossolana equità in pratica, grossolana equità che può bastare per quei piccoli interessi e per quelle piccole contese che sono portate innanzi a loro. Il conciliatore è il giudice di pace, inferiore assai al giudice di pace francese, ma è il primo giudice di carattere popolare. Di esso forse si potrebbe pensare anche ad aumentare le attribuzioni, accrescendone d'altra parte le garanzie di capacità. Ad ogni modo questo primo giudice rimane fuori da tutti i nuovi progetti; ma anche se non lo si vuol toccare, bisogna ricordarsi che esiste. In quell'ordinamento che ci era proposto dal ministro Fani, pareva che questi si fosse completamente dimenticato del conciliatore, perchè voleva che il primo grado di giurisdizione fosse costituito dai pretori di carattere locale e popolare.

Il pretore deve essere un magistrato di carriera: in Italia non può non esserlo, perchè il pretore ha pienezza di giurisdizione ed anzi ha qualitativamente la più ampia di tutte le giurisdizioni, perchè i limiti della sua competenza, fuorchè in alcune speciali materie, sono relativi alla quantità, più che alla qualità. Egli è il solo magistrato che giudica di diritto civile, di commerciale, di penale e che ha poi cento altre attribuzioni, le quali sono estranee completamente a tutti gli altri gradi giudiziari. Egli presiede i consigli di famiglia, attribuzione delicatissima; a lui è data la revisione degli atti dello stato civile, e così via dicendo; perchè ogni tanto si fa una legge che onera il pretore di qualche nuova incombenza. Dunque il fare il pretore in Italia, in queste condizioni, significa adempiere ad uno dei più difficili uffici, che si possano immaginare. Io, per esempio, per quanto abbia ormai sulle mie spalle più di tre decenni di professione, mentre potrei dire - senza soverchia vanità - di esser pronto a fare domani il consigliere di Cassazione, dovrei invece confessare di non saper fare il pretore. (*Si ride*). Questa è la condizione delle cose.

Ora è evidente che a posti così delicati non possiamo chiamare che funzionari, i quali abbiano una certa cultura ed anche una certa esperienza nel giudicare. Debbono dunque i pretori essere magistrati di carriera.

E per questa parte il presente disegno di legge risponde ai miei voti; ma esso, e qui comincia il punto in cui io dissento, fa del pretore un magistrato d'ordine inferiore.

Mi si potrà dire che non si trova scritto nel progetto che i pretori dovranno essere magistrati di ordine inferiore. Ma s'intende che queste cose non si scrivono, si fanno; ed il progetto di legge, che discutiamo, fa di questa categoria dei pretori un ordine inferiore a quello dei giudici di tribunale, ancorchè godano lo stesso stipendio; e fa di questi pretori dei magistrati inferiori, imitando in parte l'antico sistema, che fu modificato poi dall'onorevole Zanardelli. L'antico sistema, quello dell'ordinamento giudiziario del 1865, ammetteva che ai primordi della carriera vi fosse una biforcazione, per cui alcuni seguissero la via delle preture ed altri quella dei tribunali, facendosi nominare aggiunti giudiziari per passar poi giudici. Parve allora e cioè quando lo Zanardelli modificò questo stato di cose, che esso non fosse corrispondente al sentimento democratico dei tempi; perchè alle carriere inferiori erano spinti i più poveri, coloro cioè che avevano un maggior bisogno di guadagnare immediatamente, dal momento che il pretore era subito remunerato, mentre l'aggiunto giudiziario doveva per qualche tempo rimanere senza remunerazione o con una remunerazione insufficiente.

Si volle allora toglier di mezzo questo stato di cose e si fece l'unificazione. Donde l'attuale carriera presenta questo enorme inconveniente che i giovani che entrano uditori giudiziari, dopo aver per qualche tempo prestato gratuitamente i loro servizi allo Stato, sono mandati nelle preture e queste preture rappresentano il purgatorio dell'ordinamento giudiziario, in cui le pene sono talvolta anche infernali. Si soffre in esse molte volte qualche cosa di peggio del disagio, qualche cosa che può distogliere più d'un valoroso giovane dall'entrare in carriera. In molti casi si produce in esse una dissoluzione della parte migliore dell'animo del giovine, che si è incamminato per la carriera

giudiziaria. Mandati in luoghi isolati, in cui non sono confortati dall'aiuto di coloro che costituiscono il ceto forense, in luoghi, in cui difettano di libri ed in cui le questioni che sono loro portate dinanzi sono spesso assai misere, che cosa possono fare questi poveri pretori? A poco a poco si corrompono, non nel senso penale della parola, ma nel senso morale. L'ozio è il loro grande corruttore e se questo ozio è troppo prolungato, se questi giovani hanno, come è accaduto e come accade a parecchi, la sfortuna di passare molti anni in queste condizioni, al momento in cui voi li riprendete per rimmetterli in carriera, li trovate assai peggiori di quando li avete mandati laggiù.

È un fenomeno questo che può verificare chiunque abbia un po' di pratica di giovani e che ho riscontrato io, per la doppia esperienza che mi sono formata e nell'insegnamento universitario e nella professione forense. Molte volte io rimango meravigliato di trovarmi in presenza di giovani, i cui meriti io aveva apprezzati all'Università, i quali dopo parecchi anni passati nella carriera giudiziaria più non si riconoscono.

D'altra parte molte volte accade che questi pretori non hanno a loro disposizione neppure la collezione delle leggi o dei decreti dello Stato, tanto che io sono a conoscenza di una sentenza emanata da un pretore, il quale dichiarò di non poter applicare la legge invocata dall'avvocato difensore, perchè non la conosceva non avendola ricevuta. Eppure la legge era da più mesi in vigore.

Ora che il male ci sia, e che sia grave, che trattenga molti giovani volenterosi dal mettersi per questa strada, che sciupi molti di quelli che si sono per essa incamminati, è un fatto innegabile e si deve constatare con la franchezza con cui io qui lo constato, per cercare di portarvi rimedio. Ma quale è il rimedio che ci viene proposto?

Il rimedio è questo: pei giovani, i quali sono entrati come uditori nella carriera giudiziaria, noi ad un certo punto stabiliremo due correnti, una si metterà per la carriera inferiore delle preture e vi rimarrà, l'altra si metterà per la carriera superiore dei tribunali e delle Corti. Ho detto che la prima si metterà per le preture e vi rimarrà, quantunque

io preveda la risposta dei compilatori del progetto che sosterranno che non vi rimarrà, perchè una via di uscita vi è pur sempre.

Infatti quel pretore che arrivato al più alto grado della sua carriera, essendo pretore di prima classe, sarà dichiarato promuovibile a scelta, potrà sperare di entrare, con assai piccola probabilità, anche nella carriera superiore. Ma tutto questo potrà accadere per una, per due, per dieci persone, ma non costituisce quella probabilità che può entrare in conto per regolare una carriera. Colui che si metterà per la via delle preture deve far conto di rimanervi.

Ora mi domando: chi si metterà per la via delle preture? In media (naturalmente ci si metteranno anche dei bravi giovani che vogliono stare tranquilli e casa loro) in media, dico, ci si metteranno due categorie di magistrati: i più bisognosi, i quali sono ammessi allo stipendio un po' prima (dopo un anno di uditorato, invece che dopo due anni) ed i quali cedono all'allettamento dell'immediato guadagno, con la probabilità di stare in luoghi meno dispendiosi; i più poveri insomma potranno sentire una certa attrattiva per questa carriera. Ed allora io mi domando se veramente questa carriera non si debba dichiarare inferiore, come io dissi poco fa. Gli altri che potranno mettersi nella carriera dei pretori, saranno coloro che, non sentendosi molto forti e vedendo le molte siepi dei concorsi e degli scrutini, che sbarrano la corsa dell'alta carriera, preferiranno di adagiarsi nelle placide promozioni delle quattro classi di pretori, che si vogliono formare. Saranno questi dunque i più deboli intellettualmente.

Risultato: i pretori italiani saranno senza dubbio una categoria inferiore della magistratura; e per l'una o per l'altra ragione daranno garanzie assai minori degli altri magistrati per la retta amministrazione della giustizia.

È ciò utile? È ciò tale cosa che si possa senza gravi scrupoli approvare? Io dico la verità, sento nell'animo mio una grande resistenza contro questa approvazione, perchè l'amministrazione della giustizia non è soltanto il più alto e sublime ufficio, non è soltanto la prima ragione di essere dello Stato, ma è anche l'organo più efficace dell'educazione morale del nostro popolo.

Noi, a proposito dell'educazione, parliamo sempre di scuola; ma la scuola si fa in tutti i nostri atti. La principale scuola di morale è appunto la giustizia popolare, quella che sta a contatto delle classi più umili del nostro popolo, e tale è la giustizia dei pretori. I pretori dinanzi al popolo nostro debbono rappresentare la giustizia dello Stato; il popolo non vede altro; è il pretore che impersona questo sublime ideale.

Per ciò io non credo che ci siano sacrifici dai quali dobbiamo rifuggire per elevare la funzione dei pretori innanzi al nostro popolo.

La via, che ci si propone, ci condurrà a questa meta?

Francamente non mi pare.

Molti dei miei amici (che sogliono essere male lingue) dicono che io sono critico. Ma non lo sono, e voglio subito dimostrarlo.

In un discorso come questo io potrei contentarmi di fare la censura delle proposte, e concludere: presentatemi delle altre. Ma io credo invece che, avendo studiato un poco questo problema, io debba sottoporre a voi qualche idea in proposito, idea che naturalmente a me pare abbastanza matura, ma che obbiettivamente non oserei dire sicura per l'immensa difficoltà dell'argomento.

Io avrei vagheggiato un sistema per cui fosse abolito il pretore come tale, nell'ordinamento giudiziario.

Io vorrei che i magistrati nelle preture fossero tutti giudici in missione; giudici incardinati ai tribunali e mandati in missione temporanea, in modo che le funzioni di pretore fossero affidate sempre a magistrati dell'altezza e della dignità del giudice, e che i giudici non avessero il tempo di sciuparsi nel modo che ho detto dianzi, con la troppo lunga permanenza nelle preture.

Potrebbero allora questi giudici soddisfare in vario modo al servizio nelle varie preture secondo le diverse necessità. Vi sono preture in cui i titolari hanno assai poco da fare ed altre in cui il lavoro è enorme. Non vi è ragione che così nelle une come nelle altre si tenga un magistrato fisso. Il magistrato in missione potrà impiegare parte del suo tempo in alcune preture, mentre in altre egli potrà restare, per turno con altri, senza interruzione. Ma questo

giudice apparterrà sempre ad un unico centro che è il tribunale.

È un sistema questo che a me par degno di essere meditato, tale da non potersi gettar via senza considerarlo, perchè mi pare che sia quello che più risponda ai bisogni, che offra un minor numero d'inconvenienti; non dico che non ne abbia, perchè nessuno può pensare di proporre un sistema che non abbia inconvenienti, ma si tratta solo di trovare quello che ne abbia il minor numero. Io perciò vorrei che il Guardasigilli tenesse conto di questa proposta: vedesse se veramente non sia tale da doversi studiare e sviluppare, esaminandone anche le conseguenze finanziarie. Io non credo che porterebbe grande spesa, perchè permetterebbe di servirsi in alcune preture di giudici in missione per due o tre mesi in complesso, onde ci sarebbe una economia di personale, potendo un solo giudice adempiere agli uffici giurisdizionali di parecchi pretori.

Aggiungo subito però che questo sistema esigerebbe un'altra riforma, perchè si tratta di una questione complicata, ed è un errore il credere di semplificare le cose chiudendo gli occhi sopra le ulteriori conseguenze. Quando il problema è complesso bisogna affrontarlo in tutta la sua complessità, il credere di poterlo risolvere a pezzi sarebbe uno sprecare il tempo e il danaro. Io penso dunque che alla riforma delle preture debba andar congiunta la riforma delle cancellerie di pretura. Chiunque ha pratica di queste cose, sa quanti di quogli atti, i quali oggi sono dalla legge deferiti ai pretori, si compiono di fatto, illegalmente, ma consuetudinariamente, dai cancellieri, i quali, purtroppo, sono oggi in condizioni tali che difficilmente il legislatore potrebbe senza altro aver piena fiducia in essi. Bisogna dunque riformare le cancellerie di pretura, il che importerebbe qualche spesa; non c'è da farsi illusione su questo; ma sarebbero danari bene impiegati.

Riformate le cancellerie, affidate ai cancellieri molte di quelle incombenze che oggi essi adempiono illegalmente e che adempirebbero invece legalmente, si diminuirebbero invece le mansioni del pretore e si renderebbe possibile l'intervento di lui soltanto negli affari veramente giurisdizionali.

Con questo sistema io credo che si avrebbe

una risoluzione del problema, tale da acquistare l'animo nostro meglio di quella che ci è stata proposta.

Continuiamo ad esaminare il disegno di legge.

Relativamente ai tribunali e alle Corti d'appello ed anche alle Corti di cassazione ci si propone una importante riforma: giudice unico in primo grado civile nei tribunali; tre giudicanti nelle Corti d'appello, cinque nelle cassazioni.

Dico subito che, per quanto questa riforma, secondo le mie previsioni, possa suscitare molte difficoltà al Guardasigilli, io sono ad essa favorevole, per le ragioni che sono già state accennate dagli egregi colleghi, e che non istarò a ripetere.

Per quanto si riflette alle Corti d'appello e di cassazione, non si dovrebbero incontrare seri ostacoli. Quello che più può dare da pensare è l'unicità del giudice nei tribunali.

A me, dopo averci molto riflettuto, pare la cosa possa dirsi matura, ma... — qui vi è d'accapo, con mio dispiacere, un ma — ma non con questo giudice unico che ci presentate. Quando avrete sdoppiata la carriera iniziale e mandato i pretori in una specie di cul di sacco (tale è la loro carriera separata), i giudici di tribunale chi saranno? Saranno i novellini, quelli che avranno fatto due anni soli di uditorato e che cominceranno a giudicare nei tribunali senza esperienza.

Si risponderà forse: nei primi tempi li manderemo nei collegi. Ma, in quali collegi? Questi collegi in molti luoghi saranno composti molto debolmente, sì che li formerete talora anche con quei poveri pretori, che avete tenuto in disparte, cosa non bella per la costituzione di un magistrato d'appello. Ad ogni modo metterete ben presto il giudice a far da sè senza aver compiuto quel lungo tirocinio che adesso fa nelle preture, in molti luoghi male, ma pur sempre acquistando una certa esperienza.

Io vorrei che il giudice unico fosse invece un giudice maturo per essere consigliere di appello; che fosse un giudice già giunto per esperienza e per dottrina ad un alto grado nella carriera, ed allora io capirei che fosse giudice unico, allora io a lui mi sottoporrei con piena fiducia.

Per me dunque nessuna pregiudiziale di ordine teorico contro il giudice unico, ma solo

una pregiudiziale di ordine pratico, poichè il giudice unico che voi proponete, non mi pare che possa avere la necessaria autorità.

Io invece credo che, se il Guardasigilli potesse accettare l'ordine di idee che poc' anzi io esponeva al Senato, si farebbe dai giudici in missione nelle preture il tirocinio, e, dopo qualche tempo, si avrebbe quel giudice unico maturo e degno di assumere pienamente le funzioni del tribunale in primo grado.

Allo stato delle cose, io avrei molto ritengo ad accettare la proposta; perchè non si può dire, in queste materie, facciamo un esperimento; non è un *corpus cile* che ammetta esperimenti l'amministrazione della giustizia; e si andrebbe anche incontro a questo grande pericolo, che un' esperienza del giudice unico che non riuscisse, condannerebbe il sistema stesso dell'unicità del giudice chi sa per quanto tempo, ingiustamente, perchè la non riuscita si dovrebbe a circostanze concomitanti, non all'istituto in se stesso.

Il progetto, relativamente alla distribuzione delle materie fra i tribunali ed i pretori, porta per opera della Commissione, una innovazione abbastanza grave.

Presentemente tutta la materia relativa alle imposte è sottratta alla competenza dei pretori ed è portata dinanzi ai tribunali, qualunque sia la somma richiesta, per la grande importanza che la cosa ha, non solo per gli interessi dello Stato, ma per i cittadini che debbono essere trattati ugualmente in una materia così delicata.

La Commissione propone (ed io non so se il ministro abbia accettata questa proposta) che anche la materia delle imposte sia deferita a quei tali pretori, nei quali io non potrei avere tutta la fiducia — dico la verità: io non so se l'onorevole Guardasigilli abbia accettata questa proposta, e sopra tutto non so se l'abbia accettata il ministro del tesoro, il quale è d'accordo col Guardasigilli nel suo progetto, ma non so se sia d'accordo anche in questa modificazione proposta dall' Ufficio centrale: io ne dubiterei molto.

Ma ad ogni modo, se passasse questa modificazione, voi vedete di quanto crescerebbe ancora l'importanza del pretore, e di quanto per conseguenza sarebbe più condannabile ogni

sistema che ne abbassasse il livello intellettuale e morale.

Veniamo, se il Senato non è annoiato...

Voci: No, no, continui.

SCIALOJA ... veniamo a qualche altra considerazione, che sarà forse un po' pericolosa, perchè mi farà imbarcare in un tema alquanto grave.

Si propone di diminuire il numero di alcune categorie di magistrati; dei giudici e dei consiglieri di appello, specialmente: una diminuzione molto piccola; mi pare di cento giudici e poco più di quaranta consiglieri di appello. Si propone questa diminuzione evidentemente perchè sarebbe permessa a causa del giudice unico la riduzione del numero dei giudici, e perchè la riduzione a tre giudicanti nelle Corti di appello permetterebbe anche qualche diminuzione nel personale di queste. Io plaudo ad ogni diminuzione di personale, poichè le grandi difficoltà attuali provengono dal dover provvedere ad un personale troppo numeroso per quello che può dare la piazza.

Ma se rivolgo lo sguardo alla magistratura più elevata, alla Corte di cassazione, trovo che questa riduzione non c'è. E perchè non si è fatta questa riduzione? Si potrebbe rispondere, perchè il personale attuale giudicante non basta, ed infatti c'è qualche Corte di cassazione in cui forse il personale attuale è insufficiente.

MORTARA, *dell' Ufficio centrale*. Anzi si è aumentato.

SCIALOJA. Me lo permetta, il carissimo collega Mortara, ma io debbo parlare di lui. C'è una riforma di cui molto si parla, che si può dire ormai entrata quasi nella coscienza di tutti: non quella della Cassazione unica che desidera il collega, ma un'altra, cioè l'abolizione del Pubblico Ministero in Corte di cassazione civile. A che serve il Pubblico Ministero nella cassazione civile? È una superfetazione, è un residuo storico che non ha altra ragione che la tradizione (*approvazioni*); perchè un magistrato il quale deve dire in pubblico la propria opinione, ma che non partecipa al giudizio, è un magistrato inutile da una parte, pericoloso dall'altra. Non c'è nulla di personale in quello che sto per dire, lo intendo bene il collega Mortara; ma io mi sono spesso domandato se non sia peggio il buon

Pubblico Ministero civile in cassazione, o il cattivo.

Se è buono, che cosa accade? Che colla sua autorità egli s'impone al Collegio giudicante, il quale non giudica più con la propria coscienza indipendente come dovrebbe, ma ha riguardo all'autorità dell'uomo che ha parlato; e sappiamo tutti, per esempio, che quando parla il collega Mortara in Cassazione, la Corte, tranne casi eccezionali, dirà quello che ha detto lui. Ora questo non è bene per l'amministrazione della giustizia. Il Corpo giudicante deve giudicare con piena indipendenza, e l'indipendenza non deve essere perturbata neppure dalla riverenza verso uomini di alto valore.

È pur evidente che quando un magistrato autorevole ha parlato in pubblico, e si è sbilanciato, deve provare rincrescimento, se la Corte di cassazione non lo segue. Se io avessi preso delle conclusioni, mi sentirei seccato che la Corte non mi seguisse, non ne farei una questione, come non ne farebbe il collega Mortara, ma non ne proverei piacere, e, se la cosa si ripetesse molte volte diventerebbe intollerabile.

Se il Pubblico Ministero è buono, accade questo: se è cattivo, e pur troppo accade anche che ce ne siano dei cattivi, diventa una cosa addirittura sconveniente per la dignità dell'amministrazione della giustizia. Finché il magistrato mediocre fa, nella sua Camera di consiglio, una sentenza non molto bella, ciò sarà noto solo alle parti e a pochi altri; ma il magistrato che in pubblica udienza, nel più alto seggio, dice cose non perfettamente consone alla dottrina e al senno che dovrebbe avere...

LOJODICE. Non è cosa molto rara...

SCIALOIA. Dice il collega Lojodice, che è una mala lingua (*si vide*), che non è tanto raro questo caso, e ciò mette evidentemente la giustizia in condizioni in cui non si dovrebbe trovare.

E perché non si abolisce il Pubblico Ministero in Cassazione? Ed il carissimo amico Guardasigilli potrebbe dirmi: e tu perché non l'hai proposto? Non l'ho proposto io, e non lo propone lui, per una ragione gravissima, ed è appunto di questa che io intendevo parlare.

È una questione grave, perché allo stato delle cose, non si può proporre tale abolizione, perché ciò significherebbe abolire, nei più alti gradi della gerarchia, un notevole numero di

posti, e significherebbe per conseguenza peggiorare la carriera dei magistrati. E siccome il peggioramento di questa carriera avrebbe un cattivo riflesso nel reclutamento del personale, si farebbe opera contraria al miglioramento della Magistratura (*Commenti*).

È così, on. colleghi; ogni ordinamento giudiziario deve oggi ammettere un certo numero di posti nei più alti gradi, perché si debbono conservare le maggiori probabilità di promozioni per migliorare la carriera generale.

Onde, qual'è il rimedio?

Ecco la questione gravissima che io voglio proporre al Senato.

Qual'è il rimedio? Uno dei più gravi inconvenienti di tutto l'ordinamento giudiziario, sta nella necessità di subordinare l'ordinamento stesso delle magistrature alla possibilità delle promozioni: bisogna farsi animo e coraggio e rompere questo vincolo. Bisogna che il miglioramento individuale dei magistrati sia indipendente, fino ad un certo punto, s'intende, dalle promozioni ai posti più elevati; bisogna per conseguenza adottare per la magistratura quel principio che si chiama del ruolo aperto nelle gerarchie amministrative. È un principio che l'Italia conosce, perché lo abbiamo già nell'Amministrazione delle poste, dove forse era meno forte la ragione di ammetterlo; ma se vi è ordine di funzionari dello Stato, in cui questo principio sia conveniente e necessario, è evidentemente quello della magistratura.

I magistrati hanno tutti la medesima funzione, che è quella di giudicare, tutti applicando le stesse leggi, tutti dovendo applicarle con perizia e con sapienza; dunque fra il pretore ed il presidente della Corte di cassazione essenziale differenza di funzioni non vi è, giudica l'uno e giudica l'altro, è sempre la stessa funzione intellettuale e morale che si esercita.

Se c'è pertanto carriera in cui sia lecito, secondo me necessario, disgiungere il miglior trattamento individuale dalla gerarchia degli uffici è proprio la carriera giudiziaria.

Ora se voi stabilirete dei miglioramenti nel trattamento dei giudici indipendenti dalle promozioni, io credo che avrete ammesso un principio fondamentale, che sarà il solo vero rimedio allo stato presente delle cose. Io credo che se non si arriva a questo, tutto il resto

sarà espediente più o meno vano: il rimedio vero è il ruolo aperto. Quando col ruolo aperto voi potrete ammettere che quel giudice in missione di pretore, il quale avrà ben compiuto al suo ufficio in una pretura di Roma o di Napoli, ufficio importantissimo, sia mantenuto a quel posto dandogli quello stipendio che gli darestes se fosse consigliere d'appello, io credo che avrete fatto un gran passo per la retta amministrazione della giustizia in Italia. Ed allora nessuno si lamenterà se sfronderete i più alti posti, se taglierete le inutilità della magistratura superiore, perchè ciò non recherà nocumento alla carriera di coloro che entrano o che si trovano nei gradi inferiori della gerarchia. Io credo che questo principio che si vien facendo strada (io lo sto predicando da parecchi anni) arriverà un giorno ad essere attuato; e se vi si deve arrivare, credo meglio studiare la cosa adesso, affinchè invece di spendere un milione e seicento mila lire in piccoli rimedi, che lasceranno le cose allo stato in cui oggi si trovano, si faccia una riforma organica su due o tre principii fondamentali e con uno sforzo di quattro o cinque milioni l'anno, per dare alla magistratura un assetto tale che la migliori essenzialmente, e soprattutto che faccia risorgere nel popolo italiano quella completa fiducia nell'amministrazione della giustizia che esso deve avere, che esso ha il diritto d'avere e che purtroppo non ha pienamente, a torto o a ragione: in gran parte a torto, ma in qualche piccola parte a ragione. (*Approvazioni*).

Resta la questione dell'entrata in carriera e delle promozioni.

Entrata in carriera. Grande allarme c'è per questa entrata in carriera e specialmente per l'ammissione al grado di uditore. Grandi allarmi: Commissioni le quali hanno alzato alte grida per i cattivi risultati di questi esami. Pochi si presentano, di questi pochi pochissimi resistono alla non difficilissima prova, tanto che ormai da più tempo non si arriva a nominare quel numero di uditori, i cui posti sono messi a concorso: cosa grave quando vediamo quanti sono i concorrenti ad altre carriere anche dello Stato. Si dice: la colpa è dell'Università. Questo si è ripetuto molte volte, ma mi si permetta, come professore di Università, di reclamare contro quest'accusa. Non dico che non vi sia qualche cosa di vero, ma io non credo

che mi faccia velo il carattere che ho di professore di Università, se affermo che se vi è qualche cosa, che è veramente migliorato in Italia, è l'Università.

Non credo affatto giustificato il grido contro le Università italiane. Nell'insegnamento universitario vi sono gravi mali, ed io ho avuto occasione di parlarne spesso anche in Senato, tanto che ho reclamato una riforma *ab imis* dei metodi di insegnamento, i quali sono ormai antiquati tanto da non corrispondere più ai bisogni. Ma si tratterebbe di una riforma che costerebbe molti milioni allo Stato, molti di più di quella dell'ordinamento giudiziario, perchè bisognerebbe incominciare dagli stessi locali ed i soli locali porterebbero una spesa di molti milioni.

Tuttavia io non credo che l'elemento universitario sia tale da attribuire ad esso il male di questi concorsi.

Il male di questi concorsi è prodotto soprattutto da questo, che oramai, fatte le debite eccezioni, non si dà alla carriera della magistratura se non lo scarto degli studenti di legge. Non si danno a questa carriera tutti coloro che si sentono o per ragioni economiche o per ragioni intellettuali abbastanza forti per affrontare il mare più tempestoso della professione libera; ma non ci si danno neppure coloro che sperano di avere dallo Stato, nelle carriere amministrative, condizioni molto migliori di quello che troverebbero nella magistratura. Vedete ad esempio darsi alla carriera delle Amministrazioni provinciali giovani, che chiunque ha avuto occasione di far da esaminatore in quei concorsi, ha certamente giudicato degni della carriera giudiziaria. Ma perchè questi giovani non si sono presentati all'esame di uditore? Perchè, fatti i loro calcoli, hanno trovato più conveniente di intraprendere la carriera nell'Amministrazione provinciale.

È lo Stato dunque che fa concorrenza a se stesso.

Ma appunto in ciò si dimostrano le conseguenze del grave errore nel quale attualmente ci troviamo, perchè l'ordinamento giudiziario deve esser tale che la carriera giudiziaria debba esser posta al di sopra di tutte le altre carriere dello Stato.

Stabiliamo questo punto fondamentale: lo Stato per provvedere all'ordinamento giudi-

ziario deve far in modo che non ci sia carriera di Stato superiore a quella giudiziaria.

Ho detto di una delle ragioni del cattivo esito di questi concorsi. L'altra può essere il modo come sono composte le Commissioni esaminatrici, perchè purtroppo è talvolta accaduto che i temi dati per questi concorsi sono stati tali da dover far bocciare la Commissione esaminatrice e non già l'uditore che non sapeva rispondere. (*Bene*).

Ma il male c'è e bisogna assolutamente provvedere. Non credo però che mettendo una materia di più o di meno nel programma del concorso si produrrà un gran mutamento, in questo primo vaglio per la nomina del giudice.

Vengono le promozioni, cosa singolarmente delicata.

Le promozioni si facevano un tempo col sistema delle Commissioni di scrutinio. Come funzionavano queste Commissioni? In complesso piuttosto male, tanto che dovette intervenire il legislatore, ed abbiamo avuto quelle leggi Orlando, che hanno introdotto grandi modificazioni in tal materia, modificazioni che partivano da concetti idealmente buoni e che perciò speravano di poter produrre un buon effetto, ma che alla prova pratica hanno fatto il più grave naufragio che si possa immaginare, un naufragio con morti e feriti: e purtroppo i più leggeri sono rimasti a galla. (*Approvazioni*).

Dunque lo stato delle cose non permette di seguire il sistema dei concorsi, quel sistema cioè che le leggi Orlando avevano istituito. È inutile fare una analisi particolareggiata in proposito, la quale potrebbe riuscire crudele: tutti, l'on. ministro e la Commissione compresi, riconoscono pienamente questo stato di cose.

Quale è il rimedio allora?

Il rimedio che ci si propone è questo: torniamo all'antico. Tutto quel sistema che ci si propone, sia pure con qualche modificazione, è l'antico sistema degli scrutini. Ora è questo un vero rimedio? Io ne dubito assai.

Così come esso ci viene proposto, ha sollevato molti clamori nella stessa magistratura, e se questi clamori venissero dalla parte meno attiva o più infingarda della magistratura, anch'io sarei dell'opinione che non se ne dovesse tener conto, ma ci sono venuti invece anche dalla parte più intelligente.

*Voci.* Ma si è ecceduto.

SCIALOJA. Sì, forse si è ecceduto, ma questa è materia disciplinare, della quale dovrà occuparsi l'on. ministro Guardasigilli. Noi dobbiamo soltanto vedere se fra le cose dette da questi magistrati, ve ne siano delle giuste, e a me sembra che di cose giuste se ne siano dette. Hanno detto soprattutto questo, che col sistema che si propone, col sistema degli scrutini in ordine di anzianità sarà fatta ben piccola parte al merito; gran parte invece all'anzianità. La cosa è molto complicata, onde mi permetta il Senato di riassumerla così come ho detto (ci sono infatti promozioni di merito, altre di anzianità, scrutini per merito distinto ecc.). Ora i più valorosi sentono diminuita la probabilità di promozioni con questo ordinamento. Io credo che, tenendo conto dell'esperienza fatta secondo le leggi anteriori più simili al progetto, ed anche tenendo conto della esperienza fatta delle leggi Orlando e del sistema dei concorsi, ci si debba persuadere che allo stato attuale delle cose non convenga (dico forse un'eresia e non vorrei dirla) non convenga diminuire troppo i poteri del ministro. L'ideale di una magistratura è quello di essere indipendente dal ministro; questo bisogna affermarlo e riconoscerlo; non c'è animo di giurista o di libero cittadino che non debba desiderare di seguire questo ideale. Ma il problema pratico si pone così: la magistratura presente, nell'attuale sua composizione, è tale che lasciata a se stessa si possa sperare che si risani da sé? che sia severa con se stessa, che insomma risponda completamente a ciò che il popolo è in diritto di chiedere ad essa? La esperienza fatta in questi anni con diversi sistemi, mi costringe, malinconicamente, a rispondere di no. Non esiste ancora questa magistratura così solida e rigorosa verso se stessa che ci si possa affidare senz'altro ad essa. La pietà, quel grave male che è la pietà in Italia (perchè l'italiano è compassionevole e non giusto, perchè non è arrivato a quel grado di civiltà superiore che è la giustizia), è la distruggitrice di tutti i buoni ordinamenti in questa materia. Basta saper piangere per essere promossi, o signori!

È assolutamente necessario che ci sia un organo responsabile, che ci sia qualcuno che operi con piena responsabilità. Molti che con-

sigliano, perchè non si può lasciare il ministro solo (io lascierei l'amico Finocchiaro-Aprile solissimo, ma egli avrebbe il dovere di dirmi: non voglio rimaner solo) in materia così delicata; ed inoltre tutto ciò che il ministro fa e che fanno i Consigli e le Commissioni deve essere pubblicamente motivato.

Il vizio fondamentale di tutti gli ordinamenti che abbiamo avuto fin qui è il segreto inquisitorio di tutti gli ordinamenti della magistratura. I Consigli superiori, le Commissioni consultive votano a palle bianche e a palle nere senza dar conto pubblicamente a nessuno, delle ragioni della scelta! Il ministro accetta o non accetta senza rispondere a nessuno delle ragioni della sua accettazione o meno.

Ora io credo che il primo correttivo per fare risorgere il sentimento della giustizia e della responsabilità in queste cose sia la pubblicità.

Il ministro che sceglie i consiglieri di Cassazione deve pubblicamente dichiarare i motivi per i quali li ha scelti. Il Consiglio superiore o la Commissione che ha dato il suo consiglio di preferire Tizio a Caio, deve fare il paragone tra l'uno e l'altro pubblicamente, stampando la sua motivazione nel bollettino. Così si fa per le Università; è un sistema che ha dei vizi, però nel complesso dà risultati abbastanza buoni. Per le Università i giudici dicono perchè si preferisce Tizio a Caio e la motivazione viene stampata e chi erra è colpito dal biasimo della pubblica opinione.

Il ministro può non accettare il voto della Commissione o del Consiglio superiore, ma il ministro che non accetta deve stampare i motivi della non accettazione.

Io credo che qualunque sia il sistema che si voglia adottare in questa difficilissima materia, il principio della pubblicità più chiara e solenne debba ammettersi. E certo molte cose che sono accadute nel silenzio non accadrebbero di fronte al pubblico.

Io, per conseguenza proporrei, per questa parte, qualunque delle proposte si accettasse, di introdurre il principio della pubblicità in queste scelte, quando siano fatte per merito.

Resta l'ultima questione dell'età. Ora di una cosa ci dobbiamo preoccupare: quando avremo fatto il nuovo ordinamento, gli effetti di questo,

se buoni, come speriamo, non si faranno sentire che fra molto tempo; noi dobbiamo accelerare quanto più possiamo il tempo in cui praticamente si venga ad attuare il nuovo ordinamento, ed io starei quindi per il minor limite di età proposto dal ministro di fronte a quel maggiore proposto dalla Commissione. Bisogna certo aver riguardi a coloro che se ne vanno a casa per questi limiti di età ed introdurre quel che non fu messo nella legge dei professori, che abbiano cioè la pienezza della pensione.. (*Interruzioni a bassa voce del senatore Loio-dice*).

SCIALOJA. Appunto perchè non s'introdussero quei temperamenti per i professori venne poi quella pietà per cui rimasero a posto insegnanti che non dovevano restarvi. Dunque, per evitare questo, la legge deve provvedere con un buon trattamento di pensione; ma io credo che per accelerare il movimento, per produrre i mutamenti, che la legge impone, sia utile conservare i minori limiti di età che il ministro Guardasigilli, d'accordo col ministro del tesoro, proponeva.

Io debbo chiedere scusa al Senato di averlo, forse troppo a lungo trattenuto; ma ho parlato proprio per dovere e nel modo più semplice che io potevo. (*Approvazioni vivissime; congratulazioni*).

PRESIDENTE. Stante l'ora tarda, il seguito della discussione è rinviato a domani.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani alle 15:

Discussione dei seguenti disegni di legge:

Modificazioni all'Ordinamento giudiziario (N. 583-*Seguito*);

Ordinamento del notariato e degli archivi notarili (N. 397);

Sull'obbligo della laurea in medicina e chirurgia per l'esercizio della odontoiatria (Numero 405-B);

Contributo dello Stato alla previdenza contro la disoccupazione involontaria (N. 370).

La seduta è sciolta (ore 18).

Licenziato per la stampa il 19 marzo 1912 (ore 11).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.