

CCXX.

TORNATA DEL 13 MARZO 1912

Presidenza del Presidente MANFREDI

Sommario. — *Sunto di petizioni* (pag. 7297) — *Elenco di omaggi* (pag. 7297) — *Ringraziamenti* (pag. 7298) — *Congedi* (pag. 7298) — *Annuncio di una proposta di legge del senatore Benerentano* (pag. 7298) — *Annuncio di un'interpellanza del senatore Casana al ministro della guerra sulla pubblicazione del Memoriale del generale Pecori-Giraldi* (pag. 7298) — *In seguito a dichiarazioni del ministro della guerra* (pag. 7303), *il senatore Casana rinuncia a svolgere la sua interpellanza* (pag. 7303) — *Dichiarazioni del ministro della guerra sulla nostra situazione militare in Libia* (pag. 7302) — *Seguito della discussione sull'« Ordinamento giudiziario » N. 583 A)* — *Discorsi del ministro Guardasigilli* (pag. 7298) *e del senatore Vacca, relatore* (pag. 7310) — *Presentazione di relazioni* (pagina 7310).

La seduta è aperta alle ore 15.10.

Sono presenti i ministri degli affari esteri, della guerra, di grazia e giustizia e dei culti.

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

Sunto di petizioni.

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, Biscaretti di dar lettura del sunto delle petizioni pervenute al Senato.

BISCARETTI, *segretario*, legge:

N. 123. Il signor Niccolò Bezzara di Bergamo fa voti perchè le disposizioni degli articoli 315, e 325 374 della legge 13 novembre 1859, relative all'insegnamento religioso nelle pubbliche scuole elementari, siano ripristinate nella lettera e nello spirito.

N. 124. I signori Luigi Gavirati, di Milano ed avv. Bocca Michele di Biella in nome proprio, e per incarico di altri 84,067 cittadini italiani ed elettori politici, fanno istanza al Senato perchè non sia approvato il disegno di legge

relativo a provvedimenti per l'esercizio delle assicurazioni sulla durata della vita umana da parte di un istituto nazionale di assicurazioni.

Elenco di omaggi.

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, Biscaretti, di dar lettura dell'elenco di omaggi pervenuti al Senato.

BISCARETTI, *segretario*, legge:

Il comune di Padova: *Atti di quel Consiglio comunale. Anno 1911, vol. XLVIII.*

L'Istituto italiano di credito fondiario: *Relazione di quel Consiglio d'amministrazione e dei sindaci sull'esercizio 1911.*

Il signor Cestarelli Domenico: *La giustizia penale e le riforme che s'invocano in armonia con le attribuzioni degli avvocati, giudici e cancellieri*

L'onorevole senatore conte Francesco Pullè *Le conquiste scientifiche e civili dell'Italia in Oriente dall'antichità ai tempi nuovi.*

L'Accademia di Udine: *Atti di quell'Accademia. IV serie, vol. I, anno 1910-11.*

Ringraziamenti.

PRESIDENTE. La famiglia del defunto senatore Tassi ringrazia il Senato della commemorazione e delle condoglianze inviate.

Congedi.

PRESIDENTE. Chiedono congedo i senatori: Lucca di giorni otto, per motivi di famiglia; Paganini di giorni quattro, per motivi di famiglia; Cerruti di giorni dieci, per motivi di salute.

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

Annuncio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. È pervenuta alla Presidenza una proposta di legge di iniziativa del senatore Beneventano, la quale, a termini dell'articolo 81 del regolamento, sarà trasmessa agli Uffici.

Annuncio di interpellanza.

PRESIDENTE. Annuncio al Senato una interpellanza del senatore Casana al ministro della guerra così concepita: « Per sapere se la pubblicazione del memoriale a lui diretto dal generale Pecori-Giraldi sia da imputarsi all'interessato e per conoscere, in tale riprovevole caso, quali provvedimenti intenda il Governo di adottare ». (*Benissimo*).

In assenza del ministro della guerra, prego l'onor. Guardasigilli di volergliene dare comunicazione.

FINOCCHIARO-APRILE, *ministro di grazia e giustizia e dei culti*. Mi farò premura di informare il ministro della guerra della presentazione di questa interpellanza.

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

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

Chiusa la discussione generale nell'ultima seduta, fu riservata al ministro ed al relatore la facoltà di parlare.

FINOCCHIARO-APRILE, *ministro di grazia e giustizia e dei culti*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FINOCCHIARO-APRILE, *ministro di grazia e giustizia e dei culti*. Onorevoli senatori! Ho seguito con la più viva attenzione l'elevata discussione che si è fatta nei giorni scorsi sul disegno di legge presentato dal Governo per alcune modificazioni all'ordinamento giudiziario.

Gli onor. senatori d'Andrea, Mazziotti, Levi-Civita, Scialoja, De Blasio, Parpaglia, De Cupis, Perla e Vischi, hanno esposto considerazioni di molto rilievo non solo sul disegno di legge, ma su tutto il complesso degli argomenti che si riferiscono all'ordinamento giudiziario. Il tema, vasto e sopra ogni altro importante, è degno della maggiore attenzione del Senato.

L'ordinamento della giustizia e quello della Magistratura sono stati in ogni tempo la preoccupazione degli uomini di Stato e del Parlamento, per l'intimo loro rapporto collo svolgimento della vita sociale, colla prosperità del paese.

Per risolvere in modo soddisfacente il problema ponderoso di una riforma corrispondente a tutte le legittime esigenze della pubblica opinione, occorre non solamente la piena visione dei bisogni ai quali provvedere, ma la ricerca e la risoluzione del metodo e dei mezzi finanziari necessari per raggiungere lo scopo. È evidente che per attuare riforme radicali deve tenersi conto delle condizioni generali del paese, e della possibilità di attuarle.

Progetti riguardanti vaste riforme sono stati varie volte studiati e proposti. Non ne farò l'enumerazione, per non andare oltre i confini del mio discorso. I vari progetti però diretti ad affrontare contemporaneamente tutti i problemi dell'ordine giudiziario, se hanno dimostrato l'alto valore di coloro che li preparano, non sono riusciti ad entrare in porto; appunto per la complessità e la estensione della riforma, per gli ostacoli derivanti dalle soluzioni proposte, per la mancanza di mezzi finanziari corrispondenti. Ed è perciò che le riforme graduali hanno potuto condurre ad utili risultati, attuando miglioramenti di qualche importanza, e risolvendo questioni urgenti che per altra via sarebbero rimaste insolte.

Soprattutto è la difficoltà di adeguate risorse finanziarie che ha impedito riforme estese a tutto l'organismo giudiziario.

L'onorevole Scialoja, segnalando il bisogno di affrontare il problema, accennò alle necessità

di mezzi straordinari; e indicò, certo senza esagerazione, la somma approssimativamente occorrente. Ma, pur troppo, nelle condizioni presenti e in vista delle gravi necessità che incombono al paese, per alti interessi della vita nazionale, non era possibile di chiedere e di ottenere mezzi maggiori di quelli sulla cui base è fondato il disegno di legge.

Deriva da ciò la necessità di seguire il sistema delle riforme graduali, che, pur non investendo tutto il problema, ne toccano alcuni tra i punti più urgenti ed importanti.

Non è a dubitare che tali siano quelli riguardanti la giustizia mandamentale, il regolamento delle promozioni dei magistrati, il miglioramento economico, l'avviamento ad una riforma delle giurisdizioni, ai quali si riferisce principalmente il disegno di legge sul quale il Senato dovrà dare il suo voto. Su questi argomenti il mio onorevole predecessore presentò un disegno di legge, che era in corso di studio presso la Commissione eletta dagli Uffici quando ebbi l'onore di assumere la direzione del Ministero di grazia e giustizia. Dissentendo da quel progetto in alcune delle sue parti sostanziali, ho sostituito ad esso il disegno di legge che è ora in discussione.

L'onorevole Scialoja, mi rese lode per avere ritirato il progetto dell'onorevole Fani, non approvando la soluzione con esso proposta dell'ordinamento della giustizia mandamentale. Essa invero non era a mio giudizio adeguata allo scopo; e, pur rendendo omaggio agli elevati intendimenti del proponente, ritenni di dover seguire una via diversa, allo scopo di assicurare nel primo gradino dell'amministrazione della giustizia una magistratura idonea, con una carriera conveniente, adatta a soddisfare ogni legittima esigenza delle popolazioni.

E alle proposte riguardanti la giustizia mandamentale sono coordinate ed aggiunte le altre che toccano argomenti di non minore importanza.

Uno dei punti più dibattuti in questa vessata materia dell'ordinamento giudiziario è quello riguardante il reclutamento della carriera dei magistrati; perchè ad essa si collega tutto il meccanismo dell'amministrazione della giustizia.

Le difficoltà maggiori, sono derivate dalla unicità della carriera, dall'obbligo per tutti della

funzione pretoriale, che valse ad allontanare dalla magistratura molti giovani che per l'ingegno e gli studi ne sarebbero stati degnissimi. La preoccupazione di dover essere relegati in piccoli centri rurali, allontanando molti giovani capaci ha contribuito sensibilmente ai risultati non soddisfacenti nei concorsi per l'uditorato.

La legge del 1890 mirò a correggere i difetti della unificazione della carriera giudiziaria con alcuni temperamenti, la riduzione di un terzo delle preture, e il concorso per merito distinto. Fallì però la prima, perchè la riduzione del numero delle preture, pur votata dai due rami del Parlamento, venne limitata e ridotta, con un metodo che diede luogo a gravi lamenti per i criteri irrazionali adottati; e, quanto al merito distinto, ebbe così scarse applicazioni, che ne annullarono gli effetti per la carriera dei magistrati.

La legge del 1907 unificò i gradi del pretore e del giudice; ma non valse ad incoraggiare i giovani magistrati, col sistema automatico nell'assegnazione delle funzioni e delle sedi, sulla base della preferenza al superiore di grado e di categoria, che tolse ai migliori le sedi più convenienti ed ambite.

L'esperienza quindi, fatta in vari modi e con vari temperamenti, del sistema dell'unica carriera, non incoraggiava a mantenerla.

Inspirandosi al concetto di correggere gli inconvenienti del sistema, l'onor. Fani presentò il progetto al quale si è accennato, fondato sulla costituzione di un corpo speciale di magistrati per le preture.

Come dissi, il metodo proposto non era accettabile. Il sistema ammesso come eccezione nella legge del 1885, del reclutamento con elementi locali, era proposto come soluzione organica e definitiva per la giustizia mandamentale. Gli inconvenienti, segnalati già per questo sistema quando ebbe parziale e subordinata applicazione, si sarebbero estesi a tutte le preture diventando norma unica ed assoluta pel reclutamento del personale. Per esso, evidentemente, si sarebbe affidata la giustizia mandamentale agli elementi meno capaci, che non avrebbero potuto in generale assicurare quelle garanzie di capacità e di indipendenza, che sono indispensabili perchè il magistrato sia circondato dalla fiducia delle popolazioni. Il sistema delle conferme periodiche per parte del potere ese-

cutivo peggiorava poi notevolmente la condizione dei pretori.

La giustizia mandamentale deve essere ordinata in modo da avere in coloro che sono chiamati ad amministrarla, mercè la idoneità riconosciuta in pubblici concorsi, col tirocinio che deve precedere l'assunzione dell'ufficio, con un reclutamento razionale che escluda ogni dubbio di influenze di interessi locali, l'autorità ed il prestigio che le sono necessari. Se è importante ed elevata la funzione della magistratura collegiale nei tribunali e nelle Corti, non è certamente da considerare meno grave il compito affidato al giudice che è più vicino alle popolazioni. La pretura, la cui competenza da una sfera più limitata si è elevata a tutte le cause civili fino al valore di lire 1500, oltre molte cause civili speciali di carattere possessorio o quasi possessorio che hanno una grandissima importanza, con una competenza penale che tende anch'essa ad estendersi, che, oltre alla decisione delle cause, ha il grande lavoro delle istruttorie, che ha ufficio di giudice familiare nei consigli di famiglia e di tutela, ha nell'ordinamento della giustizia una funzione importantissima, e deve essere affidata a magistrati di carriera colle garanzie che la legge prescrive.

Sommo pregio dell'ordinamento giudiziario napoletano risiedeva nella distinzione delle carriere; e da esso bisogna trarre quanto può rispondere alle condizioni presenti.

Un ordinamento giudiziario, fondato su basi razionali e pratiche, deve intendere alla elevazione della magistratura nei tribunali o nelle Corti, elevazione di carattere morale ed economico, e alla costituzione di una magistratura mandamentale che abbia pari autorità.

Le difficoltà sorgenti dal carattere speciale di questa Magistratura non si rimuovono con una carriera unica. Il fatto ha dimostrato la faticosità di questo sistema, e la convenienza di distinguere funzioni e carriere, per facilitare un reclutamento che renda più agevole l'assegnazione dei magistrati anche nelle sedi minori e disagiate. Distinzione, non separazione, essendo le due cose sostanzialmente diverse.

Onde riparare ad inconvenienti così gravi è necessario avere per l'amministrazione della giustizia nei mandamenti un personale speciale, che, iniziando la carriera obbligatoriamente

nelle residenze meno importanti, abbia la sicurezza di trovare, procedendo innanzi, retribuzioni e residenze migliori, sulla base del criterio di una razionale selezione.

Il concetto fondamentale della riforma proposta trova un precedente nel disegno di legge De Falco, il quale però attuava il principio dello sdoppiamento della carriera con due distinti concorsi, l'uno di uditore, che, dopo un anno di tirocinio, apriva l'adito alle preture; l'altro più difficile che conduceva alla nomina ad aggiunto giudiziario. Io non ho creduto di seguire la via del doppio e diverso concorso, nè quello di porre i risultati dell'esperimento come base della detta distinzione.

Secondo il disegno di legge, la carriera si inizia con un unico concorso. Al termine di un anno di tirocinio si sdoppia in due linee distinte, che si incontrano poi nei gradi superiori. Coloro che aspirano alle preture, previa dichiarazione d'idoneità del Consiglio giudiziario, vi saranno destinati; chi vorrà essere assegnato ai posti di tribunale, sostenuta, dopo due anni di tirocinio la prova di un esame, sarà nominato giudice o sostituto procuratore del Re. I giudici o i pretori, raggiunta rispettivamente la prima categoria, con proporzioni che rispondono ad una equa ripartizione, potranno, dopo ottenuta la qualifica di merito, accedere alla carriera superiore.

Questo sistema, che pone a base del movimento ascendente nella carriera la superiorità degli aspiranti per l'ingegno o gli studi, evita il più grave inconveniente derivante dalla duplicità della carriera negli antichi ordinamenti, e, accelerando la carriera con la nomina diretta da uditore a giudice, risponde a criteri più equi e più pratici.

Uno dei vantaggi del sistema è quello di rendere equivalenti i gradi di pretore e di giudice, procedendo le due carriere con eguale corrispondenza di gradi e di stipendi.

Così il problema della giustizia mandamentale trova una soluzione soddisfacente, perchè il disegno di legge le assicura magistrati particolarmente ad essa destinati, e che riprendono l'antico loro nome di pretori, che ha pur tanti ricordi nelle tradizioni della nostra Magistratura.

Io sono ben lieto che l'ordinamento proposto, specie per la giustizia mandamentale, abbia

avuto il consenso, anzi la piena approvazione dell'Ufficio centrale.

A questa proposta sono connessi i provvedimenti che l'aumento della somma disponibile ha reso possibili pel miglioramento delle condizioni economiche della Magistratura.

Così i pretori da un minimo di lire tremila potranno gradatamente accedere a quattro, cinque e seimila lire, in perfetta corrispondenza a quanto colla nuova tabella si propone per giudici; e le due carriere, dopo di avere avuto un punto di partenza comune, l'esame per uditore, procederanno distinte per ricongiungersi colla selezione fra coloro che più si saranno distinti per merito assoluto.

Onde facilitare il movimento ascendente dei più degni il progetto divide in classi i pretori e le preture; distinzione adottata in Francia, che può nei riguardi di un solo grado avere utile applicazione.

Accanto alla carriera dei pretori si svolge quella riguardante i tribunali, per la quale, oltre l'esame comune a tutti coloro che vogliono aspirare alla Magistratura, vi è il tirocinio di due anni destinato a preparare gli uditori per le funzioni che dovranno assumere. Anche per essi il solo merito determinerà la nomina ed i successivi miglioramenti, e le carriere troveranno in se stesse il compenso necessario. Per l'una, la carriera dei pretori, il sacrificio delle sedi in parte disagiate e delle funzioni meno elevate, sarà compensato dalla misura della retribuzione superiore a quella finora assegnata e dalla possibilità di miglioramenti di sedi e di stipendi; per l'altra, sottoposta ad un tirocinio maggiore, vi sarà il beneficio delle sedi collegiali, il più agevole accesso ai gradi superiori. Questo metodo di reclutamento, e la carriera che vi è coordinata, è uno dei criteri sui quali è fondato il progetto. Di fronte alla situazione creata dalla legge vigente, per la quale i giudici sono destinati alle preture con criteri che non corrispondono all'interesse dei magistrati e della giustizia, mercò la destinazione automatica, o quasi, alle sedi migliori, non sulla base del merito, ma secondo la prevalenza della categoria, che costringe talvolta a preferire nei concorsi per le residenze i meno adatti, non essendo la categoria per se stessa indice sicuro di maggiori idoneità; di fronte, ripeto, a siffatta

condizione di cose, la riforma proposta offre vantaggi indiscutibili.

La carriera speciale per le preture sarà preferita certamente da coloro ai quali importa di avere, dopo vinto il concorso, una più sollecita sistemazione economica; e non è a dire che ciò debba significare che preferiranno questa via all'altra i meno adatti e capaci, perchè l'esperienza prova che questa affermazione è smentita ogni giorno dall'esperienza.

Infatti, se gli ultimi concorsi hanno dato un contingente limitato di idonei, il fatto dimostra che i vincitori nei concorsi presentano una media più elevata che in passato di giovani veramente colti, dai quali verrà senza dubbio nuovo alimento di forze vigorose. Certo occorrerà sempre che le Commissioni d'esame abbiano costante la visione del livello di studi e di capacità che è necessario; e ciò costituirà certamente la garanzia maggiore per un reclutamento che assicuri buoni risultati.

Alcuni oratori in questa discussione hanno ricordato gli antichi ordinamenti che segnavano per il reclutamento dei magistrati norme diverse, per le quali all'ufficio di magistrato si perveniva dopo un periodo di anni maggiore di quello che in seguito fu stabilito. Erano tempi diversi. La carriera giudiziaria non era allora aperta a tutti. Oggi le condizioni della vita, tanto mutate, fanno accorrere molti giovani che aspirano, conseguita la laurea, ad assicurarsi una posizione remunerativa.

Dobbiamo richiedere tutte le garanzie necessarie di studi, di cultura, di esami e di tirocinio, ma non possiamo fare della carriera giudiziaria il privilegio e il monopolio di pochi che possono attendere più lungamente per condizioni di fortuna migliori. Come provvedere intanto al personale necessario, specie nelle magistrature minori?

Certo è legittimo il desiderio che gli studi universitari assurgano sempre più all'altezza che è richiesta per una soddisfacente preparazione teorica; ma quando, oltre la laurea, si richiede la prova in pubblico concorso degli studi compiuti, un tirocinio pratico, e, dopo il tirocinio, un esame pratico, o per i giudici e sostituti procuratori del Re un nuovo concorso per esame, nessuno può dire che, tanto per la giustizia mandamentale quanto per quella dei tribunali,

siano insufficienti le guarentigie richieste dalla legge.

Dopo iniziata la carriera, sarà principalmente il criterio del merito, come notai già, quello per il quale potranno i magistrati assurgere ai posti più elevati, e assumere le responsabilità maggiori. E questo del merito debitamente accertato è nel progetto il criterio prevalente per poter progredire nella carriera. (*Approvazioni*).

(L'oratore chiede di riposare per brevi minuti. Il Senato consente).

Dichiarazioni del ministro della guerra.

SPINGARDI, *ministro della guerra*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Nè ha facoltà.

SPINGARDI, *ministro della guerra*. (*Segni di viva attenzione*). Onorevoli colleghi! Rispondendo testè nell'altro ramo del Parlamento ad alcuni deputati che me ne avevano richiesto, sulla brillante vittoria riportata dalle nostre armi a Bengasi, ne trassi argomento per prospettare, in un quadro sintetico, la situazione nostra militare in Libia, quale si venne delineando in questi ultimi giorni. Consenta il Senato che quel quadro io qui riassuma. (*Approvazioni*).

Il 27 febbraio ad Homs, con mirabile preparazione e con eroico ardimento, le nostre truppe si lanciavano sul Mergheb, ne cacciavano il nemico con la balonetta e con il fuoco; ne ributtavano i ripetuti assalti di quel giorno, e gli altri da lui tentati nella notte dal 5 al 6 marzo, a lui infliggendo le più sanguinose perdite. Homs-Mergheb, giornate brillanti di deliberata offensiva e di tenace resistenza, arrise dal sole della vittoria. (*Bene, bravo*).

Il 3 marzo a Derna il nemico abile, valoroso, attacca truppe nostre che fuor dei ripari proteggono lavori destinati ad allargare mano mano la stabile nostra occupazione, e fuor dalle difese accettano i nostri la battaglia, e alla baionetta l'iniziano e la rincalzano con furore, e, quando in chi guida è la certezza che in altro separato settore non urge più seria minaccia, salgono le riserve alla riscossa, e dalla tenace e pur aggressiva difesa si passa alla controffesa, quanto il terreno e l'ora consigliano, e quanto occorre perchè l'accanito nemico, scosso da sanguinose perdite, ceda al-

l'assalto nostro e, per la prima volta, ufficialmente si confessi vinto. (*Vivissime approvazioni*).

Ieri l'altro, 11 marzo, a Tobruk in identiche condizioni e con identico sviluppo di azione, un novello tentativo del nemico si spezza contro le nostre baionette e cede al contrassalto dei nostri in campo aperto. Derna e Tobruk, giornate di vero valore e di autentica vittoria anch'esse, poichè, obiettivo nostro essendo, non la conquista di novelle posizioni, ma l'impedir questa al nemico, la tenace difesa e l'aggressiva manovra resero vano il disperato assalto nemico, ributtandolo anche in campo aperto con perdite ingenti. (*Vive approvazioni*).

Ieri, infine, 12 marzo, il sole della vittoria, con luce anche più radiosa, ha baciato novellamente le nostre armi.

Mentre nel cielo di Tripoli le superbe arenavi nostre si libravano scrutatrici e minacciose, nuove offese pioveno sul nemico al loro passaggio, a Bengasi, rintuzzato un nuovo assalto dell'avversario, le belle truppe nostre lanciavansi, anche all'aperto, a controffesa decisa, largamente manovrata, a fondo.

E fu vittoria piena, anche più tangibile per le ingenti perdite lasciate dal nemico sul campo di battaglia, vittoria dovuta ad abile preparazione e condotta di capi, ad efficace cooperazione delle varie armi, alla salda disciplina, al valore di tutti. (*Approvazioni vivissime*).

Lungo tutte le coste della Libia è dunque nuovamente consacrato il nostro possesso dal sangue dei nostri prodi e dalla vittoria delle nostre armi. (*Bene, bravo*). Nell'offesa e nella difesa, in ogni scontro da noi o dal nemico voluto, dovette il nemico, pur valoroso, cedere all'abilità e al valore dei nostri.

Diamo nuovi lauri e corone ai generosi caduti, che il sereno e cosciente sacrificio sublima! A tutti i combattenti il saluto riconoscente ed ancora augurale dei fratelli d'arme e della Patria tutta, che sente ben affidati al senno ed al valore dei suoi figli il suo vessillo, la sua fortuna, i suoi alti destini! (*Applausi generali e prolungati*).

PRESIDENTE. (*Si alza in piedi e con lui si alzano tutti i senatori ed i ministri*). Il Senato ha manifestato con la sua acclamazione quanto sia grato al ministro della guerra delle notizie delle nostre vittorie, e come ardente-

mente si unisca al suo proposito di mandare ai combattenti congratulazioni, applausi ed incoraggiamento a continuare nella via gloriosa. (*Applausi unanimi e prolungati*).

Per l'interpellanza del senatore Casana.

PRESIDENTE. L'onor. ministro della guerra è certo informato della presentazione di una domanda di interpellanza del senatore Casana. Lo prego di dichiarare se l'accetta, e quando intenda rispondere.

SPINGARDI, *ministro della guerra*. Conosco i termini della interpellanza, ma io vorrei pregare il sen. Casana, data la delicatezza somma dello argomento, di non insistervi, pur deplorando altamente la pubblicazione alla quale egli ha accennato. Il Consiglio dei ministri del resto, già prima d'ora, aveva opportunamente provveduto. (*Approvazioni*).

CASANA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASANA. Io mi rimetto alla preghiera del ministro della guerra apprezzandone i motivi; e ritiro la mia domanda d'interpellanza; ma, d'altra parte, mi allieto di aver provocato da lui le fatte dichiarazioni. (*Approvazioni*).

Ripresa della discussione sull'Ordinamento giudiziario.

PRESIDENTE. L'onor. Guardasigilli ha facoltà di continuare il suo discorso.

FINOCCHIARO-APRILE, *ministro di grazia e giustizia e dei culti*. Col vivo augurio che la discussione del disegno di legge, del quale ci occupiamo, e le successive discussioni del Senato, siano frequentemente interrotte da comunicazioni come quella fatta dal ministro della guerra, che riempiono l'animo nostro e del paese della più viva soddisfazione, riprendo il mio discorso. (*Vivi applausi*).

Un altro, punto sul quale debbo richiamare l'attenzione del Senato, è quello riguardante il regolamento delle promozioni.

Senza ricordare tutti i precedenti, noterò che la legge del 1890 introdusse nelle norme sulle promozioni il criterio dell'anzianità congiunta al merito, affidando il compito della classifica dei magistrati ad una Commissione che fu chiamata consultiva.

Le frequenti modificazioni introdotte nel funzionamento di quella Commissione, le numerose classifiche nelle quali il merito dei magistrati si graduava, produssero inconvenienti non lievi e diedero luogo a critiche severe, più pel vizi propri del sistema che per colpa degli uomini che dovevano applicarlo. Derivò da ciò in gran parte se nel disegno di legge presentato dagli onorevoli Zanardelli e Cocco-Ortu, trionfò il principio di abolire la promozione per merito, sostituendo all'antico sistema *una regola assoluta, rigida, impersonale, invariata ed eguale per tutti, l'anzianità*.

Questo sistema, per quanto ispirato al concetto di evitare i difetti e gli inconvenienti ai quali aveva dato luogo il metodo precedente nella valutazione del merito dei magistrati, avrebbe condotto a conseguenze ben gravi, e principalmente a quella di cancellare ogni emulazione, di attutire ogni energia, assicurando a tutti una carriera senza preoccupazioni, senza sforzi e senza eccitamenti. Con essa non avrebbe certo guadagnato in altezza il livello della cultura nella magistratura italiana.

Vennero in seguito le proposte dei guardasigilli Gallo ed Orlando, che prescissero due distinto vie: l'anzianità, e il merito vagliato coi concorsi per titoli. Ma anche questo sistema, praticamente non riuscì; ed è unanime il voto perchè sia abolito. Invero questi concorsi per titoli, fondati su elementi incerti e incompleti, non potevano offrire sicuri elementi di comparazione; produssero giudizi che talvolta maravigliarono; crearono incertezze e preoccupazioni nei magistrati, eccitarono rancori e gelosie.

I difetti del sistema, malgrado ogni buon volere, apparvero tanto sensibili da diventare una vera necessità urgente quella di modificarlo radicalmente, sia pure col ritornare a metodi già sperimentati correggendone gli inconvenienti. Il bisogno di porre le promozioni dei magistrati su una base diversa dall'attuale non trova ormai chi lo contesti. Uno degli oratori qualificò il metodo di questi concorsi per titoli una vera iattura, anche per gli effetti morali che da esso derivano, pregiudizievole dell'autorità del magistrato non compreso fra i vincitori del concorso, e che pur deve tornare al suo ufficio diminuito dall'insuccesso avuto in confronto ad altri suoi colleghi. Né del resto il giudizio di comparazione può essere com-

piuto regolarmente per alcune categorie di magistrati, quelli del Pubblico Ministero, pei quali è talvolta difficile raccogliere sufficienti prove del lavoro compiuto, che non lascia tracce in documenti scritti e si svolge oralmente nei pubblici dibattimenti.

Escluso pertanto il criterio assoluto di anzianità, che deprime ogni iniziativa ed attività, escluso il concorso per titoli, dal quale sono derivati effetti così deplorabili, non vi è che una via da tracciare, il giudizio, non comparativo, ma assoluto, sul merito del magistrato, fondato su tutti gli elementi che possano dimostrarle la cultura e l'operosità, giudizio affidato al Consiglio superiore della Magistratura, che pone il ministro in grado di provvedere in modo, che agli uffici maggiori accedano i più meritevoli per ingegno, studi o dottrina.

Ferme quindi le classificazioni che abbiamo proposte, cioè di promovibile per anzianità, e di promovibile a scelta, cioè per merito riconosciuto, il progetto, per la scelta migliore dei magistrati per la Corte di appello, proponeva di attingere la prova del merito con un concorso non per titoli, ma per esame; e quanto ai posti per la Corte di cassazione proponeva di ammettere il sistema degli scrutini anticipati.

L'Ufficio centrale ha creduto sostituire il sistema dello scrutinio, col giudizio sul merito, affidato al Consiglio superiore, sui magistrati che aspirano alla Corte di appello, e per la Corte di cassazione ha ammesso anche la promovibilità per merito eccezionale. A questa proposta, che risponde in forma diversa al concetto propugnato dal disegno di legge, aderisco volentieri. Il giudizio sul merito eccezionale o superiore, offre ai magistrati che eccellono veramente sugli altri, il modo di accedere, con condizione di favore, agli alti uffici. Coi soli due criteri di promovibilità per anzianità e per merito, malgrado ogni buon volere, in un periodo di tempo non lungo si sarebbe determinato un livellamento pericoloso per l'aumento sicuro dei promovibili per merito: fra questi sarebbero stati necessariamente compresi anche i magistrati che per altezza di studi si sollevano sulla media del merito comune, e che non debbono, nell'interesse stesso della giustizia, rimanere confusi cogli altri.

Io quindi considero questa proposta come un

sostituito allo scrutinio anticipato, sebbene in confini più ristretti, assicurando una più rapida carriera ai magistrati il cui valore è superiore all'ordinario. L'Ufficio centrale però non ha proposto di estendere questo criterio anche alle promozioni, nelle Corti di appello. Io credo convenga nella discussione degli articoli provvedere alla applicazione dello stesso criterio anche ai giudici che aspirano alla promozione. È stato dimostrato già che anche in questo grado si sono trovati in passato giovani distinti che hanno saputo conquistare colle norme precedenti tale qualifica. E sarà atto di vera giustizia consentire che se ne giovino coloro che ne saranno riconosciuti meritevoli.

Un'altra delle proposte contenute nel progetto è quella riguardante l'assetto del Consiglio superiore; e ad essa confido non mancherà l'adesione del Senato. Il numero dei membri dell'alto Consesso è ridotto a proporzioni più ragionevoli, e meglio regolata la scelta. Alla terza sezione, che si proponeva di istituire per lo scrutinio dei pretori, l'Ufficio centrale sostituisce un Consiglio superiore giudiziario, composto nel modo stesso indicato per la terza sezione.

Le altre disposizioni contenute nel progetto potranno essere esaminate più opportunamente nella sede degli articoli. Sono fra esse notevoli quelle riguardanti il limite di età e l'inamovibilità.

Prima di andare oltre però, debbo occuparmi di un argomento speciale, al quale ha accennato l'onorevole senatore Parpaglia, esprimendo il voto di speciali proposte per l'epurazione della magistratura.

Di questo argomento si è molto parlato in questi ultimi tempi, e su di esso non posso non intrattenermi.

Il desiderio di allontanare dalla Magistratura coloro che per condotta riprovevole o per constatata incapacità ne pregiudicano il decoro e l'autorità, è certamente ragionevole, e risponde al voto degli stessi magistrati. Occorre ricordare i precedenti.

Nella legge del 1907 fu introdotta una disposizione con la quale si stabilì che nel termine di un anno dalla promulgazione della legge stessa, previe informazioni dei capi della Corte di cassazione riguardo ai magistrati che vi appartengono, e dei capi delle Corti di appello per gli altri, sentito il parere del Consiglio supe-

riore della Magistratura, potevano essere collocati a riposo quei magistrati giudicanti o del Pubblico Ministero che, anche non raggiunta l'età prescritta per andare in pensione, si fossero trovati in condizioni fisiche ed intellettuali da essere reputati non idonei all'adempimento dei doveri inerenti alle loro funzioni. La legge del 1908 che la seguì, a questa facoltà transitoria limitata ad un anno diede, coll'art. 2 della legge, carattere continuativo. Questo articolo prescrive che, « se per infermità o debolezza di mente giudicata permanente, o per accertata inettitudine, un magistrato inamovibile non può adempiere convenientemente al proprio ufficio, è dispensato dall'impiego con decreto Reale previa declaratoria conforme della Corte suprema di disciplina, e secondo le norme che saranno fissate col regolamento ».

Questa norma ordinaria dà quindi al ministro la facoltà di allontanare dalla Magistratura coloro che si troveranno nelle condizioni indicate.

L'art. 41 della legge del 1907 ebbe la sua attuazione. Furono deferiti al Consiglio superiore, in base alla detta disposizione, 132 magistrati. Il Consiglio superiore espresse parere contrario per 43, diede parere affermativo per 87. Dei 43 magistrati per i quali il Consiglio superiore diede parere negativo rimangono in servizio soltanto 9. Gli altri, compresi gli 87, furono dispensati dal servizio.

Ora, come ho notato, è rimasta in vigore come disposizione organica, l'articolo 2 della legge del 1908. Io mi affretto a dichiarare che di questa facoltà mi avvarrò, con ponderazione e risolutezza, quanto volte sarà necessario; e non dubito che il Consiglio superiore della Magistratura farà, alla sua volta, il debito suo.

Nella legge del 1908 si conteneva altra disposizione la quale prescriveva che « entro l'anno dalla pubblicazione della legge stessa potevano essere dispensati dall'impiego per decreto Reale, previo parere della Corte Suprema disciplinare, quei magistrati dei quali consti che abbiano perduto nell'opinione pubblica la fiducia, la stima e la considerazione che la loro carica esige, quand'anche siano già sottoposti prima della presente legge a procedimento disciplinare e siano stati assolti od abbiano espiata la pena ».

Anche questa disposizione ebbe la sua attuazione. Furono deferiti alla Suprema Corte in

base all'art. 38, num. 21 magistrati; e la Suprema Corte espresse parere contrario per 11, parere favorevole per 10. Questi ultimi, meno uno che frattanto cessò di vivere, furono dispensati dal servizio. Il numero relativamente limitato dei magistrati colpiti dall'articolo 38 ha certamente un significato che occorre rilevare.

Senonchè colla legge del 1908 sulla disciplina della Magistratura, oltre alla facoltà transitoria dell'art. 38 si segnarono all'art. 11 le norme ordinarie e permanenti per le quali « i magistrati che mancano ai loro doveri o tengono in ufficio o fuori una condotta tale che li renda immeritevoli della fiducia e considerazione di cui devono godere o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, sono soggetti a provvedimento disciplinare secondo le disposizioni seguenti ». E sono fra esse la rimozione o la destituzione.

Questa disposizione permanente, senza speciali ed eccezionali facoltà di epurazione, offre il mezzo normale di allontanare gl'indegni dalla Magistratura. Il Governo si varrà di essa senza esitazione, e ciò è avvenuto anche recentemente, quando avrà gli elementi necessari per deferire alla Corte disciplinare i magistrati che si troveranno nella condizione di meritare le rigorose sanzioni della legge.

Io non credo pertanto che occorranò provvedimenti straordinari ed eccezionali che sottopongano tutto l'ordine giudiziario ad una inchiesta, come quella recentemente disposta per qualche Amministrazione centrale. L'opera della epurazione non dev'essere saltuaria ed eccezionale, ma continuativa e costante. Considero questo come uno dei doveri, se non il primo, che incombono al ministro di giustizia, a tutela della Magistratura, che deve essere mantenuta sempre all'altezza che le spetta. Ciò giustamente il paese reclama ed esige. (*Benissimo*). Mi valgo intanto di questa discussione per rivolgere una parola di vivo eccitamento ai capi dei collegi giudiziari, perchè vigilino e provvedano nella sfera che loro appartiene, segnalando al ministro i provvedimenti necessari, e ponendo al disopra di ogni considerazione di carattere personale, il sentimento del dovere verso la Magistratura alla quale appartengono, e verso il paese. Io mi affido alla loro cooperazione efficace e al loro zelo. Spero intanto

che queste dichiarazioni saranno dall'on. Pargaglia ritenute soddisfacenti.

Del resto, se per rendere ancora più efficaci le misure legislative potrà occorrere qualche ritocco della legge sulle guarentigie e disciplina della Magistratura, non mancherò di farlo nello studio che già ho intrapreso sulle modificazioni occorrenti in questa legge.

Di alcune proposte speciali fatte in questa discussione, che riguardano il personale e la composizione delle magistrature inferiori, non posso occuparmi di proposito; ma solo accennarvi. L'on. senatore Vischi ha patrocinato, in armonia coi suoi concetti sull'ordinamento giudiziario, un aumento della competenza dei pretori fino a L. 6000. È argomento che esula da questo disegno di legge, e di esso potrà riparlarsi, se ne sarà il caso, in altro momento.

L'onor. Perla ed altri senatori si sono occupati dei limiti e della estensione della facoltà di coordinamento di cui all'articolo ultimo della legge. Essa è indispensabile specialmente per le modificazioni da introdurre nel Codice di procedura civile in seguito all'istituzione del giudice unico in prima istanza. E saranno allora da considerare le proposte indicate dall'onorevole senatore su alcune attribuzioni che vorrebbe riservate al magistrato collegiale.

L'onorevole senatore De Cupis si è occupato dei vicepretori onorari, fra i quali riconosco anche io che vi sono uomini egregi per operosità e capacità. La questione dei vicepretori onorari ha dato luogo a numerosi voti del Parlamento per la loro abolizione; ma a ciò si oppongono, per ora, difficoltà assai gravi di carattere finanziario. Convengo però pienamente che è opportuno intanto di regolare in modo più razionale il reclutamento di questi magistrati ausiliari, di ridurre il numero, di elevare le garanzie di cultura indispensabili per l'ufficio importante che compiono. Occorrono per ciò speciali disposizioni, che non possono trovar posto in questo disegno di legge, e di esse non mancherò di occuparmi. Quanto alle facilitazioni che invocano, in vista dell'ufficio gratuito che compiono nell'interesse della giustizia, so che il Ministero competente si è mostrato disposto di prenderle in benevola considerazione.

Sulla prima parte del disegno di legge io non mi fermo ulteriormente. L'argomento richiederebbe una più ampia discussione, ma ho

voluto soltanto accennare ai principali argomenti. Le considerazioni di ordine generale svolte dai singoli oratori, ai quali chiedo venia se non ho dato particolari risposte, saranno elementi preziosi di studio per altre proposte dirette a completare quelle oggi presentate al Parlamento.

Ma il disegno di legge non si è ristretto alle modificazioni riguardanti lo sdoppiamento della carriera, al regolamento delle promozioni e agli altri argomenti connessi, dei quali mi sono occupato. Esso comprende altre proposte che hanno una specialissima importanza. Accenno a quelle che si riferiscono al riordinamento delle giurisdizioni. Sono proposte parziali che saranno seguite da altre, intorno alle quali il Governo ha già iniziato gli studi. Mi è parso sotto ogni riguardo conveniente di segnare un passo di qualche rilievo, proponendo di adottare il giudice unico in prima istanza in materia civile, escludendo l'applicazione della riforma nella materia penale. Anche nei paesi più favorevoli al giudice unico, si è creduto di mantenere per queste il giudizio collegiale anche colla destinazione di assessori o scabini.

La istituzione del giudice unico, in primo grado, e in materia civile, ha oramai larghi consensi, come lo dimostrano i progetti di legge proposti per adottarlo, i voti di illustri giuriconsulti che con tanta dottrina l'hanno propugnato e difeso. Ad essi si aggiunge ora l'autorità dell'Ufficio centrale del Senato, che riconosce l'utilità della riforma e ammette che essa possa essere attuata con vantaggio della giustizia.

Le condizioni nelle quali si svolgono oramai i giudizi nel primo grado di giurisdizione civile, è tale da rendere questa riforma non solo utile, ma efficace per ridare prestigio alla funzione giudiziaria. Ciò riconobbero nel sostenerla e proporla al Parlamento i ministri Mancini, Taiani, Zanardelli, Cocco-Ortu e Gallo. Può dirsi che essa sia entrata oramai nella coscienza giuridica del paese.

Io non farò una discussione teorica sul giudice unico o collegiale per riassumere gli argomenti che s'invocano dai sostenitori dell'uno e dell'altro. Le discussioni teoriche non sono fatte per i Parlamenti ma per le Accademie, appartengono agli studiosi più che ai legislatori. I legislatori si valgono degli studi e delle

esperienze, ma esaminano le questioni che hanno attinenza con l'ordinamento di uno dei principali servizi dello Stato, alla stregua delle necessità della vita pratica. E la riforma che oggi si propone per l'istituzione del giudice unico, oltre ad essere in armonia ai concetti ispiratori di un ordinamento razionale, risponde appunto a questa necessità.

In favore della riforma proposta sono numerosi e importantissimi i precedenti legislativi e parlamentari.

Per citarne alcuni, la Commissione ministeriale costituita nel 1883, alla quale parteciparono Taiani, Righi, Paoli, Brunetti, Cagnola, Cuccia, Casorati, Fusco e Giordano, discusse la questione del giudice singolare e collegiale e accettò il sistema del giudice singolare in primo grado e collegiale in appello. La relazione, riassumendo i deliberati della Commissione, dimostra che questo sistema poteva recare vantaggi solleciti nell'amministrazione della giustizia, accertando le responsabilità, stimolando lo scrupolo a ben giudicare, rendendo più sollecita la funzione giudiziaria, contribuendo infine alla diminuzione del numero dei giudici.

Il progetto Taiani del 1885 e la relazione che lo accompagnò dichiarano che l'istituzione del giudice unico in prima istanza rappresenta la migliore soluzione del problema di riforma dell'ordinamento giudiziario; concetti che furono poi ribaditi nei progetti successivi.

È inutile pertanto insistere teoricamente sulla utilità del giudice unico in confronto del collegio. Quello che importa rilevare è che gli argomenti a difesa del giudice unico trovano riscontro nel fatto. I vantaggi del sistema della collegialità, specialmente nelle magistrature minori, sono andati diminuendo. Nei giudici civili di primo grado è l'esame dei fatti e delle prove che costituisce l'essenza della lite e la ragione di decidere. Ed essi, nel maggior numero di casi, sfuggono ad un esame collettivo, che rimane affidato all'intelletto e alla coscienza del relatore della causa. Si può dire che nei giudizi di primo grado la collegialità è una finzione piuttosto che una realtà. Onde avviene che è proprio chi ha potuto raccogliere e coordinare gli elementi sorgenti dall'esame dei documenti e delle prove, quello che risolve le questioni della causa.

I pregi della unicità, praticamente, superano quelli della collegialità. Chi può negare che il magistrato, il quale sa di avere intera e piena la responsabilità del giudizio, raccoglierà tutta la sua energia intellettuale perchè la sentenza risponda a verità e giustizia, dovendo rispondere personalmente innanzi il magistrato di appello? L'interesse di chi compie una pubblica funzione aumenta o diminuisce in ragione della responsabilità che ne deriva, e ciò contribuirà a rendere più intenso l'osame e più maturo il giudizio. Chi potrà contestare che il giudice unico renderà più pronta e più semplice l'amministrazione della giustizia? In verità nè lo studio superficiale, nè le ingiustizie sono coperte dall'apparenza della collegialità. Come è stato detto in questa discussione, nella relazione ministeriale e in quella dell'Ufficio centrale, in Italia il giudice singolo ha fatto una splendida prova nella giustizia pretoriale che assorbe il maggior numero delle cause.

La competenza dei pretori, come fu notato, non è limitata soltanto alle 1500 lire, ma si estende ad un gran numero di cause civili indipendenti dal criterio del valore, e delle quali la legge affida al pretore la cognizione. E accanto al pretore vi è un altro magistrato minore, la cui competenza si è andata estendendo e che risponde ai fini per i quali fu costituito, il conciliatore.

Dai dati raccolti nel periodo a noi più vicino, e cioè nel quinquennio 1903-1907, oltre le sentenze pronunciate dai conciliatori, nei limiti della loro competenza, i pretori hanno giudicato il 60 per cento delle cause, i tribunali il 28 per cento, e i giudizi fatti in appello di queste sentenze presentano una cifra significantissima a dimostrazione della bontà dei giudicati dei pretori.

Onde si può ben venire a questa considerazione: se in generale nei centri meno importanti il giudice singolo ha dato prove più che soddisfacenti, esso, istituito nella sede dei tribunali, nei centri urbani e più colti, dove minori sono i pericoli per l'indipendenza morale del giudice, dove vi è il patrocinio di una curia più dotta, dove può avere aiuto di biblioteche, dove è più largo ed efficace il controllo, troverà certamente condizioni più favorevoli. La pubblica opinione, che nel relatore, o nel magistrato più influente vede già il vero giu-

dice nella causa, non troverà inopportuno che assuma palesamente e francamente la responsabilità del giudicato.

Io sono quindi fermamente convinto che i pericoli ai quali si è accennato non hanno fondamento, e che la riforma proposta potrà avere la sua attuazione senza turbare il regolare andamento della funzione giudiziaria, anzi con sicuro vantaggio di essa, rendendo anche possibile una diminuzione del numero dei giudici, con avviamento a più larghe proposte. Posso rendermi ragione di qualche incertezza in coloro che di fronte a qualunque innovazione esprimono dubbi e paure, ma contro queste incertezze sta il largo consenso dei competenti, l'esperienza di altri paesi, e soprattutto quella larghissima che il giudice singolo ha fatto in Italia, e in condizioni assai più difficili di quelle del giudice unico che si sostituirà al collegio in prima istanza civile.

Nò è a dire che il giudice unico debba necessariamente, per poter rispondere al suo scopo, essere contemporaneamente coordinato ad altre riforme. Si è ricordato il progetto Zanardelli Cocco-Ortu per obbiettare che in quel progetto vi era il correttivo della Corte di revisione. La Corte di revisione non fu proposta dall'onorevole Zanardelli come correttivo del giudice unico; ma perchè, seguendo un concetto certamente degno della maggiore considerazione, volle assicurare tre gradi di giurisdizione nell'esame di merito; e ciò non significa che le due riforme siano legate in modo che l'una dipenda dall'altra.

È intimamente connessa col giudice unico in prima istanza civile la riduzione del numero dei giudicanti in Corte d'appello ed in cassazione. Io non ho sentito nessun argomento giuridico a dimostrazione che questa riduzione possa riuscire di danno. Si è solo accennato al prestigio minore che le Corti potranno avere di fronte alle popolazioni abituate ai collegi di cinque o sette membri; ma l'onorevole senatore che accennò a questo dubbio, non potrà non riconoscere che in un collegio meno numeroso è più agevole l'attenzione maggiore e lo studio più accurato della causa. I collegi troppo numerosi di questa attenzione e di questo studio non danno spesso un esempio confortevole.

E del resto non è una ragione per non dar corso ad una riforma, della quale non si con-

testa l'utilità, quella che l'opinione pubblica è abituata a vedere composti in una certa forma i collegi giudiziari.

Quello che importa è che le Corti di appello e di cassazione possano compiere l'alto loro ufficio con piena regolarità; e poichè questa è assicurata, si può senza esitazione accogliere un provvedimento che migliora le condizioni del meccanismo giudiziario e diminuisce i magistrati senza pregiudizio della giustizia.

Esaurito con ciò l'esame sommario del disegno di legge, io non avrei ragione di intrattenere ancora il Senato. Mi incombe però l'obbligo di esprimere il mio pensiero sull'ordine del giorno proposto dall'Ufficio centrale, e che si riferisce ad argomenti importanti che hanno stretta attinenza coll'ordinamento giudiziario.

L'Ufficio centrale con un primo ordine del giorno invita il Governo a chiedere l'autorizzazione del Parlamento per procedere ad una nuova circoscrizione giudiziaria nel Regno; a presentare un disegno di legge inteso a concedere la prerogativa della inamovibilità al Pubblico Ministero; a provvedere alla completa unificazione della Corte di cassazione. Risponderò brevemente.

L'autorizzazione che il Governo dovrebbe chiedere al Parlamento per procedere ad una nuova circoscrizione giudiziaria del Regno, importa dare al Governo i poteri più larghi per risolvere la grave questione. Ringrazio a nome del Governo l'Ufficio centrale per la fiducia che esprime, ma debbo fare alcune riserve. Nessuno contesta che una nuova circoscrizione giudiziaria del Regno potrebbe, riordinando e riducendo le sedi, rendere possibile una riforma più radicale dell'ordinamento giudiziario. Il problema delle circoscrizioni però è grave e difficile. I tentativi fatti fino ad oggi son quasi sempre falliti o rimasti incompleti. L'opinione pubblica resiste vivamente, perchè la modifica della circoscrizione giudiziaria tocca sul vivo interessi e sentimenti. Da ciò è venuto sempre l'ostacolo maggiore e più grave. Bisogna fare opera per attenuare, per quanto è possibile, la ostilità per un provvedimento che i giuristi con larga adesione raccomandano e preparare la pubblica opinione. L'autorizzazione che si vuole concedere non condurrebbe a pratici risultati senza questa preparazione. Del resto una riforma di questo genere ha ca-

rattere certamente giuridico, ma lo ha anche politico. Concordando quindi nel fine al quale l'Ufficio centrale mira col suo ordine del giorno, io non posso, e per molte considerazioni, prendere l'impegno della presentazione di un disegno di legge nel senso indicato.

Il secondo ordine del giorno invita il Governo a presentare un disegno di legge inteso a concedere la prerogativa della inamovibilità ai magistrati appartenenti al Pubblico Ministero; concetto questo che già fu accolto dal Senato del 1897. Il Pubblico Ministero rappresenta e tutela gl'interessi sociali, ed è pure organo del potere esecutivo verso la Magistratura giudicante, ma conserva in ogni caso il carattere di magistrato, dovendo nello esercizio del suo ufficio ispirarsi sempre alla legge e ai suoi convincimenti.

Come ha ricordato l'on. senatore Vacca nella sua relazione, io dichiarai già di non avere ragione di oppormi alla proposta dell'Ufficio centrale, salvo a studiarne i temperamenti.

Trattandosi di questione connessa alla legge sulle guarentigie della Magistratura, che ho ripreso in esame, mi parve opportuno rimandare una formale deliberazione alle proposte riguardanti le modificazioni occorrenti in quella legge. E ciò ripeto o confermo.

Il terzo ed ultimo ordine del giorno dell'Ufficio centrale invita il Governo a provvedere per la completa unificazione della Corte di cassazione. Questo ordine del giorno, che ha il significato di procedere senz'altro alla unificazione della Corte di cassazione, colla soppressione delle Corti regionali, non può, così come è proposto, essere accolto. Ne indicherò la ragione. Credo anche io che la questione dell'ordinamento della Corte di cassazione, malgrado le sue difficoltà, deve essere avviata ad una soluzione. Ma io penso, e senza riserve esprimerò il mio pensiero, che la riforma dovrà anzitutto rivolgersi all'istituto in se stesso e all'alta sua funzione nell'amministrazione della giustizia; e non servirà a questo scopo la soppressione pura e semplice delle Corti regionali. Esse furono in ogni tempo centro illuminato di studi e di cultura giuridica, ed attorno ad esse, a Napoli come a Torino, a Palermo come a Firenze si raccolsero i giuristi delle antiche regioni, contribuendo al progresso del diritto. Non è possibile sopprimere senz'altro queste antiche ma-

gistrature. Esse, secondo il mio concetto, potranno e dovranno essere trasformate. Ed io credo che la soluzione alla quale ho rivolto il mio studio, può rispondere al doppio obbiettivo.

L'istituto della cassazione, deve essere ricondotto alla sua vera funzione, che non può essere quella che le attribuisce la legge vigente. La Suprema Magistratura del diritto non può continuare ad occuparsi di tutti i ricorsi, che sotto le parvenze dell'offesa alla legge, investono esami di puro fatto, come quelli riguardanti la omissione o violazione delle forme prescritte sotto pena di nullità; le nullità delle sentenze derivanti dalla mancanza di uno dei requisiti prescritti dal Codice; la pronuncia su cosa non domandata; l'ipotesi se la sentenza abbia agguadato più di quello che era domandato, o abbia omesso di pronunciare sopra alcuno dei capi della domanda stati dedotti per conclusione speciale; se contenga disposizioni contraddittorie, o sia contraria ad altra sentenza precedente pronunciata tra le stesse parti sul medesimo oggetto e passata in giudicato; ipotesi tutte prevedute nei numeri 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8 del Codice di procedura civile, e che assorbono quasi interamente l'attività della Corte di cassazione.

L'esame riguardante la violazione o falsa applicazione della legge, la indagine riguardante questioni di puro diritto, si riferisce ad un numero relativamente scarso di ricorsi.

Ora, una riforma razionale dell'istituto della cassazione deve concentrare sulle vere questioni di diritto l'azione della Magistratura suprema. Tutti gli altri esami debbono essere demandati ad altri collegi, che, giudicando in fatto e in diritto, offrano ai privati le garanzie più larghe per un ultimo esame delle loro ragioni.

L'abolizione delle Corti di cassazione regionali senza la sostituzione di questa Magistratura di terza istanza, sarebbe un danno gravissimo per la giustizia e per le popolazioni. Un ultimo e definitivo giudizio sulle contestazioni civili è necessario, anche perchè le Corti di cassazione, pur esaminando per la via del difetto di motivazione o per altra via analoga, i fatti sui quali è fondata la contestazione, non possono estendere a tutta la causa il loro esame nè giudicare in merito di essa. Col sistema di un collegio di terza istanza, si cor-

rogge questa condizione di cose, si offre ai cittadini una garanzia maggiore di oculata giustizia, non si turbano interessi e tradizioni. La sostituzione di questo collegio alle attuali Cassazioni regionali varrà anche a questo fine importantissimo.

Sull'ordinamento delle Corti di terza istanza, o di revisione come le indicava il progetto Zanardelli, si discuterà a suo tempo quando la questione verrà con proposte concrete innanzi al Parlamento.

Questa riforma, sottraendo alla Corte di cassazione unica, tutta la farraggine delle questioni di fatto e richiamandola all'esercizio dell'alta sua missione di vero magistrato del diritto, porrà l'alta magistratura su di una base veramente più razionale ed organica.

L'ordine del giorno dell'Ufficio centrale, nei termini in cui è formulato, non può trovare corrispondenza con quanto ha accennato. Ma, poichè il Governo non dissente dal concetto fondamentale, salvo gli studi sugli argomenti ai quali ho accennato, io credo che l'Ufficio centrale potrà mutare l'ordine del giorno in una raccomandazione.

Esposte così le ragioni che giustificano la presentazione di questo disegno di legge, rilette le principali obiezioni fatte nella discussione, riservandomi ulteriori dichiarazioni quando saranno esaminati gli articoli, io porrò termine al mio discorso. Come notai, noi crediamo indispensabile provvedere ora all'assetto della giustizia mandamentale, ad un regolamento migliore della carriera e delle promozioni, ad una più equa retribuzione dei magistrati nella misura dei mezzi consentiti in questo momento dalle condizioni dell'erario, in vista delle supreme esigenze della vita nazionale, e diamo un altro passo al riordinamento della giurisdizione. Mirando a questi scopi, il Governo mantiene l'impegno preso, e confida nell'alto consenso del Senato ad un'opera di riforma ispirata agli interessi della giustizia, che è fine supremo della vita civile, saldo e sicuro presidio di tutte le libertà. (*Vive e generali approvazioni*).

Presentazione di relazioni.

BLASERNA. Domando la parola.
PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BLASERNA, *rice-presidente della Commissione di finanze*. Ho l'onore di presentare al Senato, a nome della Commissione di finanze, le relazioni sui seguenti disegni di legge:

Approvazione di eccedenze d'impegni per lire 28,984, 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 per provvedere al saldo di spese residue iscritte nel conto consuntivo del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario 1910-11;

Approvazione di eccedenze d'impegni per lire 240,904 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 maggiori assegnazioni per lire 14,946 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'onor. senatore Blaserma della presentazione di queste relazioni, che saranno stampate e distribuite.

Ripresa della discussione.

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

La parola spetta al relatore.

VACCA, *relatore*. Onorevoli colleghi. - Il ministro guardasigilli, nel presentare questo disegno di legge, dichiarò che con esso si proponeva di recare rimedio agli inconvenienti maggiori dell'attuale ordinamento giudiziario, specialmente nei rispetti delle magistrature minori.

Il vostro Ufficio centrale, dopo avere proceduto ad un diligente esame del disegno ministeriale, pur riconoscendo la necessità di alcuni emendamenti, è venuto nel parere che le riforme proposte sono urgenti e molto opportune.

Basta porne in evidenza due: lo sdoppiamento della carriera e la disciplina delle promozioni, per la quale si sopprime il sistema del concorso

ai gradi di consigliere di Corte d'appello e di Corte di cassazione e ai gradi parificati.

Questa seconda sembra una piccola riforma; ma, in realtà, è una riforma importante, poiché — come ha osservato l'onor. mio amico il senatore De Blasio — viene a ridare la serenità e la tranquillità alla magistratura, che ora trovasi in uno stato di continua preoccupazione ed aspettazione.

A ciò si aggiungano i miglioramenti economici ai magistrati dei gradi inferiori e medii con la somma di 1,672,800 lire assegnata dal Tesoro in aumento per la spesa del personale della magistratura.

Fu detto che questa somma è insufficiente, che occorre una riforma radicale dell'ordinamento giudiziario, e che bisogna porre la carriera della Magistratura al di sopra di ogni altra carriera di Stato.

Ma, prima che queste voci si fossero levate in quest'aula, gli stessi concetti erano stati affermati dall'Ufficio centrale; anzi la necessità di una riforma radicale dell'ordinamento giudiziario fu la prima parola della nostra relazione.

Infatti, l'Ufficio centrale, nel porre in luce il carattere e lo scopo del disegno di legge, affermava che una « più vasta riforma organica ormai è nel pensiero di tutti », e soggiungeva che « soltanto da un nuovo assetto della funzione giurisdizionale, coordinato alla riduzione e alla modificazione delle circoscrizioni, possiamo ripromotterci una riforma completa degli istituti giudiziari ».

È inutile illudersi, onorevoli colleghi, una riforma radicale dell'ordinamento giudiziario non si può intraprendere senza modificare le circoscrizioni, e, in conseguenza, ridurre grandemente il numero dei magistrati, i quali costituiscono un vero esercito.

Essi sono più di 4000.

Soltanto in tal guisa si potranno, come si deve per la funzione altissima della magistratura, elevare gli stipendi dei magistrati ad una misura superiore a quella dei funzionari dello Stato.

Fin qui due riforme radicali dell'ordinamento giudiziario furono presentate al Parlamento: l'una dall'onor. Tajani nel 1879 e nel 1885, e l'altra dagli onorevoli Zanardelli e Cocco-Ortu nel 1903; ed entrambe furono ispirate al con-

petto di una notevole riduzione del numero dei magistrati.

Intanto col disegno di legge un nuovo passo si fa e un miglioramento si ottiene; e — come bene osservò il senatore Levi-Civita — i miglioramenti economici proposti sono una promessa di avviamento ad un avvenire migliore.

Altro pregio che si riscontra nel disegno di legge consiste nella tendenza a facilitare la riforma organica dell'ordinamento giudiziario mediante l'istituzione del giudice unico nei giudizi civili dei tribunali in prima istanza e la riduzione del numero dei magistrati.

Dinanzi a questa condizione di cose l'Ufficio centrale vi propone di approvare il disegno di riforma, ma, nel contempo, di non perdere di vista la risoluzione del grave problema in tutti i suoi aspetti.

Di qui il motivo del primo ordine del giorno, che sottoponiamo alla vostra approvazione, e che è concepito così: « Il Senato invita il Governo a chiedere l'autorizzazione del Parlamento per procedere ad una nuova circoscrizione giudiziaria del Regno ».

Parmi inutile dimostrare la necessità di modificare e ridurre le circoscrizioni giudiziarie.

Per parlare soltanto dei tribunali, v'è una manifesta sperequazione di lavoro.

Ve ne sono 4 che pronunziano un numero medio di sentenze superiore a 5,000, e 29 che non ne pronunziano più di 300, e, fra questi, 13 che ne profferiscono da 101 a 200.

L'onor. mio amico, il senatore Mazziotti, ha sollevato qualche obiezione intorno al modo con cui è concepito l'ordine del giorno.

Egli ha detto: se collegate le nuove circoscrizioni alla riforma giudiziaria, bisognerebbe prima conoscere le linee generali di questa riforma.

Ed ha soggiunto che la formola è troppo vaga, e che, in sostanza, si invita il Governo a chiedere al Parlamento i pieni poteri, che non è il caso di accordare.

Prego il senatore Mazziotti di considerare che non trattasi di un testo legislativo, e che è intendimento dell'Ufficio centrale che nel disegno di legge, da presentarsi al Parlamento, dovranno essere tracciate le norme o i criteri direttivi per procedere alla nuova circoscrizione giudiziaria.

Al senatore Mazziotti si è associato il mini-

stro guardasigilli, il quale ha dichiarato di non poter accettare questo ordine del giorno, perchè esso implica anche una questione d'indole politica, e di non poter assumere un impegno a breve scadenza.

Ma l'Ufficio centrale non chiede al Governo un impegno a breve scadenza.

Esso desidera - e in questo desiderio crede di avere il consenso del Senato - che il Governo intraprenda gli studii opportuni, e cerchi di risolvere questo problema delle circoscrizioni che si trascina da parecchi anni.

L'Ufficio centrale propone un secondo ordine del giorno, con cui si invita il Governo a presentare al Parlamento un disegno di legge inteso ad accordare la prerogativa della inamovibilità al Pubblico Ministero.

Il Pubblico Ministero ha funzioni prevalentemente giudiziarie. Tali sono senza dubbio le funzioni che riguardano l'esercizio dell'azione penale e le altre attribuzioni che il Pubblico Ministero possiede in materia civile. E, se nelle funzioni del Pubblico Ministero prevalgono quelle che hanno carattere giudiziario, non si comprende come l'art. 129 della legge organica definisca il Pubblico Ministero « rappresentante del potere esecutivo », e lo ponga « sotto la direzione del ministro della giustizia ».

Non può esservi direzione del ministro nell'amministrazione della giustizia.

I membri del Pubblico Ministero, nell'adempiere le loro funzioni di carattere giudiziario, debbono ispirarsi soltanto alla legge e alla propria coscienza.

È quindi necessario porre, con la prerogativa della inamovibilità, i membri del Pubblico Ministero allo stesso livello degli altri magistrati.

Stante l'ora tarda, non voglio abusare della benevolenza del Senato per indugiarmi intorno ad un argomento che nel nostro paese ha raccolto il consenso della dottrina e di una serie di disegni di legge presentati dal Governo al Parlamento.

Ma il senatore Vischi ha obiettato: che cosa ha impedito all'Ufficio centrale di risolvere fin d'ora la questione della inamovibilità del Pubblico Ministero? E a questo proposito ha additato il sistema dell'ordinamento giudiziario napoletano del 29 maggio 1817, per il quale la funzione del Pubblico Ministero veniva

dal potere esecutivo conferita ai magistrati giudicanti, con missione revocabile ad opera dello stesso potere esecutivo che l'attribuiva.

Se dovessi esprimere il mio pensiero, direi che non consento nell'opinione del senatore Vischi, perchè è la funzione del Pubblico Ministero quella che deve essere garantita, altrimenti non vi sarà vera e piena indipendenza.

Non si credè, onor. Vischi, di dovere formulare una disposizione legislativa, perchè il ministro, intervenuto in seno all'Ufficio centrale, dichiarò di consentire in massima nella prerogativa della inamovibilità, e che si riservava di proporla in un nuovo disegno di legge sulle guarentigie e sulla disciplina della magistratura.

Un terzo ordine del giorno propone l'Ufficio centrale: la completa unificazione della Corte di cassazione.

L'unità della Corte di cassazione è una conseguenza dell'unità della legislazione.

Attualmente abbiamo cinque Corti di cassazione; ma la vera Corte regolatrice è una: questa di Roma. Le altre quattro Corti hanno una competenza limitata alle materie civili, e anche in questa sfera così ristretta di attribuzioni soggiacciono, nei casi di decisioni a Sezioni unite, all'autorità della Corte di cassazione romana.

La Corte di cassazione di Roma, oltre la competenza che le è attribuita in materia civile, giudica sui conflitti di giurisdizione e di attribuzione e sopra altre materie di diritto pubblico; è unica in materia penale, e decide sui ricorsi in materia civile e commerciale che debbono essere decisi a Sezioni unite, venendo così ad esercitare una giurisdizione anche sulle Corti di cassazione territoriali.

Questa è una vera anomalia.

Si impone quindi il dilemma: o ripristinare le Corti di cassazione territoriali nella pienezza della competenza, ovvero unificare completamente la Corte di cassazione di Roma.

Nessuno certo pensa di ripristinare le Corti di cassazione territoriali nella pienezza della loro giurisdizione, ed allora bisogna attuare il principio dell'unificazione.

In questo concetto dell'unificazione l'Ufficio centrale fu unanime.

L'Ufficio centrale, però, dovè proporsi un'altra domanda: mentre si attende l'unificazione com-

pleta della Corte di cassazione bisogna istituire, come si propone nel disegno di legge, qualche Sezione in più nelle Corti di cassazione territoriali per eliminare l'arretrato dei ricorsi?

Sulla risposta a questa seconda domanda vi furono dissensi.

Quattro membri opinarono negativamente, mentre la minoranza, che tenne l'opinione affermativa, fu rappresentata soltanto dal relatore.

Ma di ciò si discuterà quando verrà in discussione l'art. 23.

Il ministro ha dichiarato di non potere accettare l'ordine del giorno relativo all'unificazione della Corte di cassazione non perchè non sia favorevole all'unità della Corte regolatrice, ma perchè è suo intendimento di coordinare l'unità della Corte di cassazione alla istituzione di altre magistrature nelle sedi delle Corti di cassazione territoriali, devolvendo a queste Corti anche la cognizione di quei motivi di mero fatto che ora formano oggetto di ricorso per cassazione.

Il concetto del ministro non sarebbe in alcun modo pregiudicato dall'approvazione dell'ordine del giorno.

L'Ufficio centrale propone soltanto di unificare completamente la Corte di cassazione; ma non propone un sistema di unificazione.

Spetterà al Governo di formulare un disegno di legge.

Nella occasione di quel disegno di legge sarà il caso di esaminare se, contemporaneamente all'unificazione in Roma della Corte di cassazione, le Corti di cassazione territoriali dovranno o meno essere trasformate in Corti di revisione o di terza istanza.

Ad ogni modo, dichiaro che l'Ufficio centrale aderisce al concetto del ministro di tramutare gli ordini del giorno in semplici raccomandazioni.

Come ha osservato il senatore D'Andrea, due sono i concetti fondamentali del disegno di legge: sdoppiamento della carriera e istituzione del giudice unico nei tribunali civili in prima istanza.

Lo sdoppiamento della carriera, cui detto un primo impulso l'onorevole Fani col disegno di legge presentato al Senato nella tornata del 31 gennaio 1911, non costituisce una novità, ma è un ritorno all'antico.

La duplicità della carriera era stabilita nell'ordinamento giudiziario del 1865, il quale era informato a questo sistema: unico concorso per l'ingresso in carriera; dopo un anno di tirocinio gli uditori che volevano percorrere la carriera delle preture sostenevano un esame pratico, e, vinta la prova, erano nominati pretori; gli uditori, invece, che intendevano seguire la carriera dei tribunali sostenevano un esame pratico dopo tre anni di tirocinio, e, superata la prova, venivano nominati aggiunti giudiziari, e indi promossi giudici o sostituti procuratori del Re.

L'unificazione della carriera ebbe luogo con la legge dell'8 giugno 1890, per la quale gli uditori, dopo diciotto mesi di tirocinio, erano promossi aggiunti giudiziari, e dopo non meno di altri due anni, venivano nominati pretori.

La legge del 14 luglio 1907 fece un passo più innanzi nella via dell'unificazione, unificando il grado di pretore con quello di giudice.

Gli effetti prodotti dalla unificazione sono stati già messi in evidenza nel discorso pronunziato testè dal ministro guardasigilli.

La carriera è divenuta assai lenta, e molti fra i giovani d'ingegno e di cultura superiore non sono attratti alla magistratura anche perchè disdegnano di vivere fra i disagi dei piccoli centri.

Bisognava quindi attrarre questi giovani alle file della magistratura.

E a ciò provvede il disegno di legge con l'istituire una duplice carriera mediante un sistema per cui — come si espresse il senatore Parglia — si ha lo stesso battesimo: un concorso unico così per coloro che intendono dedicarsi alla carriera delle preture come per quelli che aspirano alla carriera dei tribunali. Dopo un anno di tirocinio gli uditori che vogliono percorrere la carriera delle preture, previo un esame pratico, sono nominati pretori, e quelli che intendono seguire la carriera dei tribunali, dopo un nuovo concorso al termine di due anni di tirocinio, sono nominati giudici o sostituti procuratori del Re.

Contro questo sistema sono state mosse alcune obiezioni.

Comincio da quelle che riguardano la carriera delle preture.

Si è detto che la distinzione fra le due carriere scema autorità e prestigio alla magistratura mandamentale.

Questa obiezione fu intraveduta fino dai primi tentativi di riforma giudiziaria.

Uno fra i nostri più illustri guardasigilli, il De Falco, nella relazione premessa ad un disegno di legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario, presentato al Senato nella tornata del 30 novembre 1871, nell'additare i vantaggi della carriera duplice, scrisse così: « Nè col l'aprire ai giovani più animosi e valenti la prospettiva di una più brillante carriera, si pregiudica in alcun modo all'estimazione di quelli che hanno prescelto le più modeste, ma non meno benemerite mansioni di pretore, essendo diverse le funzioni e gli uffici loro ».

Ma gl'istituti giudiziari vanno meglio studiati dal punto di vista dell'esperienza.

E il sistema accolto nel disegno di riforma è sorretto dall'esperienza fatta nel Regno delle Due Sicilie, il quale ebbe una magistratura che fu tra le prime di Europa.

Secondo l'ordinamento giudiziario del Regno delle Due Sicilie, la carriera era doppia e regolata con distinti concorsi: da una parte, i giudici regi, dall'altra, gli alunni di giurisprudenza, che poi divenivano *giudici soprannumerari*.

I giudici regi, che erano i nostri pretori, facevano una carriera lentissima; arrivavano appena alla Corte criminale.

L'alunnato di giurisprudenza era il vivaio della magistratura superiore; e fu appunto l'alunnato quello che elevò la magistratura meridionale a grande altezza.

Dall'alunnato di giurisprudenza uscirono eminenti giureconsulti, che furono onore e lume della magistratura, fra i quali mi è gradito ricordare un illustre superstite, il presidente dell'Ufficio centrale, l'onor. senatore Pagano-Guaraschelli.

Ma il sistema cui è informato il disegno di legge ha con sè anche l'autorità di un precedente lavoro legislativo: il disegno di legge del ministro De Falco, che fu magistrato nel Regno delle Due Sicilie, e potè rendersi conto dell'ottima prova fatta dall'alunnato di giurisprudenza.

Il disegno di legge del ministro De Falco istituiva due carriere con distinti concorsi:

l'uno che conduceva alle preture, e l'altro che apriva l'adito alla magistratura dei tribunali. Alle preture si perveniva per mezzo dell'uditorato; ai tribunali si arrivava mediante l'alunnato di giurisprudenza. L'uditorato durava un anno; l'alunnato di giurisprudenza durava tre anni. Dall'alunnato poi si passava al grado di aggiunto giudiziario.

La Commissione del Senato fece plauso a questa proposta, ma avrebbe desiderato che la riforma fosse andata ancora più innanzi con la soppressione del grado intermedio di aggiunto giudiziario.

La proposta della Commissione non fu accettata dal ministro unicamente per ragioni d'indole finanziaria.

Se ben si guardi, il disegno di riforma migliora il sistema del progetto De Falco, poichè per l'ingresso in carriera istituisce un unico concorso così per coloro che intendono percorrere la carriera delle preture come per quelli che vogliono dedicarsi alla magistratura dei tribunali, e, accogliendo il concetto della Commissione del Senato, stabilisce la nomina diretta da uditore a giudice o a sostituto procuratore del Re.

Il senatore D'Andrea ha obiettato che è troppo breve il tirocinio di un anno per essere assunto all'ufficio di pretore.

Ma anche qui debbo invocare l'autorità dell'esperienza.

Secondo l'ordinamento giudiziario del 1865, gli uditori erano nominati pretori dopo un anno di tirocinio, previo un esame pratico; e questo sistema, che io mi sappia, non produsse inconvenienti.

Qualche inconveniente vi fu nell'amministrazione della giustizia avanti alle preture, che contribuì all'unificazione della carriera. Ma vi dettero luogo i pretori che furono nominati per effetto della legge del 1875, i quali, salvo qualche eccezione, vennero scelti fra i rifiuti delle Curie.

Un'altra obiezione hanno sollevata i senatori D'Andrea e De Blasio.

Essi hanno detto che, nel modo come è ora disciplinato il reclutamento dei pretori, difficilmente si troveranno giovani disposti a percorrere questa carriera. Una volta che gli uditori, dopo sei mesi di tirocinio, possono essere nominati vice-pretori, con un'indennità mensile di lire 150, difficilmente si indurranno a

seguire la carriera delle preture. Essi aspetteranno altri diciotto mesi per dedicarsi alla magistratura dei tribunali, che offre attrattive molto maggiori.

L'osservazione sarebbe vera se il percorrere l'una o l'altra carriera dipendesse esclusivamente dalla volontà degli aspiranti. Ma, invece, gli uditori che intendono percorrere la carriera dei tribunali debbono anche essere additati dai capi della Corte d'appello, debbono sostenere un concorso abbastanza rigoroso, e, ciò che più importa, l'uditore il quale in due concorsi sia dichiarato non idoneo, viene dispensato dal servizio.

Certo bisognerà studiare - come hanno avvertito i senatori Parpaglia e De Blasio - se non si debba migliorare la carriera dei pretori col fare loro più larga parte nelle promozioni.

Ma di questo argomento sarà il caso di occuparsi ad occasione della discussione degli articoli 8 e 11.

E vengo alla osservazione fatta dai senatori D'Andrea, Parpaglia e Scialoja intorno al reclutamento dei giudici.

Essi hanno osservato che il reclutamento di questi magistrati non offre quelle garanzie che sono indispensabili all'istituzione del giudice unico nei tribunali civili in prima istanza.

Bisogna considerare che non sono i primi arrivati gli uditori i quali vengono assunti alla funzione di giudici unici, e che l'Ufficio centrale ha in questo punto migliorato il disegno ministeriale col prescrivere più rigorosi requisiti di capacità.

Innanzitutto, si comincia con la selezione dei candidati, poichè al concorso potranno essere ammessi soltanto gli uditori che otterranno il parere favorevole del primo presidente e del procuratore generale della Corte d'appello.

Ciò significa che i candidati dovranno essere scelti fra coloro che si sono distinti durante il tirocinio.

In secondo luogo, il concorso ha carattere teorico e pratico, in guisa che i candidati debbono dare prova della dottrina e del criterio giuridico che occorre per applicare il diritto al fatto.

Anche in Germania, dove la carriera è unica, si riconosce l'opportunità di assegnare ai tribunali, anzichè alle preture, i giovani che sopravanzano gli altri per ingegno e per studii.

Secondo l'ordinamento giudiziario dell'Im-

pero del 27 gennaio 1877, l'ingresso in carriera ha luogo in qualità di referendario; indi si ottiene la nomina ad assessore di tribunale; poi quella a pretore o a giudice. Di regola gli assessori vengono nominati pretori; ma i giovani che siansi distinti nell'esame di referendario, o nell'ufficio di assessore possono essere nominati giudici di tribunale.

A questo punto non posso dispensarmi dal rilevare alcune osservazioni del senatore Scialoja intorno alla disciplina delle promozioni e ai limiti di età.

Il senatore Scialoja ha affermato che il disegno di legge fa troppa larga parte all'anzianità e troppo piccola al merito, che non conviene diminuire troppo i poteri del ministro, e che al segreto che circonda il sistema delle promozioni bisogna sostituire la più ampia pubblicità.

Il disegno di legge non ammette promozioni esclusivamente per anzianità, e serba un'equa proporzione nell'assegnazione dei posti secondo il maggiore o minor grado di merito.

Per la promozione al grado di consigliere di Corte d'appello e ai gradi parificati vi sono due categorie di promovibili: ai *promovibili a scelta* sono assegnati due terzi dei posti e ai *promovibili* è assegnato un terzo.

Per le promozioni al grado di consigliere di Corte di cassazione e ai gradi parificati vi sono tre categorie di promovibili: ai *promovibili per merito eccezionale* e ai *promovibili a scelta* sono assegnati i quattro quinti dei posti, con preferenza a favore dei primi, e ai *promovibili* è assegnato un quinto.

L'Ufficio centrale è d'accordo col senatore Scialoja che non conviene diminuire troppo i poteri del ministro; ma il disegno di legge non li diminuisce.

I pareri del Consiglio superiore della magistratura hanno carattere meramente consultivo, e il giudizio del ministro rimane sempre salvo.

I membri del Consiglio superiore, nell'esprimere il loro giudizio sul merito dei magistrati, votano a voti palesi.

E questa garanzia pare che basti.

Non può l'Ufficio centrale consentire nel sistema di pubblicità che vagheggia il senatore Scialoja, il quale vorrebbe che le deliberazioni del Consiglio superiore fossero rese pubbliche.

La funzione dell'amministrazione della giustizia è troppo alta per potersi, mediante la

pubblicità di qualche deliberazione del Consiglio superiore, adombrare la reputazione dei magistrati.

Con questo sistema di pubblicità si potrebbe talvolta togliere nella coscienza popolare ogni autorità ai giudicati.

E a questo proposito vorrei rivolgere al ministro una preghiera, che non so se sia divisa dai colleghi dell'Ufficio centrale.

Nei decreti di promozione, che si pubblicano nel *Bollettino ufficiale*, si suole inserire il motivo per il quale viene disposto l'avanzamento del magistrato, se cioè per *merito* ovvero per *anzianità*.

ASTENGO (*interrompendo*). Questo si pratica nel *Bollettino* di tutti i Ministeri.

VACCA, *relatore*. Credo che questa inserzione non dovrebbe essere fatta, poichè, quando si rende pubblico il motivo della promozione, il magistrato promosso per anzianità non guadagna considerazione e fiducia nella sede dove è chiamato ad amministrare giustizia.

Che cosa dire poi quando trattasi di un capo di collegio?

ASTENGO. Purtroppo capita così.

VACCA, *relatore*. Questo è un grave inconveniente; e spero che il ministro, nell'interesse del prestigio dell'amministrazione della giustizia, vorrà rimuoverlo.

Intorno ai limiti di età l'Ufficio centrale ha dissentito dalla proposta ministeriale, che abbassa a 70 anni il collocamento a riposo di ufficio dei consiglieri di Corte di cassazione e dei magistrati di grado parificato, ed ha proposto che per questa categoria di magistrati rimanga fermo l'attuale limite di 75 anni.

All'età di 70 anni non si può presumere l'incapacità a rendere giustizia. E, d'altra parte, non si comprende per quale ragione ai consiglieri di Corte di cassazione si debba fare una condizione meno favorevole di quella che si fa ai consiglieri di Stato e ai consiglieri della Corte dei conti, i quali hanno anche funzione giurisdizionale, e sono mantenuti in servizio fino all'età di 75 anni.

Io non invoco l'esempio dell'Inghilterra, dell'Austria e della Germania, dove non esistono limiti di età per i magistrati, ma quello della Francia e del Belgio, dove i membri della Corte di cassazione sono collocati a riposo di ufficio a 75 anni.

Può avvenire che un magistrato inamovibile,

prima di compiere i 75 anni, per infermità o debolezza di mente, ovvero per accertata inettitudine, non sia in grado di adempiere l'ufficio; ed a questo caso provvede l'art. 2 della legge del 24 luglio 1908 col disporre la dispensa dall'impiego previa declaratoria conforme della Corte suprema disciplinare.

E vengo rapidamente al giudice unico nei giudizi civili dei tribunali in prima istanza.

All'istituto del giudice unico si sono manifestati contrarii i senatori D'Andrea e Perla. Essi hanno invocata l'autorità della scuola italiana e le opinioni del Romagnosi, del Luosi, del Capone e dello Scelopis.

Ma la tendenza moderna è in favore del giudice unico; e questa tendenza moderna è rappresentata da eminenti giuriconsulti, fra i quali basta ricordare Mancini, Zanardelli, Gianturco, Mortara e Scialoja.

Fu detto che l'istituto del giudice unico è contrario alle nostre tradizioni giuridiche.

Ed invece la statistica prova che grandissima parte delle cause viene decisa dal giudice singolo.

Nel quinquennio 1903-1907 i pretori decisero in prima istanza 122,936 cause e i tribunali in primo grado ne decisero soltanto 56,672: le cause decise dai pretori si elevarono alla percentuale del 60.73 per cento, mentre quelle decise dai tribunali raggiunsero soltanto il 28 per cento.

La stessa tendenza ad aumentare la competenza dei pretori, della quale in questa discussione si sono resi interpreti i senatori Mazziotti e Vischi, riafferma la necessità della istituzione del giudice unico, perchè non sarebbe giusto assegnare alle cause degli abbienti un giudice diverso da quello delle cause dei non abbienti.

Fu pur detto che col collegio si avranno migliori sentenze.

Ma anche qui l'esperienza prova il contrario. Le sentenze dei pretori sono riformate nella proporzione del 52 per cento e quelle dei tribunali nella proporzione di circa il 54 per cento.

Il segreto della superiorità del giudizio del giudice unico sta nel sentimento della responsabilità, che nel collegio scompare.

La responsabilità collettiva è nulla di fronte alla responsabilità individuale.

Come scrisse il Malepeyre, nei collegi: « nella realtà e per la forza delle cose è un magistrato solo che giudica; è il sistema *non confessato*

del giudice unico *senza gli immensi vantaggi che esso offre quando è apertamente praticato*.

La statistica dimostra altresì che il giudice unico accelera la definizione dei giudizi.

E mantengo ferma questa affermazione, non ostante il senatore Parpaglia, al quale, si è associato il senatore Perla, abbia, obiettato che alla minore durata delle cause avanti alle preture contribuisce esclusivamente il carattere del procedimento, il quale è più celere di quello che si svolge avanti ai tribunali.

Prego l'onor. mio amico, il senatore Parpaglia, di considerare che nella relazione presentata dall'Ufficio centrale sono riportati due prospetti statistici: l'uno comprende i dati della durata delle cause decise dal primo atto introduttivo all'ultima sentenza. — e su questi dati influisce il carattere del procedimento —; l'altro concerne i termini entro cui furono pubblicate le sentenze, sui quali il carattere del procedimento non spiega alcuna influenza.

Da questo secondo prospetto risulta che la percentuale delle sentenze pubblicate entro gli otto giorni avanti ai pretori fu di circa il 40 per cento e avanti ai tribunali fu soltanto di circa il 30 per cento.

Ed avrei finito, se non dovessi esprimere il pensiero dell'Ufficio centrale sopra una osservazione del senatore De Cupis.

Il senatore De Cupis vorrebbe che si sopprimesse il capoverso introdotto dall'Ufficio centrale nell'art. 21.

Con questo capoverso si propone di abolire il foro singolare per le controversie sulle imposte dirette e indirette, che attualmente sono sottratte alla competenza dei pretori e deferite alla cognizione dei tribunali.

La derogazione alla competenza ordinaria è determinata dal motivo di dare alle parti un giudice collegiale e inamovibile.

Ora, dal momento che si abolisce il giudice collegiale e si accorda ai pretori la prerogativa dell'inamovibilità, è sembrato all'Ufficio centrale che non vi fosse ragione di mantenere il foro singolare, e che non convenisse costringere le parti, che vogliono appellare dalle sentenze, ad adire la Corte d'appello anche per una controversia di poche lire.

Onorevoli colleghi. — Questo disegno di legge reca vantaggi all'amministrazione della giustizia e alla magistratura.

L'Ufficio centrale, insieme coi voti che ha l'onore di proporvi, lo raccomanda ai vostri suffragi. (*Approvazioni vicissime*).

PRESIDENTE. Che cosa dichiara l'Ufficio centrale riguardo all'ordine del giorno che ha presentato?

MORTARA *dell'Ufficio centrale*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORTARA *dell'Ufficio centrale*. Io pregherei di deferire le dichiarazioni sull'ordine del giorno alla seduta di domani.

PRESIDENTE. Sta bene; allora il seguito della discussione sarà rinviato a domani.

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

II. 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);

Conversione in legge del Regio decreto 24 dicembre 1911, n. 1372, col quale fu autorizzata la proroga a non oltre il 29 febbraio 1912 dell'esercizio provvisorio del Fondo per l'emigrazione per l'esercizio finanziario 1911-912 ed autorizzazione dell'esercizio provvisorio degli stati di previsione medesimi fino al 31 marzo 1912 (N. 715);

Convalidazione di decreti Reali coi quali furono autorizzate prelevazioni di somme dal Fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1910-911, durante i periodi di vacanze parlamentari dall'11 al 20 novembre 1910 e dal 29 dicembre 1910 al 23 gennaio 1911 (N. 709);

Convalidazione di decreti Reali coi quali furono autorizzate prelevazioni di somme dal Fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1910-911, durante il periodo di vacanze parlamentari dal 10 aprile all'8 maggio 1911 (N. 710);

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

La seduta è sciolta (ore 18).

Licenziato per la stampa il 23 marzo 1912 (ore 11).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.