

XXXVI^a TORNATA

SABATO 24 GENNAIO 1925

Presidenza del Presidente TITTONI TOMMASO

INDICE

Disegni di legge (Seguito della discussione di:)	
« Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1924 al 30 giugno 1925 »	Pag. 1081
Oratori:	
GALLINI	1081
GAROFALO	1083
Rocco, <i>ministro della giustizia e degli affari di culto</i>	1097
SCIALOJA	1089
SODERINI	1087
SPIRITO, <i>relatore</i>	1095
TAMASSIA	1085
Relazioni (Presentazione di)	1105
Sui lavori del Senato	1105
Oratore:	
PRESIDENTE	1105

La seduta è aperta alle ore 15.

Sono presenti il Presidente del Consiglio, ministro degli affari esteri, e i ministri dell'interno, della giustizia e affari di culto, della guerra, della marina, dell'istruzione pubblica, dell'economia nazionale, delle comunicazioni ed i sottosegretari di Stato per la Presidenza del Consiglio e per l'interno.

REBAUDENGO, *segretario*, dà lettura del processo verbale dell'ultima seduta, che è approvato.

Seguito della discussione del disegno di legge « Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1924 al 30 giugno 1925 » (N. 87).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del seguente disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1924 al 30 giugno 1925 ».

Ha facoltà di parlare l'onorevole Gallini.

GALLINI. Onorevoli colleghi, non sarà certo un discorso che io infliggerò alla vostra cortese benevolenza. Mi limiterò a qualche breve osservazione intorno all'amministrazione della giustizia civile presso i nostri tribunali.

Quanto alla grande riforma, io ebbi già occasione di dire in quest'aula il mio pensiero, e di lodarla con aggettivi superlativi, specialmente per ciò che riguarda l'unificazione del supremo magistrato. Ho ricordato a titolo di onore del Governo l'iscrizione che il principe Torlonia fece incidere sotto la colossale Madonna che prospetta il Fucino prosciugato: *Quod neque Reges, neque Pontifices, neque Imperatores efficere potuerunt, Alexander Torlonia, aere proprio, perfecit*. Quello che nessun Governo e nessun Parlamento ebbe la forza di tradurre in legge, l'onorevole Mussolini tradusse con i suoi poteri dittatoriali, e fece bene, ed io mantengo l'apprezzamento che feci allora.

Debbo però ora fare qualche osservazione

di carattere pessimista intorno a quel ramo della giustizia che io conosco un po' più da vicino per lunga esperienza professionale: l'amministrazione civile. Vi è indubbiamente un grande disagio nell'amministrazione della giustizia, un disagio che può dipendere o dalla deficienza, dalla scarsità del personale o dalla sovrabbondanza del lavoro: forse da tutte e due le cause assieme. E c'è anche un disagio che proviene da un'altra ragione, direi quasi superiore a queste due, cioè un disagio che chiamerei soggettivo, quello che riguarda i giudici, i cancellieri e il personale addetto alle funzioni minori della giustizia. Indubbiamente nel personale della magistratura e in quello delle cancellerie vi è un grande disagio economico. Gli stipendi sono stati aumentati ma l'aumento degli stipendi è stato, diciamo così, in ragione aritmetica, mentre l'aumento del caroviveri cresce in ragione geometrica; e noi tutti sappiamo che i magistrati non possono fare quello che fanno tanti altri funzionari dello Stato, cioè consacrare qualche ora del giorno a qualche altra occupazione che frutti qualche diecina di lire. Essi non possono far nulla di tutto questo. Sappiamo che quelli che hanno famiglia combattono con le più dure necessità della vita, ed io penso che così non possa a lungo durare. Ma io non mi voglio fermare su questo delicato argomento lungamente, perchè la nostra magistratura soffre e tace, soffre e tace perchè ha un senso elevatissimo della propria dignità e del proprio ufficio, ond'io non vorrei guastare, e quasi offenderla col parlare delle sue miserie.

L'onorevole Guardasigilli intende più e meglio di quello che dicono le mie parole.

E passo alla parte oggettiva del disagio. Noi che frequentiamo i tribunali vediamo che in quasi tutti i tribunali, ma specialmente nei grandi centri di Milano, Torino, Roma, Napoli, Bologna, avviene quotidianamente uno spettacolo che rattrista. Alle udienze dei tribunali civili, in mezzo ad una folla rumorosa di procuratori e di avvocati, si mettono a ruolo dalle 200 alle 300 cause, e noi abbiamo avuto, a Roma, nella stagione estiva, fino a 800 cause al giorno sul ruolo di spedizione. E si comincia con la prima formalità che è la lettura delle cause, quella che si chiama, in gergo, la *chiamata* delle cause, la triplice chiamata che

dura tre volte fino a due o tre ore, e che, quando è finita, lascia i presidenti esausti dal tedio e dalla fatica. Finita la triplice operazione della chiamata delle cause, comincia una seconda operazione più umiliante ancora, quella della *informata*, come si dice in gergo curialesco, dell'cause. Le cause non si discutono più. La oratoria civile, e sarebbe pure un grande sussidio nelle cause, è abolita interamente. Le cause si *informano*: ecco la frase: vale a dire si presentano i fascicoli e si dovrebbero leggere le conclusioni, ma nemmeno questo si fa, si presentano i fascicoli che si alzano in una catasta davanti al cancelliere di udienza. Poi questi quintali di fascicoli vanno a casa del giudice, il quale, dopo due, tre, quattro, sei mesi, fa la sua relazione, ed esce una sentenza, per lo più interlocutoria, perchè manca il tempo ad approfondire la causa. Ora la sentenza interlocutoria moltiplica le spese, la procedura, il disinganno, la stanchezza, e potrei dire anche qualche cosa di peggio.

Mancano i giudici e i cancellieri: anche nei grandi tribunali e non soltanto a Roma, ma dappertutto, è invalsa questa consuetudine necessaria, che i verbali nelle istruttorie, debbono farli gli avvocati. I giudici dicono agli avvocati: «Se volete fare una prova testimoniale, un interrogatorio, un giuramento, io non posso riceverlo, perchè non c'è il cancelliere. Allora gli avvocati fanno da loro i verbali nel loro interesse, e questi verbali il giorno dopo si firmano dal cancelliere, come se egli fosse stato presente: si potrebbe dire che c'è un falso continuato!

Manca anche il personale secondario, mancano gli ufficiali giudiziari, i portieri: i locali ed i mobili sono abbandonati. Non c'è nulla di più sudicio delle aule di udienza dei nostri tribunali.

Ora tutto questo congestionamento, tutto questo arenamento della giustizia crea il disagio, il disgusto, l'abbandono della fiducia nella giustizia umana da parte dei litiganti, che vedono protrarsi così lungamente con tanto dispendio le liti: essi finiscono per non aver più fede nell'amministrazione della giustizia. Onorevole Guardasigilli, pensi lei, che è giovane ed energico a provvedere. Noi passatisti, noi *laudatores temporis acti* abbiamo sempre nelle orecchie un latinetto che lungo i secoli è stato

provato veritiero dalla storia: quel latinetto si condensa in tre parole: « *Justitia fundamentum regnorum* ». Veda l'onorevole Guardasigilli se può provvedere per tempo, perchè, se non si provvede presto, il provvedimento potrebbe giungere troppo tardi. È questa la preghiera, la raccomandazione viva che io faccio all'onorevole Guardasigilli. (*Approvazioni*).

GAROFALO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GAROFALO. Onorevoli colleghi, io prendo occasione dalla discussione di questo bilancio per richiamare nuovamente l'attenzione del Governo e del Senato su due punti di massima importanza: la questione dei delinquenti abituali e quella della troppo debole repressione della criminalità.

Dopo i dottissimi discorsi pronunciati in quest'aula, io lasciando da parte le teorie, mi metterò su di un terreno completamente pratico. Ho detto che avrei parlato nuovamente di quell'argomento, perchè già ne aveva intrattenuto il Senato per parecchie volte, ma sebbene il Senato avesse approvato un mio ordine del giorno nella seduta del 21 gennaio 1921 dopo che al medesimo si erano associati l'onorevole guardasigilli del tempo e il presidente della Commissione di finanze, il rimpianto senatore Carlo Ferraris, pure nulla si è fatto in così lungo periodo.

Il mio ordine del giorno suonava così: « Il Senato, considerate le altissime cifre dei più gravi delitti che in gran parte sono opera di delinquenti più volte recidivi; considerata l'insufficienza delle sanzioni stabilite per la recidiva e l'abitudine nel vigente codice penale; ricordando le proposte già fatte su tale argomento e la più recente formulata nel progetto di legge per la riforma della legislazione penale, udite le favorevoli dichiarazioni del guardasigilli, esprime il voto che il Governo presenti nel più breve tempo un disegno di legge per la repressione della delinquenza abituale ».

Quest'ordine del giorno, dice il verbale della seduta, fu messo ai voti e approvato. Siccome però il disegno di legge non fu presentato e il ministro che aveva accettato il mio ordine del giorno non era più in carica, io rinnovai questa proposta con una interrogazione fatta circa due anni or sono; e in una seduta del marzo 1923. proposi un ordine del giorno simile al

primo, il quale però non fu discusso; e la mia interrogazione, parecchie volte annunciata, fu sempre rinviata dall'onorevole guardasigilli predecessore del presente, di settimana in settimana, di mese in mese, e finalmente dimenticata, perchè l'onorevole guardasigilli diceva che egli desiderava studiare profondamente l'argomento...

Eppure, se vi era un argomento già molto bene studiato e ponderato, era proprio questo.

Esistevano nel Ministero dieci o dodici progetti per la repressione della recidiva e della delinquenza abituale. Discussioni amplissime erano state fatte; vi era poi la convinzione generale nei ministri che si succedevano, dell'assoluta necessità di reprimere seriamente la recidiva e la delinquenza abituale. Fra i molti deputati che nella Camera prendevano parte a tale discussione, ve ne fu uno le cui parole meritano di essere qui ripetute.

Nella seduta del 12 luglio 1898, egli disse: « Noi abbiamo in Italia un numero straordinario di recidivi (questa è la verità, perchè la recidiva figura nelle statistiche nella misura del 30 e 35 per cento per i più gravi reati). E soggiungeva: « Bisogna tener conto di questo, che quando un uomo ha subito due o tre condanne per delitti comuni, la sua riabilitazione è assolutamente impossibile; di più, quella massa di recidivi che principalmente si concentrano nelle grandi città dove sfuggono più facilmente alla vigilanza della polizia, è sempre l'esercito di prima linea di tutte le sommosse, e abbiamo l'esempio di Roma, Napoli e Milano; dove c'è stata una sommossa, gli arrestati, in massima parte, erano delinquenti comuni condannati parecchie volte. In quei giorni di sommossa, chiunque fosse presente avrebbe visto uscire alla luce del sole molte losche figure, che non si vedono nei giorni quieti, cioè tutta gente colpita da diverse condanne ». Ed egli concludeva: « È questo uno stato di cose intollerabile, e quindi è necessario regolare definitivamente questa materia; ed io invoco l'esempio di una nazione vicina ». Come si sa, infatti, la Francia ha una legge molto seria contro i recidivi.

Ora questo deputato, di cui vi ho letto le parole, era l'onorevole Giolitti... Però, quando egli fu ripetutamente ministro dell'interno e presidente del Consiglio, queste sue buone in-

tenzioni rimasero lettera morta, e lo stato di cose che egli aveva descritto, e dichiarato intollerabile, fu poi da lui medesimo tolto!

Eppure, come ho detto, vi sono negli archivi della Camera dei deputati numerosi progetti su questo argomento. Vi furono poi le proposte pratiche suggerite ed approvate nel Congresso di diritto penale tenutosi a Copenaghen nel 1912, in cui si formulò un intero progetto per la repressione della recidiva e della delinquenza abituale. E infine, vi sono le proposte redatte nel progetto della Commissione Reale per la riforma della legislazione penale, Commissione di cui ho l'onore di far parte, le cui sedute però sono state sospese da circa un anno. In quelle proposte è completamente regolata questa materia.

Ora tutto un Codice nuovo è in preparazione, ma tutti sanno che l'elaborazione di un Codice è cosa molto lunga, mentre vi è massima urgenza di provvedimenti speciali per le gravi condizioni della nostra criminalità. Pertanto, saggiamente un ministro guardasigilli, mi sembra l'onorevole Rossi, si rivolse alla Commissione medesima, di cui ho fatto cenno, chiedendo che dal progetto di questa fossero distaccate alcune parti, quelle riguardanti i delinquenti di minore età, i delinquenti abituali e i delinquenti alienati, e farne delle proposte separate. La nostra Commissione si affrettò a formulare queste proposte, e diede incarico al proprio presidente di presentarle all'onorevole guardasigilli: ma neppure questa volta si venne ad una conclusione.

Ora io spero che l'onorevole Guardasigilli, più giovane dei passati e più pieno di attività e fervore, non segua l'esempio dei suoi predecessori. I progetti, come ho detto, non mancano, si tratta di sceglierne uno, il più pratico, il più economico: scelga quello che egli crede il migliore: lo presenti al Parlamento per la discussione, e chieda che questa si faccia di urgenza, perchè non bisogna che l'Italia, sola fra le nazioni civili, non sappia rimuovere da sé il flagello della delinquenza abituale.

Io passo ora al secondo punto, il modo in cui funziona la giustizia penale. Io credo necessario che il Governo se ne preoccupi, come se ne è preoccupata già da lungo tempo la Nazione intera.

Tutti hanno occasione ogni giorno di meravigliarsi della eccessiva indulgenza dei giurati, ed anche delle Corti d'appello, per reati che non ne meriterebbero alcuna: tutti poi possono osservare, dalle statistiche penali, l'aumento spaventevole della criminalità.

Prima della guerra, specialmente per i più gravi delitti, come omicidii ecc., la progressione già lamentata in un precedente periodo, si era fortunatamente arrestata; e questo era dovuto secondo me, in gran parte alla emigrazione, giacchè gli elementi più energici, fra i quali sono i più violenti, uscivano dall'Italia. La cifra enorme di circa quattromila omicidii all'anno, era diminuita di molto. Ma venne poi la guerra, la quale non è certo fatta per addolcire gli animi. Finita la guerra, cessò anche l'emigrazione. Due ragioni concorrevano dunque perchè la criminalità sanguinaria dovesse continuare la sua ascensione.

Vediamone i risultati nelle statistiche, le quali vanno fino al 1920 (giacchè non ho potuto avere quelle posteriori): nel 1910 o 1912 si avevano circa 2500 omicidii denunziati per ogni anno: durante la guerra, gli omicidii in molta parte sfuggono alla statistica, giacchè la gioventù era quasi tutta sotto le armi, e i delitti che si commettevano erano di competenza dei tribunali militari. In quest'ultimo periodo, nel 1919, la cifra sale a 3500 omicidii, e nel 1920, a 5120; da ciò risulta che per ogni centomila abitanti ci sono 13,58 omicidii annuali. È questa una proporzione che non si verifica in alcun altro paese, neanche in quelli che hanno una criminalità speciale simile a quella del nostro paese, come per esempio la Spagna e l'Ungheria. E non parliamo delle nazioni del Nord, perchè il paragone non si può assolutamente fare; basti dire che in Inghilterra, in un intero anno, non si commettono che 230 o 250 omicidii.

Fra tutte le Nazioni civili, in Italia i reati di sangue sono in particolar modo tollerati dalle Corti di assise e dalle Corti di appello. L'indulgenza è tale da equivalere alla concessione dell'impunità, anzi con lo svantaggio della pubblicità, e spesso con l'apologia del delitto.

Da una parte abbiamo un Codice penale che sembra fatto espressamente per giustificare i più gravi delitti, ammettendo scuse di ogni genere, e tra queste, alcune che dovrebbero in-

vece formare aggravanti, come per esempio, l'ubriachezza. D'altra parte, l'organo principale della repressione, cioè la Corte di assise, funziona in quel modo che tutti sappiamo; onde orribili delitti sono spesso ironicamente puniti con piccolissime pene; infatti la statistica mostra che la media delle pene che si infliggono in seguito a verdetto dei giurati nelle Corti di assise, si aggira intorno ai quattro o cinque anni di reclusione. Tutto ciò concorre naturalmente ad incoraggiare la criminalità.

Infine, abbiamo nel nostro sistema penitenziario, la grave lacuna della mancanza di ogni repressione per i delitti commessi da chi è ritenuto infermo di mente. E qui, o signori, facendo una breve parentesi, mi si permetta una osservazione allo splendido discorso dell'onorevole prof. Leonardo Bianchi, che tutti ieri abbiamo ammirato. La proporzione degli ammalati e degli anormali da lui trovata nei delinquenti, sarebbe enorme; egli parlò dell'80 per cento. Ma certamente, nella criminalità più comune, facendo astrazione cioè da alcuni speciali e caratteristici delitti, come sarebbero gli incendi, gli omicidii per brutale malvagità, i casi di sadismo, ecc., ecc., il contingente più numeroso è formato dalla criminalità spicciola, e quindi ladri, truffatori, falsari, oziosi, violenti ecc., i quali non sono per lo più malati, anzi sono spesso di ottima salute... disgraziatamente! Altrimenti, se cioè in tutti vi fosse una anomalia patologica, sarebbe vana l'educazione morale alla quale l'onor. Bianchi ha pur dato così grande importanza.

Io credo, mi si permetta questa ultima osservazione, che l'anomalia dei delinquenti sia per lo più una anomalia morale, relativa al grado di civiltà a cui è pervenuta la massa della popolazione, allo stadio storico della sua civiltà; è un' inferiorità non fisiologica, ma derivante da cattiva educazione, da ignoranza completa o da pregiudizi o da pessimi esempi del proprio ambiente domestico e sociale, o da abbandono, o da corruzione.

Non vi è dubbio però, ne convengo, che in molti casi essa deriva invece da deficienza congenita di senso morale o da refrattarietà organica all'educazione.

Ad ogni modo, non può negarsi che la moderna psichiatria abbia dato molta estensione al concetto della alienazione mentale. E ne

segue che i maggiori delinquenti, cioè gli autori di assassinii atroci, sono dichiarati più facilmente infermi di mente; questi, quando non possono invocare altre scuse o attenuanti, fra quelle che così generosamente offre loro il nostro Codice penale, sono dichiarati irresponsabili o semi responsabili, e in tal caso sono puniti in modo irrisorio, o scarcerati senz'altro; qualche volta mandati per poco tempo in manicomi da cui i medici stessi si affrettano a farli mandar via, perchè sono ospiti molto incomodi. E può darsi che quegli stessi medici, i quali davanti la Corte d'assise sostennero l'irresponsabilità per vizio di mente, si affrettino a fare una perizia da cui risulti non esservi ragione perchè il reo continui ad essere detenuto nel manicomio.

È questa dunque, o signori, una condizione di cose che non deve più durare; bisogna che i manicomi criminali siano seriamente costituiti, seriamente regolati, in modo che la segregazione del delinquente, ordinata dal giudice, non possa cessare ad arbitrio della direzione dello stabilimento, neppure con parere favorevole dei medici, per le ragioni che ho accennato.

Io conchiudo, signori: bisogna che, senza aspettare la lunga elaborazione di un nuovo Codice penale, si colmino le lacune e si riparino quegli istituti che più sono difettosi, perchè la giustizia penale in qualche modo, almeno, possa cooperare per quanto è possibile, alla diminuzione progressiva della criminalità, aspirazione questa di ogni civile società.

Questi provvedimenti e queste riforme che noi abbiamo inutilmente chiesto agli uomini che governavano l'Italia alcuni anni fa, noi ce li aspettiamo ora da questi altri uomini appartenenti ad una nuova generazione. Essi salvarono già il nostro paese dagli orrori e dalle rovine del bolscevismo, bisogna che ora lo salvino dall'onta della grave criminalità. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Tamassia.

TAMASSIA. Onorevoli colleghi! Consentitemi una piccola glossa al poderoso discorso dell'on. Tommasi. La legge delle prerogative del Sommo Pontefice, 23 maggio 1871 (art. 16) limitava la fastidiosa estensione dell'*requatur*

e *placet regio* per la pubblicazione ed esecuzione degli atti dell'autorità ecclesiastica. Infatti, essa soggiungeva: « fino a quando non sia altrimenti provveduto nella legge speciale di cui all'articolo 18, rimangono soggetti all'*Exequatur e placet regio*, gli atti di esse autorità » che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei benefici maggiori e minori, eccetto quelli delle città di Roma e delle Sedi Suburbicarie ».

Adesso leggiamo il citato art. 18: esso promette una legge ulteriore per provvedere al riordinamento, alla conservazione ed alla amministrazione della proprietà ecclesiastica del Regno.

È uno dei casi più tipici di quei rinvii a leggi future, che giustamente irritano la squisita sensibilità giuridica di Vittorio Polacco.

Ma c'è un altro rinvio, almeno storico: ed è quello che provoca il ritorno fra noi di una figura, forse per i modernisti del diritto pubblico, antidiluviana: quella del Conte di Cavour, il quale ha preceduto forse quanti oggi invocano la nuova politica ecclesiastica dello Stato italiano.

L'attuazione di quella che oggi si direbbe una misera anticaglia giuridica, superata, della formola, dico, *libera Chiesa in libero Stato*, è nelle sue ultime conseguenze delineata nel capitolato famoso, proposto alla S. Sede dal Conte di Cavour, capitolato che è la trama delicata su cui sorse poi la legge delle Guarentigie.

L'art. 6 propone che dal Regno d'Italia sia assegnata tanta quantità di beni stabili e mobili, quanta basti al mantenimento e decoro dell'episcopato, dei capitoli delle cattedrali, dei seminari e del clero avente cura d'anime.

Non ostante che la soluzione della così detta questione romana abbia sortito un esito diverso da quello che il Conte di Cavour sperava, il legislatore del 1871 volle riaffermare che il riordinamento della proprietà ecclesiastica era una questione aperta e da risolversi.

L'on. Tommasi è, dunque, da questo articolo della legge del 1871 che ha preso le mosse. Mi permetto di osservare che il problema però non riguarda che gli enti conservati, cioè vivi, cioè forniti di personalità giuridica, capaci quindi di acquistare, sia pure sotto condizioni

speciali, ma che non hanno bisogno di un nuovo riconoscimento.

Questo è il punto. E si può bene essere d'accordo con coloro i quali propugnano un diverso ordinamento della proprietà ecclesiastica, che permetta, senza un aggravio incompensabile dello Stato, da un lato una specie di autonomia agli enti ecclesiastici, e da un altro la possibilità di provvedere economicamente alle giuste esigenze del decoro della vita ecclesiastica; per la nobiltà di un ministero di pace e d'educazione, indipendentemente da ogni merito politico, fosse esso pure nella sua più alta espressione, anche patriottico.

La fusione dell'Economato dei benefici vacanti con l'amministrazione del Fondo per il culto, un miglior assetto delle circoscrizioni ecclesiastiche che la S. Sede potrebbe liberamente proporre, senza piegarsi a veri e propri concordati col Regno d'Italia, e sopra tutto il riordinamento dirò così generoso, dei patrimoni degli enti conservati, convertiti, colpiti, come i canoni e le prestazioni enfiteutiche, dal rinvio della moneta, tutto questo, ripeto, potrebbe condurre all'attuazione di una più equa e serena politica ecclesiastica, in materia tanto importante.

Fin qui non v'è dubbio che potremmo trovarci d'accordo se non tutti, ma in molti. Ma c'è un punto oscuro.

Se ho bene inteso, fu invocata la restituzione della imposta straordinaria del 30 per cento, e quella del patrimonio costituente il Fondo per il culto: così 60 + 30 = 90, dunque, poco meno che 100. Ma la restituzione del 30 per cento si ricollegherebbe poi alla rivalutazione del patrimonio ecclesiastico, non più sulla base della denuncia di tassa di mano morta: e poi, chiedere al Fondo per il culto, magro erede della vecchia Cassa ecclesiastica, che oggi ha oneri che vanno al di là della sua funzione antica, ed è in gran parte un semplice giro contabile di debiti-crediti e che, dopo tutto, dovrebbe sollevare il bilancio dei culti (non mi rassegnò proprio a dire « affari » di culto) col proprio aiuto, è una proposta che, per le ripercussioni che avrebbe, desta qualche legittimo dubbio sulla sua opportunità e praticità. Il collega dell'on. Rocco, il ministro De Stefani, potrebbe corrugare la sua bella fronte pensosa.

Ad ogni modo, tutto quanto riguarda le leggi

eversive degli enti, diciamo così, monastici e degli altri di varia natura, nulla, nulla ha a che fare col patrimonio ecclesiastico e col suo futuro riordinamento.

Non so chi avrebbe il coraggio di ridare la personalità giuridica alle case religiose, o ad istituzioni sopresse del '48 al 1873, con le relative conseguenze, che tutti comprendono. Quando tornarono i Borboni - e l'esempio pel nome e per i tempi è istruttivo - nemmeno col concordato del 1818, il Sovrano si obbligò a richiamare alla quiete dei monasteri quanti ne erano stati allontanati dal così detto governo militare. Il Sovrano disse, press'a poco come un artista che non è sicuro della sua voce: farò quello che potrò.

E poi: ma questa disgraziata libertà ne ha fatta una delle sue. Pur con l'art. 1 della legge 1866, le congregazioni si ricomposero e rifiorirono sulla base delle associazioni libere, senza avere nessuna noia da un certo articolo della legge del '73 per Roma.

Un riconoscimento ufficiale, per legge italiana, sarebbe la peggiore delle disgrazie che potrebbe loro capitare. Solo quel tale Ordine colpito dalla legge del '48, estesa poi al resto d'Italia, meno che in Roma, si troverebbe a disagio di fronte ad un progetto di legge sulle società segrete, che oggi fa qualche rumore. Ma questo non ci riguarda.

Così stando le cose, e le cose stanno quando si mettono a posto, crederei di poter concludere; dicendo: che la politica ecclesiastica nuova tanto invocata si collega ad una tradizione liberale. Già; e il ritorno all'antico è spesso la più bella e la più savia novità. (*Applausi, congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Soderini.

SODERINI. Onorevoli colleghi. Io mi ero proposto di fare una semplice raccomandazione all'onorevole ministro nei riguardi di una questione molto semplice; ma mi permetterà il Senato di dire una parola almeno sopra il discorso così importante pronunziato or ora dall'onorevole senatore Tamassia e su quello pronunziato ieri dall'onorevole senatore Tommasi.

Onorevoli colleghi, io non posso che rallegrarmi delle manifestazioni che hanno avuto luogo in questa degnissima assemblea e che

riguardano questioni importantissime per il paese nostro, il quale si gloria, e giustamente, di aver conservato tutto il tradizionale spirito e sentimento cattolico. Quindi a me pare quasi un dovere, non come senatore, ma come rappresentante una minima parte della cittadinanza italiana, di rallegrarmi per tutta questa discussione che è stata fatta tra ieri e oggi e che onora grandemente il Senato. Anche io divido l'opinione dell'onor. Tamassia per quel che si riferisce al riconoscimento giuridico delle corporazioni religiose.

Io credo che sia una questione molto delicata che va considerata sotto diversi lati e sulla quale l'ultima parola è ancora molto difficile a dirsi. Certo noi non dobbiamo dimenticare che abbiamo oggi in Italia delle corporazioni religiose, le quali sono veramente utilissime anche per la propaganda italiana, e a me piace di ricordare qui, ancora una volta, l'on. Marchese di S. Giuliano, che è stato uno dei primi ministri degli esteri, il quale abbia cercato in tutti i modi servirsi dovunque, in Oriente specialmente, di tutta l'influenza che potevamo esercitare per mezzo delle corporazioni religiose, tra le quali mi piace ricordare in modo particolare i Francescani ed i Salesiani. Questo è stato riconosciuto da lui, e se me lo consente il nostro illustre Presidente, dirò, senza offendere la sua modestia, che esso pure ha avuto più volte e non invano questa chiaroveggenza.

Una eccezione soltanto sento dover fare al discorso dell'onorevole Tamassia, quando non ha voluto parlare di una certa Compagnia, quasi che quella Compagnia non avesse reso dei servizi all'Italia, mentre io credo che ne ha reso e potrà renderne ancora molti. Certo è che quella Compagnia è stata in tutti i tempi la più devota alla Casa di Savoia (*commenti*). Sì, signori miei, è così, è un fatto che si può storicamente provare, e noi avremmo torto a non riconoscerlo e a non apprezzare quella mirabile potenza che la Compagnia di Gesù ha sempre avuto e che noi dobbiamo cercare rimanga sempre al servizio del nostro Paese.

Detto questo, ringraziando voi della benevolenza con la quale mi avete ascoltato, passo a fare una raccomandazione all'on. Ministro. La raccomandazione riguarda la regolarizzazione di tutte le spese e delle tariffe notarili.

Noi stiamo ancora in una situazione così grave per quello che riguarda queste spese, che io credo che i primi a non raccapezzarci più niente, sono gli stessi notai.

La legge del 7 aprile 1921, n. 349 approvata dai due rami del Parlamento, con un articolo unico stabiliva « fino a che non sarà provveduto per la revisione e la modificazione delle singole voci della tariffa annessa alla legge 16 febbraio 1913, n. 89 gli onorari stabiliti dal capo primo della detta tariffa, sono a favore dei notai raddoppiati, fermo rimanendo soltanto per gli onorari degli originali degli atti ricevuti e autenticati, anche l'altro aumento del 50 per cento già disposto con il Regio decreto-legge del 9 novembre 1919, n. 2239 e che a norma dell'articolo 3 dello stesso decreto-legge è devoluto alla Cassa Nazionale del Notariato.

Il Regio decreto del 27 maggio 1923, n. 1324 che modifica il decreto-legge del novembre 1919 su indicato nella parte riguardante la Cassa Nazionale del Notariato e ne coordina le disposizioni con l'articolo unico del 7 aprile 1921, n. 349 all'articolo 1^o dispone:

« Gli onorari stabiliti dal capo primo della tariffa annessa alla legge 16 febbraio 1913 per gli originali degli atti ricevuti o autenticati da notai, sono aumentati del 15 per cento, e gli altri onorari e i diritti accessori stabiliti dal capo medesimo sono aumentati del 15 per cento, restando compreso in detto aumento quello previsto dalla legge 7 aprile 1921.

« Per la determinazione degli onorari gli atti privati autenticati da notai sono parificati a quelli ricevuti in forma pubblica, restando soppressa ogni contraria disposizione della tariffa, salvo l'ultimo capoverso dell'art. 8.

« L'art. 17 del Regio decreto 31 dicembre 1923, n. 3138 preso con i pieni poteri, stabilisce che « gli onorari per copie, estratti, certificati stabiliti, negli art. 14, 15, 16, 17 e 18 della tariffa annessa alla legge 16 febbraio 1913 n. 88 ed il diritto di scritturazione, stabilito nel successivo art. 23, sono aumentati del 150 per cento compreso in questo aumento quello del 100 per cento dalla legge 7 aprile 1921 n. 349.

« Per la liquidazione degli onorari di copia cessa di avere effetto la limitazione del massimo stabilito nel comma 2^o dell'art. 15 della tariffa medesima ».

Io debbo osservare innanzi tutto che la promessa legislativa implicita che si contiene nella legge 7 aprile 1921, della revisione e modificazione delle singole voci della tariffa notarile, la quale veramente si impone per la sua grande vecchiaia, (mezzo secolo) lungi dall'essere attuata è stata pregiudicata fortemente con l'aumento in blocco di tutte le voci della tariffa, di cui se qualcuna è deficiente, qualche altra è invece soverchiamente remunerativa. Ma il peggio si è che le modifiche già apportatevi in anticipo senza venire alla revisione, sono di una gravità eccezionale nell'interesse delle parti stipulanti e del pubblico. Invero il principio sancito nell'art. 1 del Regio decreto 27 maggio 1923, di parificare l'atto privato autenticato all'atto ricevuto in forma pubblica al solo fine della determinazione dell'onorario, costituisce veramente una ingiustizia palmare, perchè se è vero che l'onorario notarile risponde ai due coefficienti del lavoro e della responsabilità, non vi è dubbio che tali coefficienti sono diversissimi quando si tratta dell'atto semplicemente autenticato e dell'altro pubblico per il quale ultimo la responsabilità del notaio è molto grave, giacchè deve indagare la volontà delle parti e dirigere personalmente la compilazione integrale di esso. (Art. 1 e 47 Legge notarile). Invece nell'autentica il notaro si limita alla semplice dichiarazione che le firme furono apposte in sua presenza.

In coerenza a tali concetti la tariffa del 1875 riduceva l'onorario dell'atto autenticato alla quinta parte di quello pagato per l'atto pubblico, e quella del 1913 lo riduceva a metà. La parificazione attuata col Regio decreto legge 9 novembre 1919, n. 2239 confermato dal Regio decreto legge 27 maggio 1923, n. 1324 non risponde perciò a giustizia e ad equità.

La gradualità all'infinito introdotta nel capoverso dell'art. 17 del Regio decreto 31 dicembre 1923, n. 3138 contrasta pure col principio del lavoro e della responsabilità, in quanto che, per le copie, il lavoro è limitato a quello di copiatura, per cui esiste il diritto di scritturazione già aumentato, e la responsabilità è limitata alla sola conformità fra l'originale e la copia, per cui esiste anche il rimedio della collazione: la legge passata tassava il diritto di copia direttamente sul valore dell'atto con un minimo di lire 2 e un massimo di lire 10. La

legge nuova la tassò indirettamente trasformandola nel sesto dell'onorario pagato per l'originale, portandone il massimo a lire 20, che la legge 7 aprile 1921 raddoppiava in lire 40.

Ora, se il principio della gradualità per gli onorari di originale si può difendere col concetto sociale del *chi più ha più paghi*, concetto che ebbe il sopravvento nella tariffa del 1913, mentre fino a tale epoca avevamo un massimo per gli onorari di originale in L. 500, lo stesso principio non vale per la copia, la quale può essere richiesta da chi non ha i mezzi per far fronte alla spesa (esempio un povero che debba far ricorso alla Commissione per il gratuito patrocinio). Abolito il massimo, i diritti di copia sono saliti a diverse centinaia e anche migliaia di lire traducendosi quindi in una spoliazione per il contribuente e un indebito arricchimento pel notaio.

Fa mestieri perciò che il Legislatore ritorni sui suoi passi ripristinando il limite massimo con l'abolizione del capoverso dello articolo 17 sopra riportato.

Questa è la raccomandazione principale che mi permetto fare all'onorevole ministro. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Scialoja.

SCIALOJA. Onorevoli colleghi, mi sono iscritto a parlare soltanto adesso, perchè non era mia intenzione di prendere la parola; ma durante la discussione sono state sollevate alcune questioni le quali mi toccano un po' da vicino. E di queste incomincio a parlare: poi accadrà a me quello che accade a molti oratori, che, dopo incominciato, non saprò finire, e vi parlerò forse anche di altri argomenti.

La questione che mi riguarda più da vicino, è quella di cui ha trattato il collega Tommasi in principio del suo discorso.

Egli ha lodato il ministro della giustizia, perchè ha presentato un progetto di legge relativo alla riforma dei Codici: di questo anche io gli do lode. Ma il senatore Tommasi ha aggiunto che per quanto riguarda il Codice civile l'ampliamento espresso del mandato legislativo contenuto in questo progetto è assolutamente necessario, perchè altrimenti si sarebbe potuto porre in dubbio la costituzionalità di un Codice, in cui si fossero introdotte variazioni anche negli articoli non compresi nelle materie

espressamente designate dalla legge, già votata dal Parlamento.

Ora io reputo utilissima questa espressa ampliamento, ma non la ritengo necessaria. Desidero fare qualche osservazione in questo senso, perchè i disegni di legge si presentano, ma non sempre si sa come vanno a finire. E se il Senato prendesse atto col suo silenzio di quella autorevolissima dichiarazione del collega onorevole Tommasi, potrebbe veramente nascere il dubbio, che il Codice civile riformato dovesse lasciare assolutamente intatti gli articoli relativi a materie non espressamente contemplate nella legge di delegazione. Ma questo non è, a parer mio: io espressi già la mia opinione in proposito come relatore per la legge di riforma del Codice civile, e tengo ad affermarla nuovamente anche nella mia qualità di presidente della sottocommissione incaricata di preparare lo schema del Codice riformato.

La legge di delegazione fa bensì esplicita menzione di alcuni istituti del diritto civile nostro, ma ciò non può significare che la revisione del Codice non si estenda anche agli altri articoli. Io dichiarai già che quella espressa menzione di alcuni istituti era fatta per assicurare il cittadino italiano circa la portata della riforma del Codice civile. Vi erano alcuni istituti (che sono quelli menzionati), relativamente ai quali la delegazione legislativa poteva giungere fino al punto di riformarne i principi fondamentali. Per gli altri istituti la riforma sarebbe stata diretta soprattutto a due scopi: anzitutto a costituire un terzo Codice che potesse attuarsi in tutta Italia, tenendo conto del nostro Codice civile delle vecchie provincie e del Codice austriaco, che impera ancora nelle nuove provincie. Già questo fatto dimostra che la revisione deve cadere su tutto il Codice, perchè il Codice austriaco comprende tutta la materia contenuta nel nostro Codice civile. Inoltre il mandato affida agli organi preparatori il compito di una revisione tecnica, con lo scopo di eliminare tutte le questioni sorte nella giurisprudenza; e questo implica naturalmente una revisione di tutte quante le disposizioni. Di più la necessità di accordare il Codice civile con tutte le leggi, che direttamente o indirettamente hanno potuto portarvi modificazioni è del pari latissima. Nella congerie immensa di queste leggi noi troviamo principi

anche contraddittorii fra loro: è dunque compito di coloro, che debbono preparare lo schema del Codice civile, di orientarsi in mezzo a quella selva oscura e tracciare una via netta.

Il Codice civile è il più perfetto prodotto della nostra legislazione per la semplice ragione che è il prodotto della esperienza di molti secoli. È talmente organico, che non si può da un giurista pensare di modificarne una serie di istituti, senza che queste modificazioni non si riflettano su tutto il resto del Codice stesso. (*Approvazioni*).

È dunque evidente che il mandato dato al Governo, relativamente alla riforma del Codice civile, si riferisce a tutta quanta la nostra legge fondamentale di diritto privato; con questa sola differenza, che, relativamente agli istituti espressamente menzionati, la riforma potrà implicare anche un cambiamento radicale dei principi fondamentali attuali; mentre per tutte le altre materie si tratta di una riforma di natura più tecnica che sostanziale. Ciò fu espresso nel voto contenuto nella legge di delegazione, soprattutto per rassicurare le anime timorate, che non si introdurrà il divorzio. Questa benedetta questione del divorzio è stata sempre quella, dal 1865 ad oggi, che ha impedito di introdurre miglioramenti nel Codice civile. Non si avrà il divorzio, non si sovverteranno i principi della proprietà privata. Le riforme più fondamentali si potranno fare invece in alcuni istituti, e neppure in tutti quelli che sono stati menzionati.

Ciò ho voluto dire perchè, come presidente della Sottocommissione incaricata della preparazione del nuovo Codice, mi sono messo per questa via, e ho ferma convinzione di non aver tradito il mandato che ci è stato dato. Ciò non toglie che una legge, che espressamente chiarirà questi punti, non debba essere la benvenuta; ma anche se la legge non arriverà a maturazione, il principio deve restare questo, che purtroppo non convincerà il collega Tommasi, ma che convince me e convincerà anche molti altri.

E a proposito dei Codici, io vorrei che il nostro ministro della giustizia dicesse qui al Senato una parola rassicurante anche circa i concetti, che possono avere spinto il Governo ad estendere anche al Codice penale e a quello

di procedura penale il principio di una revisione.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. La dirò.

SCIALOJA. L'annuncio di questa revisione è stato dato in un modo, non vorrei dire imprudente, ma meno estetico, insomma con poca grazia; perchè si è annunciata la riforma del Codice penale, del Codice di procedura penale e della legge di pubblica sicurezza, tutto insieme, spaventando l'opinione pubblica così che si è andato dicendo che i cittadini potranno essere privati delle loro garanzie.

Io sono persuaso che il Governo non ha mai avuto un'idea simile, e che con questa revisione esso intende soltanto fare cosa alquanto analoga a quella che si vien facendo per i Codici di diritto privato; una revisione di natura tecnica e forse neppure così fondamentale come quella desiderata dal collega Leonardo Bianchi.

Una parola dell'onorevole Ministro potrà giovare.

Questa grande riforma legislativa della revisione di tutti i Codici di diritto privato e forse anche di quelli di diritto penale, mi richiama ad un pensiero che ho dovuto molte volte esprimere, anche nella nostra assemblea, a proposito dei bilanci della giustizia. Ma i discorsi che si fanno a proposito dei bilanci hanno in generale la virtù di evaporarsi; non ho mai visto che una raccomandazione fatta in sede di discussione di bilancio, anche se accettata dal ministro, abbia prodotto dei frutti reali. Tuttavia bisogna insistere. Ho detto poco fa, interrompendo l'amico Tamassia, che il Ministero di grazia giustizia e culto, in seguito alla guerra, cambiò di nome (perchè durante o dopo la guerra non si trovava il tempo per fare le leggi più gravi, ma si sono fatte delle leggi che non avevano gran senso: per esempio si è cambiato il titolo degli uscieri, chiamandoli ufficiali giudiziari) (*ilarità*); e si è cambiato anche il nome del Ministero della giustizia: si è abolita la grazia e si è introdotto quel disgraziato nome di affari di culto. Ora io vorrei che il Ministero della giustizia avesse non un altro nome, ma un altro ufficio, che a parole vi si trova, ma che è costituito salutarmente, senza organi sufficienti, e con

funzioni molto indeterminate: quello della legislazione.

GALLINI. C'è.

SCIALOJA. Di nome; e le cose servono più dei nomi. Un ufficio costituito da persone, che non passino così come una meteora, e che abbiano un compito ben chiaro, non esiste nel Ministero della giustizia. Ora credo che questa sia una dannosa lacuna, perchè le nostre leggi soffrono tutte di un grave male per la mancanza di un organo tecnico che le riveda.

LUSIGNOLI. C'è il Consiglio di Stato.

SCIALOJA. Ci sarebbe il Consiglio di Stato, mi dice un collega consigliere di Stato... (*si vide*); ma è soltanto facoltativo l'invio ad esso dei progetti di legge per la revisione e non si attua mai; e d'altra parte il Consiglio di Stato è anche oberato da molteplici incarichi; mentre questa revisione tecnico-legislativa richiede molto tempo ed una notevole capacità specifica di coloro che devono compierla; giacchè è veramente una difficile impresa.

Io credo che un ufficio speciale si debba costituire; esso permetterebbe alle Camere legislative di affrettare molto il proprio lavoro. Prendiamo per esempio ciò che ci è toccato di fare nei giorni scorsi sulla legge dei canoni. La revisione tecnica non deve competere agli organi legislativi, che sono corpi politici e che possono non avere la competenza tecnica necessaria (*bene*). Quando una legge venisse bene elaborata prima di essere presentata al Parlamento, potrebbe essere discussa e votata più rapidamente: e questo sarebbe importante anche per diminuire il numero dei decreti-legge. Uno dei motivi della continua emissione dei decreti-legge è che l'approvazione parlamentare dei progetti di legge ritarda sempre, sicchè un gran numero di disposizioni si deve affrettare con la forma del decreto-legge. Ma i decreti-legge, poichè sono fatti dai singoli Ministeri, spesse volte senza previa intesa, sono un museo di mostri dal punto di vista tecnico; e spesse volte una legge buona diventa cattiva per la sua imperfezione; mentre altre volte una legge cattiva diventa pessima.

Io dunque desidererei da parte dell'onorevole ministro della giustizia anche una parola confortante circa le sue intenzioni in proposito.

Decreti legge. Il collega Tommasi è tornato

a combattere qui il decreto legge ritenendolo incostituzionale. Ma che cosa accade quando si vuole negare il valore del decreto legge? Oggi la risposta ci è data dalla pratica e dalla storia.

Accade quello che è accaduto.

Non si vuole dar norma a questo fenomeno tacciandolo di incostituzionalità, e così le cose non si correggono. Si pretende che i decreti legge non debbano esistere, e perciò non si debbono regolare; ma i decreti legge esistono, e bisogna pur regolarli.

PRESIDENTE. Il Senato ha mostrato il contrario suo avviso, votando il disegno di legge di sua iniziativa.

SCIALOJA. Appunto: cercammo noi di provvedere ad arginare, a determinare la portata dei decreti legge. E il Senato votò il nostro progetto, il quale però è morto prima di nascere, allo stato di feto. (*Si vide*).

È un progetto votato dal Senato e basta; è una dichiarazione di una tendenza del Senato, ma non è un atto legislativo. Non dico che non abbia tuttavia un notevole valore: anzi io mi permisi allora di presentare al Senato una relazione di proporzioni inconsuete, appunto perchè io pensava che, se la legge non fosse venuta, un documento di quella natura, che avesse avuto l'approvazione del Senato, qualche effetto avrebbe tuttavia prodotto.

Ma bisogna regolare questa materia; io credo ancora che il sistema seguito da noi nel disegno di legge votato non sia cattivo, e sarei stato propenso anche a ripresentare quel progetto, se non mi avesse atterrito il pensiero che, dopo tutto, se un progetto di legge di tanta importanza tornasse a morire dopo il voto del Senato (e morirebbe certamente se il Governo non lo facesse suo davanti alla Camera dei deputati) esso potrebbe finire per recare più danno che vantaggio.

Il collega Tommasi ha parlato della indipendenza della Magistratura, raccomandando al ministro della giustizia di curare la risoluzione di questo gravissimo problema. Sì, certo, collega Tommasi; il concetto dell'indipendenza della Magistratura non trova avversari, sopra tutto in quest'Aula; tutti siamo per l'indipendenza della Magistratura; ma la questione pratica presenta invece non poche difficoltà. La soluzione, alla quale alludeva il collega Tom-

masi, si potrebbe così riassumere: la Magistratura sarebbe indipendente, se fosse governata dalla Magistratura stessa con una certa autonomia.

Questa soluzione non so quanto in pratica porterebbe alla vera indipendenza della Magistratura. Noi abbiamo sperimentato relativamente alla nomina e alla promozione dei magistrati in pochi anni una quantità di diversi sistemi, per chè il migliore sembrava sempre quello che non era in attuazione.

Per un certo periodo di tempo avevamo il sistema per il quale il ministro era ridotto ad una specie di cancelliere del Consiglio Supremo della Magistratura, il quale tutto faceva e disfaceva nell'ordinamento giudiziario. Ebbene può il collega Tommasi assicurarci che così le cose sieno andate meglio di prima? Io per quella poca esperienza che ho avuto in materia, rispondo di no. No; il Consiglio Supremo della Magistratura non ha bene funzionato in Italia e lo dico anche come avvocato con tutta l'indipendenza mia; perchè poi l'indipendenza sta nell'animo degli uomini non negli ordinamenti. (*Approvazioni*).

Prima di tutto, se voi sospettate che la magistratura oggi non sia indipendente, come potete ammettere che il Collegio dei magistrati, formato con quelli che ci sono oggi sia una efficace garanzia d'indipendenza? Si potrebbe aggiungere che se vi si trovasse un capo molto energico, questo potrebbe diventare il tiranno della magistratura, sicchè invece di avere una magistratura controllata almeno dal di fuori, si avrebbe una tirannia interna pericolosa come lo sono tutte le specie di tirannie.

I sistemi proposti si sono mostrati tutti più o meno insufficienti.

Io credo che prima di procedere ad una revisione degli ordinamenti, convenga portare una serie di particolari rimedi ad alcuni vizi, che sono apparentemente piccoli, ma sostanzialmente abbastanza gravi.

Io non voglio parlarne in Senato, temendo che una critica della magistratura attuale, fatta in pubblico, possa avere proporzioni inadeguate; perchè in sostanza io credo all'indipendenza della magistratura attuale, pure riconoscendone alcuni difetti; e credo che si debbano correggere questi difetti: ma non oserei proclamare qui che la nostra magistratura non

sia indipendente; nel suo complesso essa lo è, essa è virtuosa.

TOMMASI. Pienamente d'accordo.

SCIALOJA. Virtuosa più di altre magistrature Europee con le quali sono stato a contatto (*approvazioni*); perchè in fondo l'italiano è virtuoso più che non siano gli ordinamenti suoi. Così le vecchie magistrature degli Stati tirannici d'Italia sono state sempre anch'esse il più delle volte indipendenti, tanto che, quando il Governo borbonico ha voluto condannare i patrioti italiani, ha dovuto costituire una magistratura straordinaria, perchè le magistrature ordinarie non vi si sarebbero prestate. (*Approvazioni*).

Questa vecchia tradizione dura ancora; onde si tratta di rimediare ai difetti che ci sono, ma non di salvare l'Italia dando l'indipendenza alla magistratura che indipendente è.

Per l'applicazione della legge, se sono necessari sopra ogni altra cosa una buona magistratura e un buon ordinamento giudiziario, è necessario anche un buon ordinamento della avvocatura; e io desidererei che il ministro della giustizia potesse rispondermi a buona volta, che oggi non si tratta più di promettere, come hanno fatto molti dei suoi predecessori, di presentare al Parlamento un disegno di legge sopra le professioni forensi, che è da tanto tempo in elaborazione, ma di dichiarare che egli ciò ha fatto o lo farà nei prossimi giorni. Egli acquisterà così un titolo alla gratitudine di tutte le curie italiane, che aspettano da moltissimi anni il nuovo disegno di legge: la legge attuale è antiquatissima ed imperfettissima.

Non mi ero proposto di parlare della politica ecclesiastica; ma poichè ne è stato ragionato così bene e così autorevolmente, ma in modo che non è perfettamente conforme alle mie idee, mi permetterà il Senato di dire qualche parola anche a questo proposito.

La questione della politica ecclesiastica per parte del Ministero della giustizia (perchè la politica ecclesiastica non ha i limiti soltanto del ministero della giustizia) mi ha sempre molto preoccupato.

Oggi noi abbiamo sentito che il ministro della giustizia ha nominato una commissione per studiare il progetto di legge sulla proprietà ecclesiastica; questa legge avrebbe la conse-

guenza, che è stata notata da tutti gli oratori che di ciò hanno parlato, di realizzare la promessa contenuta nella legge delle garantigie, e anche di modificare gli ordinamenti vigenti intorno al *placet* e all'*erequatur*.

Ora la proprietà ecclesiastica, se con questa denominazione noi intendiamo i beni che oggi sono propri degli Istituti della Chiesa cattolica, è ben poca cosa; se vi includiamo, come credo voglia fare il ministro che ha nominata questa commissione, quella parte che appartiene allo Stato più o meno direttamente, la cosa si complica, tanto più che, come ha osservato il collega Tamassia, il Fondo pel culto è in questo momento senza fondo (*si ride*). È un gravissimo problema amministrativo, il quale si complica del problema politico.

Ora mi permetta l'onorevole ministro della giustizia, con quella franchezza che mi è solita e che molti colleghi trovano rude, di dirgli che la composizione della commissione da lui nominata, composta pur di persone rispettabilissime, non mi sembra perfetta.

Io credo che qualunque italiano, leggendo l'elenco di una commissione nominata per la riforma della proprietà ecclesiastica, avrà detto: ma non c'è il nome del Ruffini? Voi potete pensare quello che volete dell'indirizzo politico del collega Ruffini (il quale perchè non arrossisca è pregato di uscire momentaneamente!); ma insomma egli è la persona più autorevole nel diritto ecclesiastico, e non è ammissibile che non si sentano, non dico le sue idee, ma la sua voce in una commissione incaricata di questa materia. E così di altri insigni nella materia ecclesiastica.

Ora questa critica non è fatta tanto per rivendicare l'amico Ruffini, il quale non ha bisogno di alcuna rivendicazione. Egli è il maestro di tutti in questa materia: lo sanno i suoi numerosi discepoli.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Anch'io.

SCIALOJA. Ma allora perchè non lo avete incluso nella commissione? (*si ride*). In uno studio di così grave importanza, l'autorità delle persone che compongono la commissione è necessaria, oltre che per lo studio intrinseco del progetto, anche perchè, trattandosi di materia che non è alla portata del gran pubblico, che non può essere da questo riscontrata diretta-

mente, bisogna che essa sia studiata da persone alle quali il gran pubblico possa affidarsi completamente, sicchè la preparazione della legge abbia l'autorità, che viene anche dal nome di coloro che l'hanno fatta. (*Approvazioni*).

Ma vi è il lato politico. Per questo riguardo, io dichiaro francamente, nonostante ciò che ha osservato con molta dottrina e con la consueta eloquenza il collega Tamassia, che, nelle condizioni in cui l'Italia si trova di fronte alla Santa Sede, non vorrei che si rinunziasse senz'altro a quel riscontro - non dirò potere - giurisdizionale, che ci è rimasto ancora, come eredità del passato. Qui non si tratta di religione, perchè questi poteri giurisdizionali sono stati sempre rivendicati in Italia da quel Regno che è stato considerato come il più religioso. Neppur noi possiamo rinunziare a quel potere giurisdizionale.

Il governo è oggi composto di giovani, che non hanno veduto nè il 1870...

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio, ministro degli affari esteri*. Nemmeno lei lo ha veduto: è giovanissimo....

SCIALOJA. Io sono del 1856 ed i miei 14 anni di allora valgono più di quelli della comune degli uomini, per la ragione che io appartenevo ad una famiglia politica che ha combattuto per la libertà d'Italia, non da un giorno, ma dal 1790 (*Vive approvazioni*).

Ebbene, non bisogna dimenticare così rapidamente le condizioni passate. La storia procede e deve procedere lentamente, perchè altrimenti si corre il rischio di ritornare presto al passato. Noi non dobbiamo perdere alcuna delle guarentigie che abbiamo. Anche se si riformerà la proprietà ecclesiastica, la si riformi da un punto di vista patrimoniale, non da un punto di vista politico (*benissimo*), o non si rinunzi ai poteri dello Stato.

Questi poteri purtroppo oggi ancora si scianpano. Io spero che l'onorevole Ministro della giustizia (e potrei dire l'amico Rocco, dati i rapporti che a lui mi legano anche nel campo universitario) vorrà tener conto d'una raccomandazione, che io ho fatto più volte invano ai suoi predecessori. Invano, dico, perchè non hanno mai ben compreso di che cosa si trattava. (*ilarità*). Sì, è vero, io sono piuttosto impertinente; ma debbo soggiungere che i predecessori del-

l'onorevole Rocco, non hanno compreso, perchè il Ministero della giustizia nella sua compagine burocratica non sempre comprendeva.

Se un ministro non è ben preparato, non ha dal ministero quell'aiuto che egli ha diritto di pretendere: i Ministeri sono fatti per illuminare il ministro, il quale poi ne è la guida. Ora l'indirizzo della parte che cura la materia ecclesiastica nel Ministero della giustizia, salvo in quei pochi giorni in cui io ho cercato di metterlo su altra via, non è stato e non è nel senso che io indico adesso. Oltre il diritto di *placet* e di *crequatur*, noi abbiamo una quantità di piccoli poteri, che si esercitano quotidianamente e che si ricollegano soprattutto ai diritti dello Stato o a quelli della Corona sopra molti Istituti Ecclesiastici, e cioè il diritto di patronato. Anche quelli che appartengono a Sua Maestà come tale, si esercitano dal Ministero della giustizia, perchè gli sono stati affidati dalla Corona. Ora, creda l'onorevole Ministro della giustizia, nell'esercizio di questi poteri, che si esplicano sopra una serie di persone (si tratta di provvedimenti personali particolarmente) non bisogna sciupare il potere dello Stato favorendo il signor Tizio o il signor Caio o il signor Sempronio, o dando retta alle raccomandazioni del deputato A o del deputato B...

Voci: O di questo o quel senatore!...

SCIALOJA. Sì, anche dei senatori, ma in piccola misura, perchè i senatori non sono seccatori (*si vide*), ed in generale non sono tra coloro che corrono nei corridoi dei Ministeri per sollecitare queste pratiche. Ora quando si seguono questi piccoli interessi, si perde di vista l'interesse dello Stato in questa materia. Il quale interesse dello Stato è questo, secondo il mio avviso (e potrei anche aver torto), cioè di avere nella compagine stessa della gerarchia ecclesiastica degli amici, delle persone con le quali e per mezzo delle quali si possa esercitare una certa influenza su quel corpo mirabile che è l'organizzazione della Chiesa.

Poco fa il senatore Tamassia parlava di una certa Compagnia ed il collega senatore Soderini ha rivendicato i meriti di questa certa Compagnia, senza indicare quale fosse. Io mi sono permesso di domandarglielo, ma si vede che non mi ha udito. È la Compagnia di Gesù. E lo dico perchè ho un grande rispetto per la Compagnia di Gesù e credo che qualunque

persona, che conosca un po' la storia del mondo, debba avere questo rispetto. Ma ciò non significa che debba ritenerla amica: si deve aver rispetto anche dei nemici. Ora la Compagnia di Gesù in questo periodo storico non è amica d'Italia (*comoventi*). Se ha cambiato proprio in questi giorni, non posso garantirlo: ma fino ad avanti ieri la Compagnia di Gesù non era amica d'Italia.

Ora la Compagnia di Gesù è una grande potenza nella Chiesa: può questa sua potenza variare secondo le simpatie che possa avere verso di essa l'uno o l'altro Pontefice, ma questa potenza è sempre solida, forte, sicura, fondata come è sulle buone qualità, come anche un poco sulle cattive qualità di questa Compagnia. Ora di fronte a questo potere interno della Chiesa, vi sono le altre grandi associazioni (potremmo dir noi col nostro linguaggio comune), i grandi ordini, e soprattutto parlo degli ordini monastici, perchè il clero secolare è più individuale, e più indipendente, mentre gli ordini monastici si presentano disciplinati come grandi eserciti nella lotta per la civiltà mondiale. Ora vi sono due di questi ordini che io ho sempre considerato come più amici del popolo nostro, del nostro Stato: i benedettini e i francescani, i quali nella chiesa hanno funzioni totalmente diverse.

Per poter controbilanciare fino a un certo punto l'influenza della potentissima Compagnia di Gesù, io ho sempre ritenuto necessario di favorire, per quanto si poteva, l'ordine dei Benedettini. L'ordine dei Francescani noi abbiamo anche favorito, perchè esso è l'ordine italianissimo fra tutti. Ma l'ordine dei Benedettini merita la nostra considerazione, perchè è l'ordine sapiente, l'ordine studioso e intellettuale, e in un'organizzazione morale e intellettuale, com'è la Chiesa, il sapiente ha un valore moltiplicato.

Io credo pertanto che sia opera utile, nell'esercizio quotidiano di tutte quelle facoltà di cui dispone il nostro Governo arbitrariamente, il seguire una linea di condotta: si dimostri di volersi accattivare la benevolenza di una parte dei poteri interni della Chiesa. Creda il ministro che non ci vuol molto a far ciò, ma che il risultato è assai importante.

In quanto a quelle associazioni che possiedono oggi numerosi beni in Italia e non co-

stituiscono corporazioni riconosciute, enti morali, voi avete inteso che si sono espresse da autorevolissimi colleghi opinioni diverse. Io voglio qui rilevare un aspetto della questione. Queste associazioni, che come tali sono permesse, ma che non hanno i diritti patrimoniali degli enti morali, possiedono tuttavia moltissimi beni, e per poterli possedere sappiamo tutti in qual modo fanno. I beni si intestano a determinati individui, in generale a più di uno, per evitare il pericolo della infedeltà del titolare, e perchè soprattutto non s'incorra nei rischi della successione familiare. Così siamo arrivati alla conseguenza, sulla quale non possiamo chiudere gli occhi, di avere in Italia costituita non la proprietà di mano morta ecclesiastica, secondo il tipo antico, ma una proprietà fiduciaria, la quale è sostanzialmente contraria ai principi del nostro diritto privato. È una proprietà fiduciaria, la quale sottrae al comune commercio gran parte dei beni e che non ha per parte dell'autorità civile alcun riscontro possibile, perchè si presenta ad essa secondo le forme del diritto privato.

Ma è giunto il tempo di riconoscere di nuovo questi enti, di attribuir loro personalità giuridica? Mi pare una questione molto dubbia, perchè va considerata sotto molti rispetti diversi. Tra questi io non pongo quello che è stato messo innanzi dal collega Tamassia, mi pare, che cioè se si restituisse la personalità giuridica a questi enti, bisognerebbe restituire loro anche i beni incamerati. No; non avremmo neppure il bisogno di far loro le promesse che fece il Borbone; perchè non si ricostituirebbero le Congregazioni, riconoscendole di diritto, esse si costituirebbero: onde si otterrebbe soltanto l'effetto che i beni attualmente posseduti fiduciariamente dalle associazioni sarebbero posseduti in piena luce dagli enti morali, e assoggettati a tutte le discipline giuridiche del patrimonio degli enti morali.

LAGASI. È quello che non vogliono!

SCIALOJA. Ed è quello che non vogliono (dice il collega Lagasi, notaio, che se ne intende) per la stessa ragione per cui le associazioni socialiste non lo vogliono e per cui tutte le associazioni, che non vogliono assoggettarsi alla disciplina dello Stato, non chiedono e forse rifiuterebbero il riconoscimento in ente morale. Ma questo che, fino ad un

certo punto, potrebbe essere una ragione per non farlo, potrebbe anzi essere una ragione per farlo. Tuttavia io credo che quando un problema così grave non è maturo (ed io mi dichiaro incerto, e credo che ben pochi dei colleghi che mi ascoltano potrebbero dichiararsi certi sulla via da seguire), il meglio è di aspettare. Bisogna lasciar fare qualche cosa anche ai successori!

Io credo pertanto che convenga per questa parte aspettare non decidere la questione in senso contrario, come poteva parere essere opinione di alcuni che hanno parlato, cioè deciderla per ragioni logiche, in senso contrario. Per ragioni storiche occorre sospendere ancora la soluzione di questo problema, tenendo tuttavia conto dei fatti nel progetto relativo alla proprietà ecclesiastica. Tener conto non significa disciplinare la cosa in quel progetto, ma, disciplinando la proprietà ecclesiastica nota, tener conto che esiste una proprietà ecclesiastica ignota. La risultante di queste considerazioni potrà essere la disciplina legislativa del progetto sulla proprietà ecclesiastica.

E non mi rimane che ringraziare i colleghi che mi hanno sopportato, e terminare il mio dire. (*Applausi, congratulazioni vivissime*).

PRESIDENTE. Non essendovi alcun altro che chieda la parola, do facoltà di parlare all'onorevole relatore.

SPIRITO, *relatore*. Onorevoli senatori. Io quasi non dovrei parlare che per l'onore delle armi, per la qualità di relatore, poichè tutti i valenti oratori che hanno partecipato a questa discussione si sono occupati poco del bilancio, nè hanno fatto critiche alla relazione della Commissione di finanze. Essi si sono intrattenuti su questioni di ordine generale alle quali io non potrei rispondere per il mandato che la Commissione mi ha dato, ma soltanto potrei manifestare un pensiero assolutamente personale; però, al punto in cui è arrivata la discussione, io rinunzio a questa manifestazione del mio pensiero personale, e attenderemo quello che dirà l'onorevole ministro sulle singole questioni.

Senonchè l'on. Gallini ha sollevato una questione, la quale non può non aver interessato il Senato, e cioè quella della disorganizzazione nei servizi della giustizia, specialmente nel ramo civile, per effetto così della riforma delle

circoscrizioni giudiziarie come del nuovo ordinamento. Ora io credo che l'on. Gallini in qualche cosa possa aver ragione; ma io non posso consentire che le lagnanze da lui portate all'assemblea abbiano davvero un carattere generale, e cioè che si verifichino in tutte le parti d'Italia gli inconvenienti lamentati.

Può darsi, è facile anzi, che specialmente a Roma si verifichino i disordini e le deficienze da lui prospettati, ed io penso che sia opera santa e doverosa invitare l'onorevole ministro a provvedere perchè codesti inconvenienti siano tolti. Anzi prendo occasione da questa osservazione dell'on. Gallini per ricordare come l'onorevole Oviglio, nella relazione che accompagna l'enunciazione dei provvedimenti da lui presi in ordine alla riforma delle circoscrizioni ed all'ordinamento giudiziario per effetto dei pieni poteri, venne accertando che per effetto di dette riforme il numero dei magistrati fu diminuito di 730; i cancellieri di 850; gli ufficiali giudiziari di 115. Questi sarebbero i risultati della riforma in quanto al personale. Soggiunge poi la relazione, che in conseguenza del nuovo ordinamento, e per le facoltà derivanti dall'art. 7 del relativo decreto, nella revisione delle tabelle è risultata la necessità di nominare altri 200 magistrati. Va considerato inoltre come fu mestieri istituire una seconda sezione civile presso la Cassazione di Roma, mentre occorsero altri 10 consiglieri di appello a causa del raggruppamento delle preture esistenti nei grossi centri, per il quale si è dovuto mettere un magistrato d'appello alla direzione di ciascun gruppo di preture. Ciò ha prodotto un altro fabbisogno di magistrati; cosicchè l'effettiva riduzione è limitata in complesso a 500 magistrati. Ora io prego l'onorevole ministro, e mi unisco per questa parte a quello che ha detto l'on. Gallini - se è vero che per effetto della riforma delle circoscrizioni si sono dovute sostituire nuove tabelle alle antiche, e se è vero che le nuove tabelle si sono dimostrate insufficienti, - io prego l'onorevole ministro di voler provvedere al loro adeguato aumento. Non si può permettere che la giustizia proceda lenta e disorganizzata.

Altra affermazione dell'on. Oviglio fu quella che la riforma delle circoscrizioni e il nuovo ordinamento avevano in fondo prodotto un'economia di circa 20,000,000. Ma io mi domando

se sia soltanto lecito pensare, per la dignità del nostro Paese e per il prestigio della giustizia, di conservare codesta economia quando la riforma giudiziaria, la riforma delle circoscrizioni e quella dell'ordinamento giudiziario si devono dire ancora deficienti e quasi incomplete. Non è in questa materia, nè in servizi così fondamentali che si devono perseguire le economie. Forse per incoraggiare la riforma e il nuovo ordinamento fu anche detto che se ne sarebbe ricavata un'economia; ma quando poi all'atto pratico si è verificato che le nuove circoscrizioni ed il nuovo ordinamento richiedono maggiori fondi, io non dubito che l'onorevole ministro - e mi fa piacere che sia presente anche l'onorevole presidente del Consiglio - vorrà invitare l'onorevole ministro delle finanze a restituire al ministro della giustizia quei 20,000,000 di economie che si sarebbero fatte.

Riguardo poi alle manchevolezze rilevate dall'on. Gallini nei servizi dei tribunali e forse anche per la Corte di appello, io mi permetto di richiamare l'attenzione dell'onorevole guardasigilli sull'inconveniente non meno notevole che si verifica persino nella nostra Corte di cassazione. Fu savio consiglio quello d'aver aggiunto una seconda sezione civile, perchè la giustizia procedesse ancora più spedita. Ma siete voi sicuri che con la semplice aggiunta di una seconda sezione civile il servizio della Corte Suprema sarà sufficiente per le nuove necessità e procederà spedito?

Non v'ha dubbio che si debba tener conto che siamo ancora in un momento di sistemazione e di assestamento, e questo lascia sperare che presto si rientrerà nella vita normale. Ma io dubito forte che si renderà necessaria l'aggiunzione di nuovi magistrati, se non addirittura una terza sezione civile, perchè possano essere discussi tutti i ricorsi, vecchi e nuovi.

La Corte di cassazione è congestionata ormai: essa, oltre i propri, raccoglie i processi e la credita delle quattro soppresses Cassazioni. Il servizio ora procede con fervido ed intenso lavoro di egregi magistrati; ma esso non arriva a soddisfare le esigenze del pubblico e della stessa giustizia.

Detto questo io non credo di aggiungere alcuna parola sulle questioni d'ordine generale. Mi unisco all'onorevole Scialoja nella preghiera

che ha rivolto all'onorevole ministro, perchè una buona volta venga presentata e discussa la legge professionale. L'onorevole Commissione del Senato ne esprime unanime voto, e perciò leggesi identica preghiera all'onorevole ministro nella nostra relazione. È sperabile che ormai si provveda senza indugio.

Mi si consenta, sopra un altro punto, ancora una parola, e propriamente un'osservazione alla proposta dell'on. Tommasi per l'auto-governo della magistratura. L'on. Scialoja ha rivelato la impossibilità pratica di accettare un concetto di questo genere, che poi offenderebbe lo stesso statuto, che non vuole scissi e separati, ma in armonia e cooperanti i tre poteri dello Stato.

Io mi permetto di ricordare al Senato una circostanza che voi, onorevoli colleghi, non avete potuto dimenticare; fu proprio nel 1922, quando con l'ordinamento Rodinò si volle fare un passo avanti in questa teoria dell'indipendenza della magistratura, concedendo ai magistrati il diritto di nominare da sé il Consiglio superiore. Si ebbe così, o si doveva avere un Consiglio superiore elettivo in luogo di quello di nomina regia che pure aveva fatto buona prova; ma io non ho bisogno di ricordare a voi gli inconvenienti, le miserevoli cose, lo spettacolo poco degno cui allora assistemmo: i magistrati erano divisi in partiti; giudici che dovevano eleggere il loro giudice; giudici che erano candidati; si giunse sino al sindacalismo ed a deprecevoli diatribe sui giornali.

Questa Assemblea fu quasi unanime nel richiedere al ministro di allora che fosse sospeso il provvedimento e impedito lo scempio del nome della magistratura che avveniva in tutto il Regno.

Ero allora, a questo medesimo posto, relatore del bilancio, e formulai l'augurio che la calma e l'ordine rientrassero nella patria magistratura, ricca delle più belle tradizioni.

Ed ora che sono a questo medesimo posto, onorevoli colleghi, sono lieto di constatare che l'augurio si è realizzato. Quel vento di follia, che per un momento aveva potuto coprire di una certa caligine la dignità della magistratura, venne subito a cessare, appena scomparve il Consiglio superiore elettivo. Ho la piena convinzione che quel cattivo esempio non si ripeterà più. I tempi sono mutati, ed io ho fiducia

nell'onorevole ministro, che, come già il suo predecessore, darà opera, con rinnovata attività, alla riforma dei codici, ed a quella della legge professionale, ed egualmente ho piena fiducia nell'opera e nell'azione della giustizia. (*Approvazioni*).

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Vorrà il Senato perdonarmi se non posso essere così breve come è mia consuetudine e mio desiderio, perchè la elevatissima discussione, che in questa assemblea si è svolta, non si è limitata all'esame tecnico del bilancio, ma ha investito tutti i più gravi problemi di indole giuridica e politica che rientrano nella competenza del Dicastero, a cui ho l'onore di presiedere.

Sarò quindi costretto a toccare, sia pure brevemente, molte fondamentali questioni, a cominciare da quella delle circoscrizioni, che è stata sollevata dall'onorevole relatore nella sua relazione prima, e poi nel suo discorso al Senato, per finire con quella della politica ecclesiastica seguita dal Governo, che in occasione della sistemazione del patrimonio ecclesiastico, è stata qui sollevata con tanta competenza e con sì elevata parola dai senatori Tommasi, Tamassia, Soderini e Scialoja.

Devo ringraziare gli oratori che hanno voluto essere verso di me così benevoli: della benevolenza, che il Senato mi dimostra, sono soddisfatto e grato.

Il problema che primo si presenta al nostro esame è quello delle circoscrizioni. Il mio predecessore, a cui mando un saluto e a cui rendo l'omaggio che merita la nobiltà del suo carattere e la feconda attività della quale ha dato prova, durante i due anni del suo governo, legò il suo nome alla riforma delle circoscrizioni, sempre desiderata, più volte tentata, mai riuscita e la cui attuazione è merito cospicuo del guardasigilli Oviglio e del Governo Nazionale.

La riforma delle circoscrizioni e la riduzione delle sedi giudiziarie non ha soltanto un valore economico; sarei per dire: essa non ne avrebbe nessuna, se dovesse considerarsi solo dal punto di vista dell'economia che ha potuto procurare al bilancio. La riforma delle circo-

scrizioni investe invece tutto quanto l'ordinamento della Magistratura, in specie investe in pieno il problema della sistemazione morale, più ancora che economica dei magistrati. Non ci possiamo illudere, le crescenti esigenze dell'amministrazione della giustizia, e la mole sempre maggiore del lavoro giudiziario (mi riferisco qui anche ai giusti rilievi del senatore Gallini) hanno reso, malgrado la riduzione delle sedi, del tutto inadeguato il numero dei magistrati. Inadeguato, anche per la difficoltà di riempire i vuoti nell'organico della Magistratura. In verità, l'amministrazione della giustizia in Italia richiede un numero cospicuo di magistrati, più di quattromila, e non è facile che un paese, per fecondo che sia d'ingegni, per fertile che sia di sapienza, possa dare quattromila giuristi sufficientemente preparati all'alta funzione di amministrare la giustizia. Il problema della diminuzione del numero dei magistrati non è un problema finanziario: è problema di retta amministrazione della giustizia: tanto meno elevato sarà il numero dei magistrati necessario, tanto maggiore sarà il valore di essi.

Ora risparmiare alcune centinaia di magistrati non significa fare una economia di danaro, significa elevare il prestigio di questa nobilissima classe di servitori dello Stato e del diritto. Ma dobbiamo anche mettere nell'attivo della riduzione delle circoscrizioni la possibilità per i magistrati di vivere una vita meno disagiata durante la loro lunga ed aspra carriera. Relegare un magistrato in piccole sedi lontane, prive di ogni vita intellettuale, significa isterilire i magistrati intellettualmente e moralmente; e dare ad essi l'abitudine di una vita angusta e meschina.

La riforma dunque delle circoscrizioni ha vantaggi morali innegabili, a parte il grandissimo vantaggio giuridico e tecnico derivante dalla unificazione della cassazione. La riforma rispondeva ad un sentito bisogno: è stata utile e sarà ancora più utile per l'avvenire: essa deve rimanere a mio avviso, intatta nelle sue linee fondamentali.

D'altro canto l'esperienza che si è fatta dalla sua attuazione è ancora troppo breve per dare un giudizio esatto intorno agli inconvenienti che essa ha prodotto. Occorre che l'esperienza duri ancora qualche tempo; dopo di

che soltanto si avranno i dati necessari per un giudizio definitivo. Per quel che riguarda le preture, ad esempio, avremo un indice molto sicuro del valore della riforma nella prova che faranno le sedi staccate, le quali col loro lavoro ci diranno se in qualche caso una revisione possa essere necessaria. Solo dunque dopo una sufficiente esperienza, noi potremo riprendere in esame alcuni casi di soppressione, che appariranno, alla prova dei fatti, meno giustificati. E dicendo questo, io alludo soprattutto alle circoscrizioni giudiziarie dell'Italia meridionale, ed anche dell'Italia centrale. Perché, signori senatori, bisogna fare una distinzione profonda fra l'Italia del nord, l'Italia centrale e l'Italia del sud; nelle città dell'Italia settentrionale la sede giudiziaria rappresenta bensì una nobile tradizione, ma non una necessità di vita. Le ricche città dell'Italia settentrionale hanno tante risorse e così rapidi mezzi di comunicazione, che il danno della perdita di una sede giudiziaria è per esse quasi sempre insignificante. Invece nell'Italia meridionale (e quanto si dice per Italia meridionale vale anche per alcune plaghe dell'Italia centrale che sono nelle stesse condizioni) in certi casi la sede giudiziaria è tutta la vita di una cittadina; e toglierla significa togliere ad essa la ragione stessa di esistenza. Ecco perché se si dovrà addivenire, dopo una congrua esperienza, ad un riesame delle circoscrizioni sarà necessario avere in prima linea presente l'Italia meridionale.

Sull'ordinamento giudiziario si è in questa aula serenamente e dottamente disputato; io potrei dispensarmi da un lungo discorso, perché c'è stato chi mi ha magnificamente prevenuto e ha risposto per me: Il senatore Scialoja.

Il problema dell'indipendenza della magistratura va posto proprio così come lo ha posto l'onor. Scialoja. Nessuno disconosce, anzi tutti altamente affermano che la magistratura deve essere indipendente dal potere esecutivo; io aggiungo, associandomi di gran cuore alle parole del senatore Scialoja, che nel fatto la magistratura italiana è indipendente, pienamente indipendente. Ma da questa esigenza dell'ordinamento giudiziario di ogni Stato civile, non potrei arrivare fino alle conclusioni estreme a cui è giunto il senatore Tommasi. Il principio della separazione dei poteri non è il principio

dell'isolamento dei poteri. Isolamento non può esservi per nessuno dei poteri, neppure per il potere legislativo che è il potere supremo, in cui si riassume, nella sua pienezza, la sovranità dello Stato, quando si ammette la facoltà della Corona di sciogliere la Camera, di chiudere la Sessione, di prorogare la Sessione. Non è dunque concepibile nessun potere dello Stato che si chiuda in sé stesso e viva isolato dagli altri; perchè accanto al principio della separazione dei poteri vi sono le esigenze pratiche della vita dello Stato, e vi è soprattutto il principio della unità dello Stato e della sua sovranità.

Se noi potessimo concepire, col senatore Tommasi, un ordine giudiziario tutto chiuso in sé stesso, a disposizione del quale fosse posta la forza armata di una particolare polizia, arriveremmo ad una conclusione a cui nessuno pensa certamente: alla costituzione di uno Stato nello Stato, a un ritorno al frazionamento medievale della sovranità. Ma per fortuna alla fondamentale esigenza di una magistratura indipendente un così profondo sovvertimento della Costituzione dello Stato moderno non è necessario, perchè, a mio avviso, gli ordinamenti attuali bastano. Bastano ma devono essere scrupolosamente conservati e rigidamente applicati.

Al di sopra però del problema legislativo, mi consenta l'onor. Tommasi, vi è il problema spirituale.

Il problema della indipendenza della magistratura è soprattutto un problema morale. L'ordine giudiziario deve godere di così alto prestigio che nessuno osi nonchè sospettarlo, neppure discuterlo. E occorre che nell'ordine giudiziario sia tal sentimento della propria dignità e della propria responsabilità da renderlo refrattario a qualsiasi attentato che venga da qualsiasi parte, o dal Governo o da altri, perchè bene spesso, più che il Governo, è l'ambiente, con le sue pressioni e con i suoi interessi, che preme sul magistrato.

Questo problema, diciamo alto e forte, in Italia è risolto perchè la nostra magistratura pur nelle angustie economiche in cui si dibatte, serba, a costo di gravi e diuturni sacrifici, intatto il sentimento della sua dignità e mantiene alto il suo prestigio di fronte all'opinione pubblica.

Io ho presentato nell'altro ramo del Parla-

mento un disegno di legge con cui il Governo chiede la facoltà di pubblicare un nuovo Codice penale, un nuovo Codice di procedura penale, e di riformare l'ordinamento giudiziario. Della riforma dei Codici dirò fra poco; circa il mio proposito di ritoccare l'ordinamento giudiziario, affermo subito, che è lontanissima dal mio pensiero ogni idea di diminuire in qualunque modo le garanzie giuridiche dell'indipendenza della magistratura, che intendo conservare e, se possibile, rafforzare.

La modificazione dell'ordinamento giudiziario è resa urgente anzitutto dalle necessità di coordinarlo con il nuovo codice di procedura civile i cui studi sono molto avanzati e che confido saranno presto condotti a termine.

Non si può riformare il codice di procedura civile senza ritoccare l'ordinamento giudiziario: si tratta di due leggi fondamentali strettamente connesse fra loro, e che si condizionano a vicenda. Ma vi è poi da considerare quella crisi giudiziaria a cui ha accennato il senatore Gallini. Questa crisi è prodotta da un canto dall'aumento delle cause, che sono una conseguenza inevitabile dell'aumento della popolazione e dei traffici, e in genere della maggiore ricchezza ed attività del paese, e dall'altro dalla deficienza numerica dei magistrati. Noi abbiamo dapprima, in seguito alla riforma delle circoscrizioni, diminuito il numero dei magistrati, di 700 circa; ma poi con un decreto legge, che è davanti al Parlamento per la convalidazione, siamo stati costretti ad aumentarlo di duecento; in definitiva quindi vi è stata una diminuzione di 500 magistrati. Malgrado tale diminuzione abbiamo nell'organico un numero di posti scoperti che non riusciamo a coprire. Quando saranno stati promossi tutti gli uditori abilitati alla funzione giudiziaria compresi quelli che stanno dando gli esami di abilitazione pratica in questo momento, avremo ancora 120 posti scoperti. È evidente perciò che non sarà possibile neppure provvedere all'aumento dei duecento posti creati dal decreto legge, di cui ho parlato.

I risultati dei concorsi non sono punto lieti; l'anno passato non riuscimmo a coprire che 51 posti di quelli messi a concorso; quest'anno, per 400 posti di uditori giudiziari, ci sono poco più di 400 concorrenti iscritti; è quindi da prevedere che neanche la metà saranno dichiarati

idonei, come accadde sempre, e sarà molto se riusciremo a nominare duecento uditori i quali non potranno essere poi destinati come giudici aggiunti e sostituti procuratori del Re aggiunti ai collegi giudiziari, se non dopo l'esame di abilitazione, cioè tra due anni.

Questa crisi deve impressionare; essa dimostra molte cose: prima di tutto lo scadimento della coltura giuridica in Italia, ma anche la pochissima attrattiva che la carriera giudiziaria esercita sui giovani.

La carriera giudiziaria offre compensi modesti dal punto di vista economico, vieta ogni altra possibilità di guadagni all'infuori del limitato stipendio, reclama uno speciale decoro di vita e impone doveri gravissimi. I magistrati quindi vivono in uno stato di disagio, il quale se in parte è comune a tutti gli impiegati dello Stato, assume per essi forme più gravi e più dannose per il pubblico interesse.

La riforma dell'ordinamento giudiziario dovrà prendere in seria considerazione questo stato di fatto. Io non posso fare oggi promesse nè prendere impegni precisi; si tratta di provvedimenti per cui occorre una deliberazione collettiva di governo e il consenso del ministro delle finanze. Per ciò che mi riguarda affermo che sono consapevole di queste necessità e sono fermamente deciso a farle valere.

Per ragione di connessione a proposito dell'ordinamento giudiziario dirò brevemente di due problemi di cui si è occupato il senatore Scialoja: la questione dei decreti-legge e quella della riforma dell'ufficio di legislazione. Per mio conto aggiungerò poche parole sopra un altro problema che pur mi preoccupa, che pure è connesso a quello dell'ordinamento giudiziario, voglio dire il problema dell'unità della giurisdizione.

Uno dei progressi maggiori che la legislazione italiana aveva compiuto con l'unificazione legislativa avvenuta nel 1865 fu la ricostruzione dell'unità della giurisdizione. Tutti sanno che uno dei più gravi difetti dell'amministrazione della giustizia nei secoli passati era il frazionamento della giurisdizione conseguenza del frazionamento della sovranità. Dalla costituzione del Regno d'Italia l'unità della giurisdizione fu ristabilita. Orbene, da alcuni anni, da non pochi anni, noi abbiamo assistito ad una disintegrazione della giurisdi-

zione; fenomeno allarmante come era allarmante il fenomeno della disintegrazione della sovranità dello Stato, che nell'ultimo ventennio era stata giorno per giorno usurpata da enti, organizzazioni, associazioni e partiti che si sovrapponevano allo Stato assumendone arbitrariamente le funzioni.

Credo pertanto che parallelamente all'opera di restaurazione della sovranità dello Stato debba condursi l'opera di restaurazione dell'unità della giurisdizione. Ancora oggi le giurisdizioni speciali sono numerosissime, e crescono ogni giorno. Ogni Ministero, ogni ufficio, ogni ceto professionale vuole avere la sua. Ho iniziato uno studio per rintracciare e catalogare queste giurisdizioni, perchè non si può credere quante siano e come siano disperse, onde farmi un'idea esatta dello stato attuale delle cose ed avvisare ai provvedimenti opportuni. Intanto per l'avvenire dichiaro che mi opporrò con tutte le forze alla creazione di nuove giurisdizioni speciali.

La questione dei decreti-legge va posta, a mio avviso, precisamente nei termini indicati dall'onor. Scialoja. I decreti-legge sono una realtà nell'attuale momento della vita dello Stato. Io non ho per essi alcuna simpatia. Il mio vecchio abito mentale di giurista mi porta a preferire le soluzioni giuridiche dei problemi politici. I decreti-legge presentano una quantità di inconvenienti pratici anche per il Governo, fra cui quello di abituare la burocrazia - come si è abituata - a legiferare sopra ogni materia, a legiferare improvvisando, con la necessità di emendare il giorno dopo quello che è stato fatto il giorno prima. La facilità di provvedere con decreto-legge rende poi il Governo meno resistente alle pressioni degli interessi particolari, mentre la necessità di ricorrere al Parlamento è una remora e costituisce per il Governo un efficace mezzo di difesa. Ma siamo in un periodo in cui la pratica dei decreti-legge non si può abbandonare, e non potendola bandire del tutto occorre, a mio avviso, regolarla.

Posso dire al Senato che appena giunto al posto di Guardasigilli, mi sono preoccupato anche di questo problema e ho iniziato studi, a cui attendo personalmente.

È connesso a questo problema il problema della revisione formale delle leggi, dei decreti e dei disegni di legge, da farsi - secondo l'au-

tolevole avviso del senatore Scialoja - dall'ufficio legislativo presso il Ministero della giustizia.

Io sono lusingatissimo che l'on. Scialoja voglia affidare al mio Ministero un compito così elevato. La questione è grave e io sarei ben lieto di accogliere l'invito dell'onor. senatore Scialoja, ma non posso dissimularmi che il problema tocca anche la funzione di altri corpi dello Stato, come il Consiglio di Stato. Perciò mentre assicuro il senatore Scialoja che la questione da lui così opportunamente sollevata sarà studiata con attenzione, debbo riservare la risoluzione ad uno studio molto profondo e maturo.

E veniamo ora al problema dei codici.

Debbo anzitutto al Senato qualche notizia sullo stato dei lavori preparatori del nuovo Codice civile, del nuovo Codice di commercio, di quello di procedura civile e di quello sulla marina mercantile, la cui pubblicazione fu autorizzata con legge del 30 dicembre 1922. Sono lieto di dichiarare che le cose procedono in modo molto soddisfacente. Noi raccogliamo ora il frutto di cinquant'anni di lavoro compiuto nel campo giuridico, lavoro che è stato veramente poderoso e meritorio. Accennavo pocanzi a sintomi di decadenza degli studi giuridici in Italia: mi affretto a soggiungere che questa decadenza è effetto della guerra. Essa fu preceduta da cinquanta anni di attività piena di fervore e feconda di risultati. Nell'ultimo cinquantennio l'Italia si è posta in primissima linea tra i paesi in cui la scienza del diritto è coltivata con onore e con successo. È questo merito grandissimo della scuola giuridica italiana, a cui mi piace di rendere omaggio, come rendo omaggio all'onorevole senatore Scialoja, che di questa scuola è uno degli antesignani e dei capi più illustri. Il credito che gode all'estero la scienza giuridica italiana è dimostrato dal fatto che da molti paesi ci vengono richieste notizie sopra lo stato dei lavori per la preparazione dei nostri nuovi codici. Vi sono Stati che si apprestano a ricevere e ad adottare i codici che noi veniamo formando e che pubblicheremo. Siamo di nuovo alla esportazione del diritto, grande fenomeno, che da secoli più non si verificava in Italia.

E venendo a parlare singolarmente dei vari Codici, dirò che per il Codice civile c'è un'in-

tesa con la Francia per la parte del diritto delle obbligazioni. Una commissione italiana studia la formazione del libro del Codice civile relativo alle obbligazioni, in modo che possa costituire la base di una legislazione uniforme franco-italiana. Posso anche annunziare, e lo faccio con vivo compiacimento, che il Governo francese è venuto nel proposito di creare una Commissione che dovrà elaborare d'accordo con la Commissione italiana un progetto di legge uniforme franco-italiana da presentarsi al Parlamento francese.

Fra non molto membri della nostra Commissione si recheranno a Parigi per discutere insieme coi colleghi francesi i punti fondamentali della riforma. Potremo così costituire un diritto delle obbligazioni franco-italiano che diverrà facilmente il diritto comune mediterraneo in questa materia, e ciò con grandissimi vantaggi d'ordine economico e politico, che non ho bisogno di illustrare.

Anche i lavori per il Codice di commercio e per quello di procedura civile procedono alacramente ed io non dispero, se resterò a questo posto un tempo sufficientemente lungo, di poter condurre a termine anche questa riforma. Ma poiché ambedue questi Codici, e più specialmente il Codice di commercio, sono strettamente connessi col Codice civile, e d'altro canto mi rendo conto della difficoltà di procedere in breve tempo ad una riforma di tutto il Codice civile, nel disegno di legge presentato all'altro ramo del Parlamento ho chiesto facoltà di pubblicare isolatamente singoli libri del nuovo Codice civile. Sarà possibile così pubblicare prima il libro delle obbligazioni, che è il fondamento necessario per la pubblicazione del nuovo Codice di commercio, e rendere così possibile la pubblicazione del Codice di commercio.

Questo lo stato dei lavori, stato molto confortante per quello che riguarda le delegazioni legislative già ottenute dal Governo.

Ma come il Senato sa, il Governo ha presentato all'altro ramo del Parlamento anche un disegno di legge, che lo autorizza a pubblicare un nuovo Codice penale e un nuovo Codice di procedura penale.

L'onorevole senatore Scialoja è stato, come al solito, bene ispirato, quando mi ha chiesto cortesemente di chiarire gli intendimenti miei

e quelli del Governo in ordine a questo disegno di legge.

Ne discuteremo ampiamente a suo tempo, ma io finora m'affretto a dichiarare che la presentazione del disegno di legge che autorizza il Governo a pubblicare un nuovo Codice penale e un nuovo Codice di procedura penale non ha alcun carattere politico, nè alcuna finalità politica. Ha un valore e uno scopo puramente tecnici. Prima di tutto pubblicando quattro dei sei Codici, un nuovo Codice civile, un nuovo Codice di procedura civile, un nuovo Codice di commercio e un nuovo Codice della marina mercantile, si rendeva necessariamente utile, se non assolutamente indispensabile, pubblicare anche un nuovo Codice penale e un nuovo Codice di procedura penale, per coordinare in modo organico tutta la nostra legislazione codificata. Ma vi è inoltre la richiesta, che ci viene da ogni parte, di modificazioni al Codice penale e al Codice di procedura penale. Di questo diffuso desiderio abbiamo avuto prove eloquenti anche nella discussione attuale e specialmente nei discorsi del senatore Garofalo e del senatore Leonardo Bianchi. Il senatore Garofalo anzi ha presentato un ordine del giorno, in cui non soltanto chiede la riforma del Codice penale, ma domanda che una parte importante di questa riforma, quella riguardante i delinquenti abituali e i minorenni, sia stralciata e pubblicata prima, per il suo carattere di estrema urgenza.

Il Codice penale pubblicato nel 1890, fu un'opera degna, che fa onore alla scuola italiana, ma ormai ha 34 anni di vita, e l'evoluzione della società italiana è stata così profonda e rapida, che le condizioni attuali appaiono assai diverse da quelle dell'epoca in cui il Codice fu pubblicato. Quanto al codice di procedura penale, le domande di riforma sono venute da tutte le parti, e sono state insistenti ed energiche. Di recente l'autorevole voce del procuratore generale alla Cassazione di Roma, S. E. Appiani, ha invocato con gravi argomenti la riforma della nostra legislazione di rito penale.

Dunque nessuno scopo politico, che esulerebbe del resto dal mio temperamento e dalle mie abitudini mentali di studioso e di giurista, ma la necessità di attuare quelle modificazioni al Codice penale e al Codice di procedura pe-

nale, che da tutte le parti vengono invocate. E anche la riforma della legge di pubblica sicurezza, a cui si riferisce il disegno di legge presentato dal mio collega onorevole Federzoni, non è che un necessario complemento della riforma del Codice penale e del Codice di procedura penale.

Con quali intendimenti noi ci apprestiamo a questa riforma? Con gli stessi intendimenti che hanno provocato la richiesta di riforma del Codice civile, del Codice di procedura civile, del Codice di commercio e del Codice della marina mercantile. Anche la procedura che si seguirà per la pubblicazione del nuovo Codice penale emendato, del Codice di procedura penale emendato e della legge di pubblica sicurezza, emendata, sarà identica a quella che si segue per gli altri quattro Codici. E del resto questa procedura è, più o meno, quella stessa che si è seguita nelle altre riforme dei Codici. I Codici si sono sempre pubblicati per delegazione legislativa. Il Parlamento, per sua natura, non è adatto a discutere particolareggiatamente, articolo per articolo un Codice, così come si fa per una legge qualunque.

Altre volte, è vero, venne presentato al Parlamento un concreto progetto di Codice, ma, in fatto, la discussione è sempre avvenuta soltanto sui punti fondamentali della riforma. E, quando si è venuti alla pubblicazione del vero e definitivo testo del Codice, questo non aveva molto a che fare con quello che era stato presentato al Parlamento. Orbene, anche oggi il disegno di legge è accompagnato da un'ampia relazione, in cui le questioni fondamentali sono chiaramente poste e le soluzioni formulate. Il Parlamento potrà votare ordini del giorno, che vincoleranno il Governo, il quale vi si atterrà scrupolosamente. Ciò senza contare la efficace garanzia derivante dall'esame della Commissione parlamentare che dovrà rivedere i Codici prima della loro pubblicazione.

E veniamo particolareggiatamente al Codice penale e al Codice di procedura penale. Non voglio anticiparne la discussione, che si farà a suo tempo per la delegazione che il Governo chiede, ma devo rispondere ai cortesi oratori che mi hanno interpellato su varie questioni.

Sui problemi della delinquenza ha parlato eloquentemente il senatore Leonardo Bianchi

a cui darò una risposta che spero lo soddisferà.

Qual'è il pensiero mio intorno alla lotta contro la delinquenza?

Comprendo io la necessità di tener presente non soltanto il delitto come entità astratta ma anche il delinquente come concreta realtà? Insomma comprendo io, mi domanda il senatore Leonardo Bianchi, la verità di ciò che può essere contenuto nelle dottrine della cosiddetta scuola positiva italiana di diritto penale? Certamente. Io sono essenzialmente un giurista, ma sono un giurista che non si dissimula la realtà della vita sociale e le necessità della difesa sociale contro il delitto. Io non potrei certamente consentire nell'idea che il Codice penale debba essere soppresso e sostituito da una speciale legislazione di profilassi e di terapia criminale. Credo alla necessità giuridica e sociale della pena, perchè la pena, non è fatta soltanto per i delinquenti. Forse non è fatta per niente per i delinquenti. La pena è fatta per tutti, perchè la sua funzione essenziale sta nel far pendere sul capo di tutti i cittadini la minaccia di una sanzione, la quale opera potentemente come una contropinta psicologica, che deve indurre e induce la maggioranza, la immensa maggioranza dei cittadini ad osservare la legge. Quindi se mi si chiedesse di bandire la pena dal nostro ordinamento giuridico, e di trasformare tutto il Codice penale in una legge sanitaria, tutto il sistema penale in una terapia o in una profilassi penale io non potrei consentire. Ma io credo che, restando intatto il sistema penale e la funzione giuridica e sociale della pena, accanto a questa si debbano e si possano introdurre altri istituti i quali siano diretti a facilitare lo Stato nella sua lotta contro la delinquenza, e che concernono in concreto il delinquente o colui che ha propensione a delinquere. Tali provvedimenti sono di varia natura e si possono classificare, a mio avviso, in due grandi categorie: provvedimenti eliminativi, che tendono ad allontanare il delinquente dal consorzio civile e a renderlo innocuo; provvedimenti terapeutici che tendono a migliorare il delinquente e a renderlo capace della vita sociale.

Questa duplice serie di provvedimenti, che sono di natura essenzialmente amministrativa, debbono trovar posto nel Codice penale, ed è questa una delle ragioni per cui mi sono in-

dotto a presentare il disegno di legge di cui si discute. Nel nuovo Codice, o in un titolo del nuovo Codice, queste misure amministrative di sicurezza, queste varie provvidenze che devono presidiare lo Stato nella sua lotta contro il delitto, troveranno adeguata posizione.

Il senatore Leonardo Bianchi e il senatore Garofalo si sono preoccupati della delinquenza abituale. Do ad essi perfettamente ragione. La nostra legislazione è assolutamente deficiente per quello che riguarda la delinquenza abituale. Il trattamento fatto dal Codice alla recidiva è troppo blando, e mi associo anche alla critica che il senatore Garofalo fa a tutto il funzionamento del meccanismo della giustizia penale. Evidentemente in Italia si delinque troppo a buon mercato. (*Approvazioni*). Le pene che si irrogano sono spesso irrisorie, ed io aggiungo che spesso non sono neanche scontate, perchè fra le amnistie, le grazie, gli indulti, si finisce per ridurre l'applicazione effettiva della pena entro limiti, che la rendono inefficace, tanto ai fini dell'intimidazione, quanto ai fini dell'emendazione.

Il trattamento dei delinquenti abituali deve essere riveduto, sia dal punto di vista delle sanzioni penali, sia da quello del sistema penitenziario, sia da quello dei provvedimenti di polizia. Convengo che l'istituto del domicilio coatto, così come oggi è congegnato, non risponde: bisogna riformarlo. Il domicilio coatto non fa che restituire peggiorato il delinquente che noi isoliamo temporaneamente dalla società, rende intollerabile la vita delle popolazioni che abitano nei luoghi dove il domicilio coatto si sconta. Bisogna pensare ad altro: credo pertanto che uno dei punti più interessanti di studio della riforma legislativa sarà il problema dei delinquenti abituali.

Convengo tanto col senatore Leonardo Bianchi quanto col senatore Garofalo nella necessità di risolvere il problema della delinquenza minore. Non si può dire che non sia stato fatto nulla in questo campo, perchè nel nostro ordinamento carcerario qualche cosa si è fatto e con buoni risultati. La separazione tra delinquenti minorenni e maggiorenni è in gran parte già un fatto compiuto. Abbiamo già cinque riformatori per delinquenti minorenni che funzionano egregiamente: altri due riformatori sono in costruzione. Il nostro personale si prodiga

in modo veramente ammirevole, con scarsità di mezzi, tra difficoltà di ogni genere ottiene risultati che bisogna constatare *de viso* per apprezzarli.

Quanto al Codice di procedura penale, la necessità di una riforma è ormai diventata un luogo comune: oltre al funzionamento difettoso specialmente delle Corti di Assise, che il senatore Garofalo ha così bene posto in luce, vi è tutta una serie di disposizioni da correggere, tutta la struttura del Codice, almeno dal punto di vista formale, da modificare. Il Codice di procedura penale è pregevole, ma pecca di eccessivo astrattismo dottrinale, è pieno di complicazioni per cui i processi penali invece di condursi più rapidamente a fine, sono diventati più lunghi, complicati e costosi: noi ne facciamo l'esperienza tutti i giorni. Le decadenze e le nullità sono moltiplicate ad ogni passo, con grave e continuo intralcio dell'opera del magistrato. Il Codice va molto semplificato e sfrondata: questa riforma è altrettanto urgente quanto quella del Codice penale.

L'onor. senatore Garofalo nel suo ordine del giorno mi raccomanda di stralciare dalla riforma del Codice penale per ciò che riguarda la recidiva, la delinquenza abituale, i delinquenti alienati, e la riforma dei sistemi penitenziari. Io lo prego di trasformare il suo ordine del giorno in una raccomandazione, perchè - e credo che questa non sia un'illusione - io avrei fiducia di condurre a termine la riforma del Codice penale e di quello di procedura penale se il Parlamento vorrà concedere i poteri adeguati, in brevissimo tempo, invece che nel lunghissimo tempo che prevede l'onor. Garofalo. Gli studi sono a buon punto, Commissioni di competenti hanno lavorato alacremente, vi sono progetti già formulati, abbiamo insomma materiali abbondantissimi di studio già pronti: si tratta oramai soltanto di realizzare. Confido che il Senato mi vorrà far credito e il giorno in cui il Parlamento avrà concesso al Governo i poteri necessari, mi metterò alacremente al lavoro, col proposito di condurlo con rapidità a termine.

Il senatore Scialoja ha richiamato la mia attenzione anche sulla riforma della legge professionale forense: io gli dichiaro che fino dal primo giorno in cui mi sono insediato, ho preso in esame personalmente questa riforma. Era stato compilato un disegno di legge che aveva

molti precedenti legislativi: fra cui il progetto fatto per ordine del Guardasigilli Mortara da una Commissione di avvocati, il progetto Rodinò e il progetto Fera già presentati al Parlamento. Debbo dire che io non mi sento di presentare al Parlamento quel disegno di legge come era stato preparato, perchè dissento su parecchi punti fondamentali: ma aggiungo anche che l'opera di revisione a cui mi sono accinto è a buon punto, e che la condurrò a termine entro pochissimi giorni. Non più tardi del prossimo mese di febbraio presenterò pertanto al Parlamento il disegno di legge sopra l'esercizio della professione di avvocato e di procuratore.

Il senatore Soderini mi ha chiesto di studiare la riforma della tariffa notarile: io gli do affidamento che mi metterò a quest'opera non molto facile e alquanto spinosa con buona volontà.

Rimane ora la questione della politica ecclesiastica e della legislazione ecclesiastica. Il problema della legislazione ecclesiastica ha un aspetto tecnico e un aspetto politico; la Commissione che io ho nominato esaminerà il primo; e qui dovrei una risposta al senatore Scialoja, che mi ha fatto una critica cortese sulla composizione della Commissione. Io non credo di essere infallibile, ma non è possibile che di una Commissione, la quale ha un carattere consultivo e preparatorio, possano far parte tutti i competenti; è bene, direi, che qualche competente resti fuori.

In una materia molto difficile e tecnica metterli tutti dentro vorrebbe dire comprometterli tutti (*ilarità*), noi desideriamo la critica, specialmente quando la critica può venire da uomini competenti, anche se nostri cortesi avversari politici.

Vi è poi il lato politico della questione, sotto il quale essa è stata esaminata, sia dal senatore Tommasi, sia dal senatore Tamassia, sia dal senatore Scialoja. Io sono, in questa materia, ormai pregiudicato, perchè da dodici anni ho manifestato il mio pensiero sulla politica ecclesiastica in una quantità di articoli, di note e di discorsi, fra cui voglio ricordare quello tenuto nell'altro ramo del Parlamento nel giugno 1921.

Io credo che sia superato l'anticlericalismo vecchio stile, il quale aveva una sua ragion d'essere nel periodo del risorgimento italiano, quando per disgrazia l'unità d'Italia e l'indi-

pendenza della patria si dovettero fare senza la Chiesa e contro la Chiesa. Allora questo anticlericalismo era una necessità storica ed una esasperata espressione di patriottismo.

Ma la situazione storica si è andata fortunatamente mutando man mano che l'Italia progrediva, si rassodava, affermava nel mondo la sua potenza e si prospettava per essa un avvenire sicuro. Col mutare dei tempi e delle condizioni storiche anche i rapporti con la Chiesa andarono migliorando; oggi il vecchio anticlericalismo non è più ormai che una sopravvivenza storica.

Il Governo Nazionale di questa mutata condizione di cose ha avuto fin dal principio consapevolezza piena e tutta la sua politica è stata guidata da uno spirito nuovo, dal riconoscimento che il dissidio già ritenuto insanabile tra lo Stato e la Chiesa era praticamente al termine, e che oramai era necessario soprattutto fare una politica religiosa che tenesse conto dell'altissimo valore storico e nazionale del cattolicesimo e della Chiesa cattolica per l'Italia (*approvazioni*) perchè, si voglia o non si voglia, la Chiesa cattolica è istituzione romana ed è quindi gloria nostra, come la religione cattolica è essenza di tutta la nostra vita nazionale. Questo è l'indirizzo di Governo che noi seguiamo con piena coscienza della sua necessità storica, ma questo non vuol dire fare una politica di rinuncie. Rinuncie mai in nessun campo. Io penso quindi che il senatore Tamassia e il senatore Scialoja possono essere tranquilli.

Il problema concreto, anzi i due problemi concreti, intorno a cui la discussione si è fatta principalmente, sono il problema dell'*exequatur* e del *placet* ed il problema delle congregazioni.

Il problema dell'*exequatur* e del *placet* sarà esaminato con tutta ponderazione e con il disegno fermo di non pregiudicare nulla dei diritti dello Stato. Tutto quello che noi potevamo fare, per riconoscere il valore morale della religione della Chiesa cattolica, noi l'abbiamo fatto senza nulla chiedere e senza contrattare, e continueremo a farlo, ma i diritti dello Stato sono stati e saranno sempre rigidamente tutelati.

Anche in materia di congregazioni procederemo con la massima cautela. Nulla sarà dato senza le necessarie garanzie.

Onorevoli senatori, ho finito. Spero di aver soddisfatto alle principali richieste dei senatori che hanno parlato; spero anche di aver corrisposto, nei limiti delle mie forze, alla fiducia del Senato. Chè se le forze sono scarse «vagliami il lungo studio ed il grande amore». (*Applausi vivissimi e prolungati*).

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato.

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ora devo informare il Senato circa il modo in cui potranno svolgersi i nostri lavori. Rimane la discussione del bilancio della giustizia, che potrà essere esaurita in una seduta. Le relazioni del bilancio dell'istruzione e quella sul bilancio delle comunicazioni, per quanto già presentate, non sono ancora rivedute; lo saranno al più presto possibile, ma non sono in grado di dire con precisione quando potranno essere iscritte all'ordine del giorno. D'altronde il ministro dei lavori pubblici ha chiesto che il suo bilancio non sia discusso prima della fine della settimana. Siamo quindi nella necessità di sospendere i lavori per due sedute, per mancanza di materia. Pertanto il Senato potrà riunirsi mercoledì prossimo; alle ore 14 e mezzo vi sarà riunione degli Uffici per esaminare il disegno di legge sulla riforma elettorale; alle ore 16 e mezzo vi sarà seduta pubblica per terminare il bilancio della giustizia. Per la seduta di giovedì spero di porre all'ordine del giorno il bilancio dei lavori pubblici; immediatamente dopo verrà il bilancio della pubblica istruzione.

Se non si fanno obiezioni rimane così stabilito.

Presentazione di relazioni.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole senatore Della Noce a recarsi alla tribuna per presentare una relazione.

DELLA NOCE. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge: «Conversione in legge del Regio decreto 23 ottobre 1924, n. 1819 contenente norme per dirimere alcune disparità di trattamento verificatesi nella legisla-

zione di guerra sullo stato e sull'avanzamento degli ufficiali del Regio Esercito ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole senatore Della Noce della presentazione di questa relazione, che sarà stampata e distribuita.

Invito l'onorevole senatore Rajna a recarsi alla tribuna per presentare una relazione.

RAJNA. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 15 maggio 1924, n. 991 concernente il riordinamento dell'istituto agricolo coloniale italiano di Firenze ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole senatore Rajna della presentazione di questa relazione, che sarà stampata e distribuita.

PRESIDENTE. Leggo l'ordine del giorno della seduta di mercoledì 28 alle ore 16.30:

I. Relazione della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi Senatori (*Documenti* N. LIII) [Albini].

II. Seguito della discussione del seguente disegno di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1924 al 30 giugno 1925 (N. 87).

III. Votazione per la nomina:

a) di un membro ordinario della Commissione permanente d'accusa dell'Alta Corte di Giustizia;

b) di un membro supplente della Commissione permanente d'istruzione dell'Alta Corte di Giustizia;

c) di tre Commissari della Cassa depositi e prestiti;

d) di tre Commissari di vigilanza all'amministrazione del Fondo per il Culto.

IV. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Conversione in legge del Regio decreto 3 giugno 1924, n. 1216, riflettente la nomina a sottotenente medico di complemento e di riserva degli aspiranti medici laureati in medicina e chirurgia (N. 31);

Conversione in legge del Regio decreto 15 agosto 1914, n. 1407, circa la valutazione del periodo di prova agli effetti della nomina

ad insegnante ordinario nei Regi istituti nautici per i provenienti dagli ufficiali della Regia marina (N. 33);

Conversione in legge del Regio decreto 15 agosto 1924, n. 1646, riguardante il trattamento economico al personale militare della Regia marina destinato a terra nelle colonie (N. 36);

Conversione in legge del Regio decreto 18 settembre 1924, n. 1580, che modifica l'articolo 5 della legge 6 luglio 1911, n. 648, circa il reclutamento dei gestori di magazzino e di cassa (N. 37);

Conversione in legge del Regio decreto 20 maggio 1924, n. 834, relativo ai compensi ai membri di Commissioni esaminatrici dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione (N. 44);

Conversione in legge del Regio decreto 25 settembre 1924, n. 1587, relativo all'accertamento e riscossione dei contributi spettanti alla Cassa di previdenza degli impiegati e salariati degli enti locali (N. 52);

Conversione in legge del Regio decreto 9 ottobre 1924, n. 1627, contenente disposizioni per le Soprintendenze alle opere di antichità e belle arti (N. 67);

Conversione in legge del Regio decreto 16 ottobre 1924, n. 1693, col quale fu istituita la Camera di Commercio e Industria dell'Jonio in Taranto (N. 81);

Conversione in legge del Regio decreto 25 luglio 1924, n. 1435, concernente modificazione nella composizione del Consiglio di amministrazione del Ministero delle colonie (N. 73);

Conversione in legge del Regio decreto 19 luglio 1924, n. 1237, recante norme sul trattamento di previdenza del personale addetto alle aziende esercenti pubblici servizi di trasporto in concessione, esonerato dal servizio dal 1° gennaio 1923 (N. 53);

Conversione in legge del Regio decreto 25 settembre 1924, n. 1478, concernente norme per le Commissioni d'inchiesta in materia di opere pubbliche interessanti l'Amministrazione dello Stato (N. 62);

Approvazione del Protocollo Addizionale alla Convenzione di Berna riveduta a Berlino il 13 novembre 1908 per la tutela delle opere

letterarie ed artistiche, firmato a Berna il 20 marzo 1914 (N. 39);

Conversione in legge del Regio decreto 1° maggio 1924, n. 763, contenente disposizioni relative alle scuole elementari nei territori annessi (N. 43);

Conversione in legge del Regio decreto 18 maggio 1924, n. 849, che autorizza i Provveditori agli studi a bandire entro il maggio 1924 un concorso speciale tra maestri ex combattenti (N. 63);

Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1924 al 30 giugno 1925 (N. 80).

La seduta è tolta (ore 18,15).

ORDINE DEL GIORNO DEGLI UFFICI

Mercoledì 28 gennaio 1925.

ALLE ORE 14,30.

- a) Per la loro costituzione;
- b) Per l'esame del seguente disegno di legge:
Modificazioni al Testo Unico della legge elettorale politica 18 dicembre 1923, n. 2694 (N. 100).

Licenziato per la stampa il 12 febbraio 1925 (ore 17).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.