

CLXXª TORNATA

SABATO 25 MARZO 1933 - Anno XI

Presidenza del Presidente FEDERZONI

INDICE

Congedi	Pag. 6035
Disegni di legge:	
(Presentazione)	6035
(Seguito della discussione):	
« Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1933 al 30 giugno 1934 » (1531)	6035
GALIMBERTI	6035
PUJIA	6037
RICCI FEDERICO	6041
MANGO, <i>relatore</i>	6044
DE FRANCISCI, <i>ministro di grazia e giustizia</i>	6052
Relazioni:	
(Presentazione)	6061

La seduta è aperta alle ore 16.

MARCELLO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Bergamini per giorni 10; De Cillis per giorni 10; Libertini per giorni 5; Miari per giorni 5; Renda per giorni 5; Scaduto per giorni 10; Tosti di Valminuta per giorni 1.

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

Presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Il Ministro degli affari esteri ha comunicato alla Presidenza il disegno di legge:

Approvazione della Convenzione italo-svizzera, firmata in Roma il 3 gennaio 1933, relativa al riconoscimento e all'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale (1583).

Seguito della discussione del disegno di legge:
« Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1933 al 30 giugno 1934 » (N. 1531).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge:
« Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1933 al 30 giugno 1934 ».

GALIMBERTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALIMBERTI. Onorevoli colleghi, l'onorevole ministro, nell'altro ramo del Parlamento, ha con forti e nobili parole richiamato i rapporti di gerarchia, che devono reggere l'amministrazione della giustizia, come tutte le altre amministrazioni; e di conseguenza combattuto il principio della inamovibilità di sede, tendente a scuotere il concetto della libertà del ministro e della sua responsabilità.

Io plaudo qui a tanta rivendicazione del potere ministeriale rispetto alla magistratura giudicante, che nella sua funzione di giudizio

deve però essere rigidamente difesa. Massima difesa della libertà di giudizio del magistrato, e massimo rispetto; non però estensibile alla sua poltrona. Come in tutte le Amministrazioni è dato al Ministero, sotto la sua diretta responsabilità o secondo i bisogni, il potere dei trasferimenti, così ha da essere per i magistrati, chè fino alla inamovibilità della sede non arriva lo Statuto.

Questi suoi giusti propositi hanno una larga portata, tale che occorrerà al ministro molta energia per applicarli. Ma la gioventù del Guardasigilli e il suo carattere ci affidano che le sue parole non saranno date al vento.

Eguale assenso io debbo al suo prossimo disegno di legge per le promozioni dei magistrati, ponendo esso fine a quell'arrivismo, che afflisse tanto più la Magistratura, quanto meno pubblico fu il suo dolore.

Anch'io sono amico dei giovani, ma i giovani corrono pur essi la ventura di diventare vecchi e permanendo dalla gioventù alla vecchiaia lungo tempo al loro posto, fanno diventare vecchi i giovani che aspettano.

La soluzione del ministro per l'avanzamento, ispirata dal concetto più giusto di premiare di più quello che più rende, senza lasciarsi guidare dalla scienza di biblioteca o quella di assimilazione per le pubblicazioni e le voluminose sentenze o per il numero di quelle riformate (che, se differiscono, non sempre feriscono il magistrato), questa sua soluzione, fra le tante discusse, credo sia la migliore.

Non dubito un istante che tale sua riforma non toccherà, ma rispetterà i diritti acquisiti; non sempre rispettati, sotto una forma o l'altra, nel passato.

Il ministro ha pure molto opportunamente discorso sul non felice stato delle Cancellerie, sia per la qualità e più per la scarsa quantità del personale addetto.

Non sarà inutile notare, in particolare per la parte penale, che con la concentrazione dei tribunali si è più che moltiplicato il suo lavoro, producendo con l'affrettamento nella redazione dei verbali (che in sostanza formano il campo del giudizio di appello) un grave danno ai ricorrenti. E qui è da raccomandarsi che, in certe regioni, il più che sia possibile siano destinati cancellieri che in-

tendano i dialetti, per non far dire ai testi o nulla o tutto diverso.

E poichè sono su questo tema, desidererei che si provvedesse perchè le Cancellerie delle Corti d'assise, non sedi di Corte d'appello, fossero autorizzate a ricevere i motivi di ricorso in Cassazione e non obbligati i patroni, come la Giurisprudenza vuole, a portarli di persona nelle Cancellerie delle lontane Corti d'appello, con spese non lievi e sempre a danno del cliente povero.

È intenzione del ministro di abolire di fatto le Commissioni Reali, che in tutti i tempi formarono l'elogio e il vanto dell'Avvocatura. Da noi basterebbe in proposito citare il nome illustre di Giuseppe Zanardelli, e all'estero quello dei Berryer, degli Allou, dei Favre e dello stesso attuale *bâtonnier* Henry Robert.

Creare una Commissione regionale quasi come un'Alta Corte disciplinare di giustizia sarà, allo scopo professionale, una creazione effettivamente inutile: e tanto varrebbe dar tutto ai Sindacati.

E qui una parola di raccomandazione vorrei rivolgere al ministro sulla Riforma Forense. Come è noto, dal 1926 sono stati stabiliti esami di Stato in Roma rigorosissimi; in cui, pur ultimamente, sono caduti oltre la metà dei candidati.

È una cernita severa quella che oggi vien fatta, e fatta dopo ben sei anni, praticamente, dalla laurea. Or bene oggi questi giovani avvocati, che si son sottoposti a tanta dura prova, a quanto si pubblica, saranno eguagliati a quelli che invece avranno solo esercitato per qualche anno la professione di procuratore.

E sia; ma non è giusto che i vincitori degli esami di stato debbano ancora aspettare tutto un decennio per essere ammessi a esercitare davanti la Cassazione; ed io per ciò sottopongo al ministro la proposta di vedere se non è possibile abbreviare tale periodo di tempo.

Con la riforma giudiziaria, per cui furono raggruppati diversi tribunali, molte carceri che prima servivano a un solo circondario — ed anche piccolo circondario — son diventate carceri d'interè, ed anche vaste, provincie, e perciò non più capaci. Ne derivano da ciò agglomeramenti poco igienici, poco morali e poco conformi al buon andamento della giu-

stizia. Già altra volta io ho chiesto provvedimenti al riguardo e ripeto oggi la mia richiesta *se repetita juvant!*

Il ministro ha disposto e ben regolato un nuovo concorso per il posto di notai. Ho visto però in altri concorsi che si è messo un limite per i concorrenti che già godano di una pensione. Ed è cosa giusta, quando godano d'una pensione che, a questi tempi, conceda di decorosamente vivere, ma presa la cosa così tutta in blocco mi sembra che a questo proposito dovrebbe farsi una distinzione.

In fine ho letto con piacere quanto il ministro si propone riguardo al Codice di procedura civile, Codice antiquato, non più corrispondente al progresso, ai bisogni, alle idee presenti. Invece di affrettarne la rinnovazione, si preferì d'appigliarsi a quel vero monumento di sapienza giuridica che è il Codice civile e precisamente nel punto più delicato, ossia quello della famiglia.

Io non richiamerò qui le sempre ricordate in proposito parole di Napoleone I, ma ritengo debbasi in questo campo procedere con massima prudenza e cautela; specialmente trattandosi di diritto retroattivo.

Lo Stato presente — Stato totalitario — non può prescindere dal buon ordinamento della famiglia, che forma la precipua sua base, e quindi deve respingere certe socialistiche avanzate teorie che ne intaccherebbero la secolare sana istituzione.

Una scuola romantica del passato secolo, specialmente nel teatro, ha trattato con sentimento grande sì, ma non giusto o dirò meglio giuridico, temi delicatissimi d'ordine familiare. Dal teatro questi impressionanti sentimenti passarono nella dottrina ed ora si cerca di farli passare nella legge.

Cattivo consigliere, ha detto san Paolo, è il cuore, e un poeta ben disse: *Défions nous des entrainements du cœur*. Il legislatore non deve attenersi al caso singolo, ma confonderlo nel sovrano interesse per cui una Società si regge e per cui vive. (*Applausi*).

PUJIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PUJIA. Onorevoli senatori, io ho bisogno quest'oggi del vostro grande compatimento e della vostra grande attenzione, perchè tratterò di un problema unicamente tecnico. E gli argomenti tecnici, in generale, non sono fatti per

carezzare le orecchie, ma sono fatti specialmente per carezzare la mente; ed io mi lusingo di raggiungere questo scopo.

Il nostro Duce, ripetendo un concetto che aveva espresso in un memorabile scritto suo (che la Magistratura non dovrebbe mai dimenticare) del 3 febbraio 1919, or non è guari disse così: « La giustizia per essere efficiente deve essere comoda e rapida; cioè chi chiede giustizia non deve essere soffocato da troppo complicate procedure e la giustizia deve essere resa nel più breve tempo possibile ».

Ora, io mi domando: attraverso quali mezzi, questa verità giuridica, affermata dal Duce, potrà raggiungere il suo scopo? Ecco il tema del mio discorso.

Altra volta, io ebbi occasione di dire al Senato che « la giustizia viene meno al suo scopo se non è amministrata con rapidità esemplare »; e confessavo allora che la lentezza dei nostri giudizi era talvolta esasperante al punto da costituire un vero fenomeno, retaggio triste di tempi passati, da studiare e da eliminare.

Oggi io completerò questo mio pensiero, affermando che i maggiori ostacoli alla rapidità e snellezza del processo civile si trovano interamente nell'imperfezione del vigente Codice di procedura civile. Osservazione non nuova, questa, alla quale si è risposto che bisogna attendere la riforma che da tempo si aspetta nei riguardi del Codice di rito, che è il più imperfetto della gloriosa legislazione del 1865.

Mi permetto di ricordare un solo caso, per mostrare a quali enormi stranezze si può arrivare con le nostre costruzioni processuali passate e presenti.

Carlo V, Sovrano delle due Sicilie, negli anni 1523 e 1526, donò al suo fedelissimo primo scudiero Cesare Ferramosca alcune miniere di ferro, site in Calabria.

Una breve digressione: quelle miniere avevano tanto minerale di ferro, che bastarono fino al 1860 a tutti gli usi civili e militari del Regno di Napoli. Ci sarebbe da domandare ai passati Governi, che si susseguirono nei primi decenni del Regno d'Italia, cosa hanno fatto di quella industria e come si siano preoccupati delle miniere di ferro delle province calabresi! E chiudo la parentesi e torno all'argomento.

Quella donazione di Carlo V diede origine ad una causa strepitosa, intentata dagli eredi del Ferramosca; causa che lo Stato italiano ereditò

da quello delle due Sicilie. Sapete voi quando fu iniziata questa causa? Nel 1601. Fu ripresa nel 1810, ed ebbe termine solamente nel 1925, dopo cioè tre secoli dall'inizio (*Commenti*).

È indovinate cosa pretendevano dallo Stato gli eredi del Ferramosca? Ventun miliardi appena!

E vengo più da vicino al mio argomento.

I ministri Rocco e De Francisci hanno cercato di migliorare le condizioni che io ho ora deplorato, emanando alcune circolari; circolari che certamente un po' di bene hanno fatto, ma che il problema non hanno risolto. Per risolvere il problema in pieno, bisogna ricorrere ad altri più radicali mezzi. Ogni ulteriore ritardo sarebbe più che dannoso, ed io sono lieto di avere appreso che l'attuale Guardasigilli studia personalmente la riforma del processo civile.

Sono note le basi su cui dovrà incardinarsi tale riforma, e perciò non le ripeto.

Penso però che nessuna riforma sarà efficace. Nessuna, se non si arriverà all'abolizione del giudizio di appello, tanto nella materia penale quanto in quella civile. E penso ancora che tale abolizione, senza spendere una lira di più delle cifre stanziare in bilancio, potrà risolvere quasi tutti i problemi del nostro ordinamento giudiziario; ordinamento giudiziario che da 30 anni a questa parte è dilaniato senza per altro risolvere le questioni più vive.

Perchè la mia parola possa essere meglio accolta dal Senato dirò che l'istituto dell'appello è stato grandemente combattuto fino dai tempi più antichi: da Ulpiano all'assemblea costituente francese del 1790, da Pisanelli ai lavori preparatori del codice di procedura penale.

Si diceva e si dice tuttora, perchè altro argomento a favore non c'è: l'appello è garanzia di giustizia, e si giustifica con la umana fralezza, allo scopo di correggere l'ingiustizia e la ignoranza del giudice.

Sta bene, senonchè per evitare questo inconveniente, il giudice di appello dovrebbe possedere doti soprannaturali. Ma, dato che questo secondo giudice è un uomo come il primo, l'errore e l'ingiustizia possono ripetersi, e non solo due volte ma anche all'infinito. La maggiore autorità o la più profonda esperienza, non possono essere garanzie bastevoli ad otte-

nere che la seconda sentenza sia immune da pecche; anzi, la decisione di appello potrebbe peggiorare, come talvolta avviene, la decisione di primo grado.

Il pericolo fu intravisto dai tempi più antichi. Lo stesso Ulpiano conchiuse un brano, ormai famoso, con queste parole: «*Licet non unquam bene latas sententias in peius reformet*».

Nei lavori preparatori del Codice di procedura penale del 1913 e nei lavori preparatori pure di quello del 1930, dell'abolizione dell'appello si discusse largamente in vario senso. Ma le voci di soppressione non ebbero fortuna. Si fu d'accordo in ultimo sulla trasformazione dell'appello, ma non si riuscì nemmeno in questo, perchè la *reformatio in peius* non fu accolta, e non rimase che l'appello incidentale del pubblico ministero.

Io penso ancora che l'inutilità e pericolosità dell'appello risultino da altri punti di vista.

Il giudizio umano non è infallibile, massime perchè è dominato dall'opinione, la quale, se fu detta la regina del mondo, è soprattutto la regina del mondo giudiziario.

L'opinione, lo sappiamo tutti, è mutevole come è mutevole l'umano cervello; ed essa nel mondo giudiziario ha le sue radici in una produzione, chiamiamola così, scientifica, e cioè, nella produzione legale, che è la più larga e la più voluminosa dello scibile umano, da superare financo quella, pure grande, scritta sulla teologia morale, che fu detta la sorella della giurisprudenza.

Ora, con leggi penali e con leggi civili, si è cercato di arginare il delitto e di arginare la lite privata; ma purtroppo il risultato di millenni è questo: il delitto e la lite esistono, e per maggiore disgrazia i giudizi, che da queste piaghe sociali traggono origine, sono interminabili.

E questo dipende dal fatto che le questioni legali, che si risolvono col solo sussidio della norma legislativa, sono pochissime; quasi sempre invece la questione è disputabile. Ed allora le tenebre, che avvolgono i confini tra il giusto e l'ingiusto, si fanno più dense per l'intervento nella discussione dei giuristi pratici, portanti opinioni diverse, spesso cozzanti fra loro.

Il malanno non è nuovo. Non vorrei fare dell'erudizione, ma ricordo che uno scrittore

spagnolo del 1600, lo Zevaglios, si divertì a scrivere molti volumi, in latino (lingua universale del tempo), in cui raccolse innumerevoli questioni giuridiche, facendo un bilancio su ciascuna questione: la parte attiva con argomenti favorevoli, la parte passiva con argomenti contrari.

Immaginiamoci che manicaretto fu per i legisti del tempo!

Ma io ricordo ancora il caso di Carneade, il quale fu cacciato da Roma perchè si vantava pubblicamente, e ne fece pubblica prova, di saper dimostrare giusto quanto gli altri ritenevano ingiusto.

Ecco quindi, secondo il mio pensiero, una causa della debolezza dell'umana giustizia. Avviene che, studiando il caso particolare, con tutte le sue circostanze e con tutto l'arsenale delle sottigliezze, che vengono al giudizio presentate, l'intelligenza si rabbuia nella valutazione dei fatti e nell'analisi delle questioni giuridiche e si finisce col brancolare fra le varie opinioni; perchè tutte le parti in giudizio trovano le armi necessarie per impugnare o difendere la stessa tesi.

Si può pure chiamare — non tutti ne convengono — scienza legale la conoscenza delle leggi: ma se questa conoscenza si vuole applicare al caso particolare, è l'opinione che decide, ed è sempre l'opinione che decide anche quando il giudice deve interpretare la volontà delle parti, risultante dalle esibite scritture.

Questo malanno che io lamento ha radici antiche e resiste tuttavia. Non dico niente di nuovo nè di straordinario, ricordando che molte menti illustri hanno tentato di ridurre la scienza legale allo studio dei soli testi. E Giustiniano volle evitare il commento alle sue leggi, ricordando quello che era avvenuto in precedenza per l'*Editto Perpetuo*. Ed ordinò che fossero condannati per falso, e i loro libri bruciati, tutti coloro che avessero osato commentare le sue leggi. La cosa fu ripetuta in seguito; ma non ebbe pratico risultato, perchè il pensiero umano non si può fermare!

E non voglio dilungarmi su questo punto, per non perdere di mira l'argomento principale del mio discorso.

Ora, tutte queste difficoltà, che finora ho lamentato, esistono in ogni grado di giurisdizione. Perchè allora, domando io, provocare

due volte queste difficoltà quando grandi pensatori hanno scritto che l'appello male si giustifica dal lato scientifico e dal lato pratico? Non è vero forse che non sono mancati giuristi, che andavano per la maggiore, i quali hanno sostenuto che la procedura civile dovrebbe dare facoltà alle parti, purchè d'accordo, di saltare il primo grado di giurisdizione? Questo vuol dire che uno dei gradi di giurisdizione è inutile.

Ed allora, fissate queste idee, non è meglio — ed è questa la prima misura da prendersi dopo l'abolizione dell'appello, se avverrà — rafforzare e completare il giudizio di primo grado? Pensate che nell'appello civile può aversi, nello stesso caso, un appello principale, un appello incidentale e talvolta anche uno adesivo. Inoltre, e questa è la cosa più grave, le parti possono fare nuove eccezioni e chiedere nuove prove e ottenerle. Per questo nel giudizio di secondo grado muta quasi sempre la « *questio facti* » e da ciò consegue la possibilità che sia mutata la decisione. Il rilievo vale anche per la materia penale, ove la cosa si aggrava, perchè il giudice deve limitarsi quasi sempre allo studio delle carte. Ciò detto è logico sostenere che, obbligando le parti ad essere leali nelle loro difese, presentandole completamente nel primo giudizio, la verità apparirà una e non si spezzerà, come ora avviene, nei due gradi del giudizio.

Quindi, quello che si ottiene oggi in due gradi di giurisdizione, si potrebbe ottenere in uno solo, con nessun timore per le sorti del giudizio, data la completezza dei mezzi di difesa da presentarsi in primo grado. E così resterebbe distrutto il preconetto che si dice e si scrive da giuristi rispettabili, e cioè che il primo giudizio è una prima prova, di fronte alla quale e dopo la quale il sistema difensivo si integra e si rivede. Queste osservazioni non avrebbero alcun valore, se si obbligassero le parti a difendersi completamente in prime cure.

Ora, le conseguenze del sistema da me proposto sono chiare per la questione di fatto, la quale riguarda il caso singolo, caso che non può servire di esempio e la cui soluzione è sempre affidata al prudente arbitrio del giudice. Vi è poi la questione di diritto che sorge dal fatto, che stabilisce il carattere e gli effetti giuridici del fatto stesso, la cui soluzione, più

che al giudice, è affidata alla legge. Però, anche per questa seconda parte, che riguarda la questione di diritto, si potrà rimanere tranquilli quando essa sarà affidata in un primo momento al giudice del merito (che sarebbe di un sol grado, secondo il mio pensiero), e in un secondo momento alla Corte di cassazione. In altri termini, la questione di diritto avrebbe due gradi di giurisdizione; la questione di fatto uno solo. Ed è giusto che sia così; perché la questione di diritto, che deve essere approfondita e studiata, riguarda la legge, non il privato; e la sua soluzione, oltre che sul privato, si riflette su tutti i cittadini. Cosicché, la verità giuridica si deve raggiungere con la sentenza del primo giudice (per concludere questo mio pensiero); ma a patto che le leggi formali e sostanziali siano state osservate. Per questo controllo, basteranno il giudice di primo grado e la Corte di cassazione.

Riformate in questo senso le leggi processuali, avranno termine, in massima parte, se non del tutto, le incertezze e la lunghezza dei giudizi.

Raggiunta l'abolizione dell'appello, è necessaria un'altra misura che deve placare qualsiasi coscienza inquieta circa l'argomento che vado trattando.

I casi elencati nell'articolo 517 della vigente procedura civile, per poter ricorrere innanzi alla Corte di cassazione, devono essere ancora meglio precisati ed anche allargati. Basterebbe dire esplicitamente che si può ricorrere in cassazione anche quando si riscontri il così detto travisamento del fatto, limitato però a questi due gravi casi: quando il giudice del merito abbia ammesso un fatto manifestamente escluso dagli atti della causa o quando fu escluso un fatto manifestamente risultante dagli atti medesimi. In sostanza, si tratterebbe di casi di mancata motivazione, espressamente contemplati dalla legge, per evitare interpretazioni diverse, come oggi avviene.

Dato questo, io posso concludere che un giudizio di Corte di cassazione, completo come io lo vagheggio, potrà appagare senza rimpianti per l'abolizione dell'appello, massime se si pensi che, dopo di esso, nei casi gravissimi, vi sarà ancora il rimedio straordinario della revocazione e della revisione.

E tale giudizio completo di cassazione potrà

infine appagare anche coloro (compreso l'onorevole Abisso che ne parlò ieri) che desiderano estendere l'istituto dell'appello alle sentenze delle corti d'assise.

E, trovandomi a parlare dell'istituto della Corte di cassazione, ho l'addentellato per indicare un'altra necessaria riforma. Oggi il giudice di rinvio è tenuto ad uniformarsi ai motivi di diritto della sentenza della Corte di cassazione soltanto quando la sentenza, per dirla in breve, è stata cassata due volte per la stessa questione. Negli altri casi, il giudice di rinvio per la nuova decisione della lite ha gli stessi poteri che spettano al magistrato che ha pronunciato la sentenza impugnata; sicché le parti si trovano innanzi al giudice in appello nella stessa condizione in cui si trovavano prima del ricorso per cassazione. Enormità della legge! Quindi, le parti possono sollevare anche nuove eccezioni, ottenere l'ammissione di nuove prove; e perciò, mutando spesso la base dei fatti, si dà luogo ad un'altra sentenza completamente differente dalla prima; sentenza pure essa suscettibile di ricorso per cassazione. Per ovviare a questo inconveniente gravissimo, bisogna dare un'altra concezione alla sentenza della Corte di cassazione, cioè questa: la sentenza della Corte di cassazione deve essere legge per il caso deciso: di conseguenza, pochi casi resterebbero di rinvio; ed i giudici del merito dovrebbero accettare le questioni giuridiche secondo la decisione della Corte di cassazione. Il cammino a questo modo, legalmente e logicamente, sarebbe abbreviato.

Non potrei concludere il mio discorso senza accennare ad una questione di ordinamento giudiziario strettamente legata alla premessa che ho posto a base delle idee che finora ho esposto.

Abolito l'istituto dell'appello, cosa avverrà dei magistrati, dei cancellieri oggi addetti alle Corti d'appello? Penso che logicamente si potranno ben risolvere le questioni dell'ordinamento giudiziario, se un giorno vi sarà un realizzatore delle mie idee. Prima di tutto, si potrà risolvere in pieno il problema del numero dei magistrati e dei cancellieri senza per altro apportare aggravii al bilancio dello Stato. È chiaro che, abolendo l'istituto dell'appello, si rendono più difficili e complessi i giudizi di prima istanza e quelli di cassazione. Necessità quindi

di rafforzare per numero e per qualità i quadri dei tribunali e della Corte di cassazione.

Prima di tutto, si potrebbe dare giusta risoluzione ad un'annosa questione, e cioè quella relativa alla nomina di una parte dei consiglieri di cassazione a primi consiglieri, i quali dovrebbero avere trattamento materiale e morale uguale a quello degli attuali primi presidenti e procuratori generali di Corte d'appello.

Ora, i capi delle Corti d'appello, compresi quelli fuori ruolo, ammontano ad una cinquantina; sicchè ai 215 consiglieri di cassazione e parificati di grado si dovrebbero aggiungere 50 primi consiglieri, tra i quali innanzi tutto si dovrebbero collocare i capi delle Corti presentemente in carica, poi man mano automaticamente, per evitare carriere ingiustificate, i consiglieri più anziani. In questo modo, il ruolo della Corte di cassazione sarebbe aumentato di 50 membri, indispensabili per il buon andamento del lavoro, il quale certamente, con l'abolizione del giudizio di appello, verrebbe a crescere.

E sarebbe questa una soluzione decorosa e che in fondo lascerebbe le cose come stanno; dato che i primi presidenti e procuratori generali di Corte d'appello non sono che presidenti di cassazione con incarichi speciali.

I consiglieri poi d'appello o parificati di grado potrebbero essere nominati primi giudici dei tribunali con trattamento uguale a quello goduto attualmente. I posti che, in seguito, resterebbero vuoti, potrebbero essere colmati con promozioni dei giudici attuali, usando un metodo razionale di scrutinio tra i tanti escogitati da 50 anni a questa parte.

Abbrevio il mio dire, perchè so che i numeri e le questioni tecniche attraggono poco le menti. Ripeto quello che avevo detto poco fa: le mie idee potranno trovare un realizzatore? A queste idee io ho lungamente meditato nella mia lunga carriera di magistrato; carriera che fu vita della mia vita e sangue del mio sangue.

Dirò che la riforma, da me vagheggiata, aumenterebbe ancora il prestigio della magistratura, prestigio al quale bisogna molto tenere.

Ho davanti agli occhi della mente alcune parole del Duce: « Il giudice deve essere messo al posto più alto nella gerarchia civile. La sua non è una funzione ma piuttosto una missione e come tale deve essere tutelata e salvaguar-

data. Il giudice deve avere insomma il massimo prestigio... ».

Parole sacrosante io dico; e qui noto incidentalmente che toccare senza alcuna necessità il problema della inamovibilità significa diminuire quel prestigio di cui ora abbiamo parlato.

Non faccio una questione storica o filosofica, e potrei farla, ma annoierei il Senato. Dirò solo questo concetto: le grandi masse debbono sentire che i loro giudici sono inattaccabili e dal basso e dall'alto. D'altra parte, lo sanno tutti, quando un interesse superiore di Stato possa suggerire di toccare quel principio, un governo forte ha, anche ora, poteri legali per farlo; poteri che vanno dal trasloco alla destituzione.

Conchiudo: il maggiore strumento per una giustizia penale e civile, più rapida e più sicura, bisogna trovarlo nei codici processuali: ma per quanto essi possano essere perfetti, non risponderanno mai allo scopo, secondo me, se i gradi di giurisdizione non si ridurranno ad uno solo per la questione di fatto e a due per la questione di diritto. E la riforma funzionerà a perfezione, se interverranno questi principi basilari: obbligare le parti alla lealtà, apprestando il proprio sistema difensivo fin dal principio; aumentare il numero dei magistrati presso ogni tribunale e presso la Corte di cassazione; allargare i casi di ricorso per cassazione.

Onorevole Ministro, la nave che deve condurre in porto la nuova procedura civile, è pronta in cantiere. Avete innanzi agli occhi il progetto della Commissione del dopo guerra, il progetto proposto dalla Commissione Reale nel 1926, avete gli studi personali del ministro Rocco, avete, ed è quello che più conta, il vostro talento e la vostra cultura: ed allora non vi resta che un atto di coraggio: varate questa nave, e, adempiendo ad un comandamento del Duce, avrete ben meritato dal Paese. (*Vivi applausi e congratulazioni*).

RICCI FEDERICO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RICCI FEDERICO. Onorevoli colleghi, parlerò ancora delle anonime. Direte che manco di originalità, ed avrete ragione: ma poichè permangono, a mio modo di vedere, gli stessi inconvenienti che segnalai l'anno scorso, è logico che si ripetano le critiche, tanto più che abbiamo un ministro nuovo, al quale in-

teresserà dire, come interesserà al Senato sentire, se vi è un cambiamento di rotta a questo riguardo. Ciò interesserà al ministro di grazia e giustizia, di concerto, per adoperare la terminologia ufficiale, col ministro delle corporazioni e col ministro delle finanze, che pur sono nuovi e che veggo presenti.

L'importanza di questo argomento fu segnalata più volte dal ministro Rocco anche l'anno scorso. Ricordo le sue felici frasi: « le disposizioni del codice del 1882 sono inadeguate di fronte alla attuale importanza e allo sviluppo delle anonime ». « Basta pensare al collegamento delle varie aziende e all'ingerenza che ne consegue, per comprendere come la vita e l'economia di queste potenti reti di imprese si ripercuotano sull'economia nazionale »; « non ci si può limitare a considerare l'interesse dell'azionista o del creditore, occorre che l'ordine giuridico tuteli insieme l'interesse sociale ed economico strettamente connessi allo sviluppo della nazione ».

In applicazione di questi concetti, abbiamo avuto due decreti-legge sanzionati dal Parlamento: l'uno consiste nella autorizzazione a pubblicare a titoli separati il codice di commercio, ovvero sia a stralciare alcune parti del codice di commercio con speciale riguardo, si sottintendeva, alle anonime.

Questa autorizzazione fu con plauso dei componenti la Camera e il Senato data nel 1931, ma rimase lettera morta e non fu mai tradotta in atto.

Un secondo decreto-legge consiste nelle disposizioni penali in materia di anonime; esso fu approvato all'incirca contemporaneamente al primo ed è ora in funzione. Senonchè, come era facile prevedere, queste disposizioni penali all'atto pratico presentano i soliti difetti delle leggi eccessivamente repressive in fatto di reati molto diffusi e difficili ad accertarsi; finiscono cioè per non essere applicate affatto o per essere applicate malamente e a sbalzi. Inoltre fu possibile eluderle, e tra i vari mezzi cui si ricorre, venne ricordato alla Camera dall'onorevole ministro e qui dal relatore della Commissione di finanza nella sua diligente relazione, un trucco per trasformare la società anonima in società in accomandita.

Voglio dare alcuni brevi esempi dell'inef-

ficacia delle dette disposizioni. Si aggravano le pene contro gli amministratori che non hanno depositato la cauzione, ma si mantiene all'amministratore la facoltà di costituirla mediante azioni della società. Ma la cauzione viene a interessare specialmente quando la società fa cattivi affari; e quando la società fa cattivi affari, le azioni vanno a zero; e allora la cauzione dell'amministratore svanisce.

Si inveisce giustamente contro gli amministratori che acquistano azioni della società amministrata, contro le disposizioni dell'articolo 144 del Codice di commercio, ma non si provvede ad un efficace controllo circa le partecipazioni della società e circa la società a catena, di modo che accade che la società A compra le azioni della società B, e questa quella della società A, sicchè con un giro è possibile speculare sulle azioni della società che si amministra. Questa è la parte che ha dato luogo ai maggiori scandali. Non è il caso che io ricordi i nomi; ne citerò uno solo, il più grandioso, lo scandalo dell'« Italgas » e della famosa « Sagacia », i cui amministratori si rivelarono ben poco sagaci!

Ugualmente con un decreto fu possibile dare un sussidio da parte dello Stato, di 10 o 15 milioni, ad una società la quale pochi mesi dopo convocava i creditori offrendo il quaranta per cento.

Qui i casi sono due: o il bilancio presentato da quella società non era preciso; ovvero lo Stato nell'accordare questo sussidio non esaminò sufficientemente il bilancio stesso; certamente non lo esaminarono le commissioni nominate dagli Uffici, sia alla Camera che al Senato, le quali, quando si tratta di accordare sovvenzioni avrebbero il dovere di studiare i bilanci, ma non li esaminano mai ed io non ne ho trovato mai alcuno allegato alle pratiche.

JUNG, *ministro delle finanze*. Questa società ha avuto la promessa di avere una sovvenzione subordinata a determinate condizioni.

RICCI FEDERICO. Io credo che l'abbia già avuta.

JUNG, *ministro delle finanze*. Si tratta di una società mineraria della Sardegna, che si chiama « Montevecchio ». Ha avuto la promessa condizionata di avere i milioni, ma non li ha ancora avuti e non li avrà.

RICCI FEDERICO. Ringrazio il ministro di questa dichiarazione.

Tali irregolarità assumono poi una forma specialmente grave quando « l'anonima » gode di un sussidio dato dallo Stato sia direttamente che indirettamente: direttamente, come nel caso ora accennato; indirettamente, col monopolio oppure con quella forma di protezione doganale che potremmo definire « integrale » con parola di moda. Intendo per protezione doganale integrale quella che è completata dal concorzo dei produttori nazionali. Allora essi vengono a fruire di un monopolio. Allora se la società commette irregolarità, il caso è più grave; ed il controllo dello Stato ha maggiore ragione di essere.

La gravità è ancora più grande quando nella amministrazione di tali società entrano dei parlamentari, i quali (non tutti) fanno collezione di cariche di amministratori.

Nello scorso autunno si parlò di limitare o controllare i guadagni dei consiglieri delle anonime sovvenzionate dallo Stato. Non so bene se sia stato emanato il decreto o il progetto corrispondente. Seguendo lo stesso concetto, sarebbe necessario controllare anche altri atti amministrativi di tali società sovvenzionate dallo Stato: per esempio le forniture, i trasporti ecc., perchè accade non infrequentemente che si costituiscano altre aziende cui per ragioni, si dice di fiducia, si affida l'incarico di provvedere agli acquisti, ai trasporti ecc., abbandonando la pratica del « miglior offerente ».

Queste ditte intermedie sono spesso costituite (caso strano!) dagli stessi amministratori della società madre. Occorrerebbe dunque istituire un ufficio di controllo che sentisse i reclami dei terzi.

L'amnistia dello scorso ottobre, come ha notato ieri l'onorevole Abisso, ha servito in vari casi a condonare la pena ai pochi amministratori che la legge era riuscita a colpire.

C'è anche un altro caso quasi analogo all'amnistia cui accennai l'anno scorso; ed è quello del concordato fallimentare, e più ancora, del concordato preventivo. Nel caso particolare di una banca, il cui fallimento sacrifica tanti risparmiatori, è interesse generale che si abbia il concordato. Ma esso presenta l'inconveniente d'essere una assoluzione per l'ammi-

nistratore. Così si costituisce un dilemma: o si tutelano i creditori e si salva l'amministratore disonesto, o si vuole colpire l'amministratore disonesto e allora si deve pronunciare il fallimento dell'azienda e quindi si rovinano i creditori. Di fronte al numero grandissimo dei creditori, è logico che si preferisca la loro tutela anche salvando l'amministratore; ma io penso che non sarebbe molto difficile trovare un modo di considerare quale reato di azione pubblica il caso di siffatti amministratori e perseguirli in giudizio, mentre oggi l'azione non può essere esercitata che dai creditori o dagli azionisti e tale possibilità scompare col concordato. Abbiamo così lo scandalo di società anonime fallite colla rovina di moltissimi risparmiatori, i cui amministratori colpevoli sono a piede libero.

Quale esempio (un po' comico) della noncuranza, della mancanza di diligenza e di coordinazione da parte dei vari uffici statali, ho ricordato altre volte il fatto curioso dei bilanci stampati nel « Bollettino Ufficiale » delle Società per azioni del Ministero delle corporazioni. Questi bilanci dovrebbero essere firmati dagli amministratori (ho fatto due volte questa osservazione e mi hanno sempre dato ragione) ma c'è stampato « firma illeggibile ». Prima era illeggibile soltanto quella del Presidente e dei sindaci, adesso vedo che spesso, è diventata illeggibile anche la firma del cancelliere. Abbiamo così atti pubblici che vanno in giro con firme delle persone responsabili ma queste non hanno cura di fare una firma leggibile, nè le varie autorità preposte alla pubblicazione dei Bollettini se ne occupano; sicchè viene fuori una curiosa raccolta di bilanci con « firme illeggibili ». Anzi si potrebbe dire come ho già osservato che quanto più è passivo il bilancio tanto più è illeggibile la firma degli amministratori. (*Si ride*). Mi permetto di mandare questo bollettino al Ministro.

LANZA DI SCALEA. Ma di tutti questi amministratori si sanno, si conoscono i nomi. Anche se avranno la firma illeggibile perchè hanno una cattiva calligrafia, sarà sempre possibile rintracciarli.

RICCI FEDERICO. Ci sono 18.600 Società anonime in Italia. Chi ne può conoscere tutti gli amministratori?

Un'altra osservazione. Delle anonime i tri-

bunali sono chiamati ad esaminare ed approvare lo statuto. Dello statuto è parte integrante il nome della società, che è come la bandiera, l'insegna sotto la quale la società si presenta al pubblico. Ora noi abbiamo nomi pomposi che sono accompagnati da capitali irrisori. Ho visto per esempio tempo fa una « Società Generale degli Scambi Internazionali » e vicino: capitale 5.000 lire. (*Si ride*).

Altri casi si danno in cui si sfruttano nomi gloriosi, nomi cari alla nostra tradizione e con questi forse si trae in inganno il pubblico. Quale genovese io mi lagno che più volte da parte di banche si sia adottato il nome glorioso del Banco di San Giorgio. Due banche con questo nome sono fallite.

Nomi consacrati dalla storia, dovrebbero essere più sacri e rispettati.

Si disse (lo dissero l'anno scorso il Ministro, ed il relatore) che pur riconoscendo tutti questi gravi inconvenienti è difficile rimediare, non potersi provvedere nel momento attuale causa la crisi.

Comprendo che non si può oggi da un momento all'altro introdurre modificazioni radicali; mi rendo conto perfettamente che il sottoporre oggi le società anonime ad una dieta, a un regime rigoroso potrebbe provocare dei guai. Però qualche cosa si deve e si può fare. Si può procedere a gradi, si può via via eliminare inconvenienti. Quale esempio citai l'anno scorso i bilanci. Invece di ricorrere soltanto ad un'azione puramente repressiva, come quella indicata dalla legge sulle disposizioni penali in fatto d'anonime o pur mantenendo quelle disposizioni, credo sarebbe bene adottare una azione preventiva. E quale migliore azione preventiva che l'obbligare le società ad adottare determinati criteri nella formazione dei bilanci? Indicai l'anno scorso diversi emendamenti che si dovrebbero fare e che mi permetto di riassumere brevemente.

Obbligare le società ad indicare gli impegni cambiari sia per firma diretta che per girata od avallo. Quelli per girata ora non sono quasi mai indicati. Distinguere i creditori privilegiati dai creditori comuni e così anche l'attivo libero dall'attivo ipotecato. Distinguere i titoli di Stato o di altri enti pubblici dai titoli privati, mentre invece abbiamo quasi sempre (l'onorevole Ministro può vederlo in quell'opu-

scolo), un conto unico: « titoli e partecipazioni » oppure « portafoglio ». Infine poichè bisogna pure provvedere alle eventuali indennità di licenziamento, obbligare le società anonime a fare un accantonamento speciale per tali indennità e, lasciando per ora da parte il passato, cominciare subito a fare stanziamenti annuali in corrispondenza di detto impegno.

A tutto questo necessita provvedere per due ordini di ragioni: per ragioni di giustizia e per ragioni attinenti l'economia nazionale. Voi sentite continuamente parlare di crisi e di sfiducia; nel senso che mancando la fiducia nell'avvenire e mancando la speranza di una sollecita ripresa i risparmiatori preferiscono tenere i loro averi sotto forma liquida. E con ciò obbligano le banche a tenere il loro denaro e quello dei depositanti sotto forma liquida, o tale da poterlo rendere liquido al più presto possibile. Si potrebbe dire (con un bisticcio di parole) che se oggi si vuole essere solidi bisogna essere liquidi e che nessuno è mai tanto solido come quando è liquido. (*Si ride*).

Ma questo stato di eccessiva liquidità nuoce all'economia nazionale che invece ha bisogno che il capitale sia investito, in industrie, in commerci, nell'agricoltura e nell'edilizia: e questi investimenti sono nella grandissima maggioranza, salvo l'agricoltura e l'edilizia, fatti tutti sotto la forma di società anonima. Perciò le società anonime devono essere tutelate, dando affidamento agli investitori che esse sono bene amministrate e controllate, dando modo agli investitori di convincersene essi stessi coll'esaminarne e conoscerne il bilancio.

Solamente quando potremo dare al pubblico il convincimento che l'amministrazione della società è corretta, quando non ci saranno più i fatti scandalosi verificatisi in fatto d'anonime (non soltanto in Italia ma anche all'estero) allora i risparmiatori si decideranno a impiegare il proprio denaro.

Considero questo un argomento di importanza eccezionale. I colleghi mi scuseranno se vi insisto anche ripetendo cose già dette; e, se ce ne sarà bisogno, tornerò a insistervi. (*Approvazioni*).

MANGO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MANGO, *relatore*. Nel riassumere la discussione, che è stata così ampia ieri ed oggi, sulle

quistioni attinenti a questo bilancio, innanzi tutto è da osservare che il tema sul quale gli oratori più si sono fermati è la riforma del Codice di procedura civile.

L'onorevole Guardasigilli aveva fatto sapere di avere ripreso personalmente questi studi sui quali la Commissione aveva già riferito; ed allora il suo « omero mortal che se ne carica » si trova innanzi ai gravi quesiti che gli sono posti e di fronte ai quali, in verità, io resto molto ma molto perplesso; ed ho forti dubbi che ci si chieda il peggio.

Ed invero ieri l'onorevole Sandrini, per migliorare la resa della giustizia e per rendere il procedimento più celere e meno costoso, proponeva di aumentare la competenza dei conciliatori nonchè quella dei pretori. Avremmo così molti magistrati, pur mantenendo il numero del vigente ordinamento, potremmo ridurre i tribunali e renderli provinciali. Non ci mancherebbe altro, onorevole Sandrini!

Ma quella che addirittura è grossa, è la innovazione messa avanti testè dall'onorevole Pujia, con l'autorità che gli viene dall'aver tenuta fino all'anno scorso la presidenza della Cassazione: sopprimiamo addirittura l'appello, egli dice, ed avremo a disposizione nostra quanti magistrati vogliamo.

Ora è tempo d'intendersi un tantino, poichè mi pare che stiamo perdendo di vista il più, la necessità cioè di avere una giustizia buona, non già di fare economia dei magistrati che occorrono per essa.

Non dimentichiamo che il rendere giustizia è la più delicata funzione di Stato: l'amministrazione della giustizia, assieme alla difesa della Patria, sono le due più alte funzioni dello Stato; quelle che esso non può delegare ad altri e dal cui esercizio non dovrebbe trarre guadagno. Noi invece con le nuove proposte dimentichiamo che chi chiede allo Stato di amministrargli organi adatti per avere giustizia, li deve trovare, e girando il problema, fermo il numero ora scarso dei magistrati, ci studiamo trovare il mezzo per far ricorrere il meno possibile i cittadini alla giustizia, di cui abbisognano.

Da ieri, infatti, ricorrono in quest'aula le parole « sfollamento delle cause » come la chiave di volta della quistione; quasi che, con quel po' po' di spese occorrenti ad una causa

e soprattutto di ansie e di dolori, i cittadini si dessero ad esse come ad uno dei vari nuovi ed incivili « sports »; e non rappresentasse la causa civile uno stato di necessità, di fronte al quale si trova chi vi ricorre, costretto a scegliere questo legittimo mezzo per tutelare i propri interessi, ed opportunamente non lo preferisce al farsi giustizia con le proprie mani.

Certo lo spirito litigioso non è commendevole, per cui il facilitarlo, il determinarlo non è prudente, e sia pure che la litigiosità, sotto tutte le forme, debba essere combattuta. Ma non esageriamo come stiamo facendo con l'aumentarne il costo; come dicemmo la litigiosità per lo più è l'esponente di bisogni e di dolori, ed un paese civile non deve rifiutare una buona giustizia, specialmente poi quando, come avviene in Italia, i litiganti in fondo se la pagano e non poco. Con la carta bollata a lire 10 e 15 il foglio, coi depositi di multe saliti a lire 600 in Cassazione, con le tasse di registrazione delle sentenze, ecc., ben si pagano l'organo che amministra la giustizia, coloro che ad esso ricorrono!

Nè questo avviene solo nelle alte giurisdizioni; fin dalle conciliazioni, il costo della giustizia non è lieve, e l'onorevole Mussolini, che benevolmente mi ascolta — come gli ha testè ricordato l'onorevole Pujia, per trarne però deduzioni non accettabili — disse in uno dei suoi memorandi discorsi che la giustizia deve esser resa con celerità e soprattutto a buon mercato.

Ed allora, onorevole ministro delle Finanze, allorchè Ella sentirà chiedersi dall'onorevole Guardasigilli pochi altri milioni per avere un numero sufficiente di giudici, se non li concederà, avrà torto, a mio modo di vedere personale e non parlando a nome della Commissione di Finanza, la quale di regola non deve incitare a nuove spese. Ella non esiti a venire in aiuto di necessità inderogabili e mentre si spende troppo per tante cose inutili, non è buona economia risparmiarne per l'amministrazione della giustizia. E soprattutto pensi il ministro delle Finanze che non è la giustizia che deve essere fonte di guadagno per lo Stato; non sarà poco che per essa quasi non si abbia a rifondere affatto. (*Bene*).

Onorevoli colleghi, mentre, per non accre-

scere l'organo in rispondenza della funzione, si propone di sconvolgere gli ordinamenti, è semplicemente adempiere ad uno stretto dovere il ricordare che tutte le spese per l'amministrazione giudiziaria con le spese di giustizia ammontano a poco più di 232 milioni; in essi sono 114 i milioni occorrenti per la magistratura, e poco più di 83 per i cancellieri. Questa è la impostazione attuale, per l'esecuzione dell'alta funzione giudiziaria, per la quale nell'anno 1931 le sentenze civili raggiunsero la enorme cifra di 810.165 — sia pur essendo oltre la metà di queste non altro che sentenze di conciliatori — e le sentenze penali ben 561,134, fortunatamente scendendosi a questa cifra dai 708.183 reati denunciati nel 1925, allorchè si unirono i dati statistici per le nuove provincie.

E se si aggiungono le contravvenzioni, forse in pari numero, si arriva nel 1925, tra delitti e contravvenzioni, all'enorme cifra di lire 1.251.358, diminuita per fortuna a 1 milione 169.479 nell'anno 1931.

Queste cifre dimostrano che gli organi del potere giudiziario sono schiacciati di lavoro; mentre invece si comprende che per rendere buona la giustizia bisognerebbe soprattutto avere un numero sufficiente di magistrati, sicchè abbiano il tempo di studiare le cause con i loro troppo spesso voluminosi fascicoli e difese, che per essere esaurienti sono lunghe. Nè sarebbe bene, per abbreviare, imporre mezzi ostruzionistici, giacchè la luce sgorga dalla dimostrazione sufficiente del proprio diritto, donde l'assoluta necessità di adeguare il numero dei magistrati a quello delle cause. Solo allora potremo fare affidamento sui metodi migliori per veder resa una giustizia buona, e fra essi quello di discutere le cause. Certo quando può la causa essere chiarita dalla discussione in udienza o, sia pure con usanza non legale, ma certo non dannosa, chiarendo in contraddittorio le cause in Camera di Consiglio, allorchè relatore e giudicanti hanno studiato le quistioni, vi è più probabilità di evitare errori. Ma ci vorrebbe il doppio, se non il triplo, ed un collega mi dice il quadruplo del numero delle sezioni e quindi dei magistrati che le compongono.

E giacchè parliamo di discussione e di oralità delle cause, noi crediamo chiarire il nostro

pensiero e recisamente escludere che nelle materie civili possa il processo essere orale come nelle penali; è troppo diversa l'indole dei due giudizi perchè vi sia da uniformare il procedimento. Nella causa penale è spesso la voce, il gesto, la espressione del volto, che dà al giudicante un mezzo di convincimento sul fatto costituente il reato. Nelle materie civili si tratta di ben altro: è lo studio dei documenti comparati fra loro, quello di larghe e complesse questioni di diritto. Vi è quindi necessità di calma per lo studio di tavolino e tale oralità non è da ammettere.

Noi vorremmo poter vedere discusse le cause più gravi civili, così come vuole ora il legislatore; quindi rimessa in valore quell' discussione che è vanto e tradizione italiana. Ed abbiamo all'uopo trascritto, nella relazione nostra, il voto opportunamente formulato dal « Direttorio del Sindacato Nazionale Fascista Avvocati e Procuratori » che deliberò di svolgere a mezzo dei Sindacati viva azione di propaganda per rimettere in valore la discussione delle cause civili, che accresce la garanzia della collegialità dei giudici ed ammaestra anche i giovani professionisti nell'esercizio dell'arringo civile.

Sicuro, la discussione determina il giudizio collegiale, è fonte di luce, perfeziona la resa della giustizia, ma torna sempre lo stesso bisogno: avere sezioni sufficienti ed in rispondenza della grande massa delle liti, epperò non lesinare nel dare un numero adeguato di magistrati, che in ispecie nelle grandi città scontano con un sopraccarico di lavoro la soddisfazione di risiedervi. Ma il grave è che questo sopraccarico spesso si risolve in minor carico... non studiando le cause! (*Bene*).

Ma, come abbiamo osservato, si sta capovolgendo il tema e si grida contro le troppe liti. Senza dubbio non è da solleticare la litigiosità, ma non credo essa si eviti, soprattutto presto, con i mezzi enunciati dall'onorevole Guardasigilli all'altro ramo del Parlamento. Giacchè egli ha enunciato un proposito magnifico: quello di educare le masse a rispettare più il diritto altrui. Proposito meraviglioso; ma vedremo in pratica come ottenerlo e soprattutto come gli sarà possibile tradurlo in legge. In secondo luogo si propone, ove occorra, mozzare un po' le unghie agli

avvocati, che sono litichini. Anche questo è magnifico; ma ce ne vuole a colpir bene, anche affidando, come egli enunciò, il delicato compito ai Sindacati.

Bisogna all'uopo pur riconoscere che, eccettuati pochi casi proprio di spiccata malafede dell'avvocato, si può in molti sostenere una causa ingiusta ed essere in buona fede. Forse all'inizio della causa si può pure avere gravi dubbi sul buon diritto del proprio cliente; ma man mano che si va avanti, comincia l'animo del difensore ad autosuggestionarsi; e si finisce col ritenere veramente che la parte che si difende abbia ragione, onde la malafede diventa doveroso zelo professionale. Non è facile, come non lo è pel primo, il tradurre in pratica questo secondo mezzo, nel quale tanta fiducia ha il Ministro.

Egli appunto pare ritenga estendere questo compito ai Sindacati e sia pure ad una Giunta, come parte disciplinare; ma non vi è chi non veda la difficoltà di modificare i costumi degli avvocati e della generalità, e frattanto nell'attesa la bontà delle sentenze resta non poco a desiderare.

Però non certo tutto è risoluto coll'aumento del numero dei magistrati, ma i termini del problema migliorano; giacchè si può essere dottissimi, valere quanto Papiniano, Gaio e simili, ma se non si studia il processo, se non si approfondiscono le questioni, si potrà compilare una sentenza dotta ma sarà ingiusta, giacchè è campata in aria ed i documenti non studiati dettano ben altro. Figurarsi poi quale gravità se prevalessse la proposta, fatta oggi dall'onorevole Pujia, di sopprimere l'appello, che nella pluralità dei casi è riparatore di ingiustizie.

Voce. Dio ce la mandi buona!

MANGO, relatore. Si direbbe sempre più che le cause hanno il loro destino.

Quando invece il magistrato può studiare la causa, se ha le linee simmetriche del cervello ed una coscienza retta, bastano le difese, con uno studio attento dei documenti, perchè la sentenza venga buona. Certo più dotto è il magistrato e migliore sarà la sentenza; ma il pronunziato buono per se stesso e diligente, quello che scongiurerà il soccombente ad andare in appello, esce solo dal magistrato che ha avuto il tempo di studiare la causa.

Avendo detto l'onorevole ministro, innanzi alla Camera, che occorre far diminuire gli appelli, pensiamo ciò debba conseguirsi, non con mezzi i quali possano finire più col negare che col rendere difficile la giustizia, ma facendo trovare ai litiganti tale una massa di buone ragioni nella sentenza, e tale una serie di argomenti, da persuadere chi ha avuto torto che l'andare in appello è tempo perduto ed uno sciupar danaro; ma se strozziamo la disputa, per limitare il numero delle liti, negheremo il diritto di ogni cittadino ad avere un organo che sappia rendergli giustizia.

Adunque, onorevole Guardasigilli, nel continuare a dare mano al perfezionamento del Codice di procedura civile, io ritengo che meglio sarà lasciar stare in questa parte le cose come sono: niente ampliamento di competenza ai conciliatori, dai quali parmi pretendiamo troppo; niente aumento, nè in materia penale nè in quella civile, dei pretori; e tanto meno ridurre unica l'istanza di merito in genere.

L'istituto dell'appello è garanzia; il ricorso in Corte di Cassazione deve servire per le sole violazioni del diritto, ma due e non meno restino le istanze nel merito, mentre pur tanti, invece di ridurre, vorrebbero una terza istanza. Si esamini, poi, se non sia il caso di sfozzire le ipotesi del ricorso, affidare ad una terza istanza quei casi che sono ora denunciati per difetto di motivazione, anche meglio regolando il rinvio dalla Cassazione a nuovi giudici; ma non si tocchino istituti, che sono somma garanzia di giustizia, costino o non costino. Nè si sconvolgano le competenze; si ritocchino pure, si abbrevino, come opportunamente il Ministro annunziò, i termini, giacchè il ritmo celere, attuale della vita, i mezzi di comunicazione aumentati impongono celerità e rendono troppo lunghi i termini fissati dal Codice vigente; ma non si segua la teorica ora invalsa un po' troppo, che fare novità importi far bene.

La parte della Procedura che veramente si sente il bisogno di vedere modificata è quella riguardante la esecuzione mobiliare, ed ancora più il procedimento di espropriazione e di graduazione.

Non sarà piccolo vanto l'aver migliorato il Codice del rito solo per questa parte, e si studino i non facili mezzi per garantire la sincerità

degli incanti, per evitare le sopraffazioni nelle aste pubbliche, accelerare al creditore il conseguimento del suo credito; mentre ora, inchiodato in una espropriazione eterna, il creditore è obbligato a pagare la tassa di ricchezza mobile sopra un credito diventato chimerico e che non conseguirà mai, mentre gli è persino negato di ottenere il certificato d'incapienza, liberatore della tassa anzidetta.

E giacchè trattiamo di espropriazione, solo per analogia e non perchè riguardi il Codice, voglio ricordare che l'anno scorso una autorevole voce di un altissimo magistrato, che onora il Senato, portò la preghiera al Guardasigilli del tempo di curare, in materia di espropriazione per pubblica utilità, la modificazione della legge organica sulle opere pubbliche. Ormai abbiamo preso l'andazzo di estendere, specialmente nel Mezzogiorno, la troppo comoda per l'espropriante legge di espropriazione per Napoli. È tempo che ciò cessi, perchè spesso essa diventa una vera spoliazione. Invero tal legge venne provvidenziale in occasione del colera del 1884, allorchè bisognava sfollare i quartieri popolari di Napoli dalle case infette, le quali, mentre avevano un valore reale minimo, davano un grande rendimento per l'altezza delle pigioni. Ben vennero allora quei criteri di minima valutazione, che si leggono in tal legge del 1884, e per i quali l'opera di risanamento edilizio venne compiuta. Ma ora è abitudine estenderla ad abbattimenti voluttuari, a tutti i casi, giacchè, essendo diventata antiquata la legge organica per l'espropriazione di pubblica utilità, fa comodo pagare alla stregua di una legge così eminentemente di eccezione, con violazione palese del diritto di proprietà, che per questa parte ingiustamente si ripeterebbe doversi esso adattare ai tempi nuovi, che impongono novelle limitazioni. Voglia quindi l'onorevole Guardasigilli, d'accordo col ministro dei lavori pubblici, studiare e risolvere questa materia, la quale interessa moltissimo e che rappresenta un atto vero e sentito di equità.

Venendo all'ordinamento giudiziario, di cui parlarono ieri i senatori Conci e Sandrini ed oggi gli onorevoli Galimberti e Pujia, ricordiamo che l'onorevole Guardasigilli nell'altro ramo del Parlamento ha espresso il suo proposito, al quale noi modestamente aderiamo,

di non mantenere la duplicità delle due carriere del Pretorato e del giudice collegiale, e volerle unificare di nuovo.

Questa, bisogna pur riconoscere, è un po' la ipotesi dell'ammalato che muta fianco; ma non da ora chi vi parla ha dichiarato preferire la unicità di carriera dei magistrati, dei quali preme più l'addestramento che la comodità. Certo il Pretorato rappresenta la migliore delle tavole anatomiche per apprendere la missione del magistrato. Quando questi spesso volte si trova in piccoli mandamenti senza esperti avvocati, non avendo a sua disposizione che il testo del Codice, con pochissimi libri da consultare, e con simile materiale, e solo sforzando il proprio cervello ed acuendo il senso della responsabilità deve risolvere le più gravi questioni riferentisi a tutti i rami del diritto, dal penale al civile, da questo al commerciale; e poi tutta l'intricata ed urgente materia possessoriale, e l'istruzione dei processi penali, le rogatorie, ecc., e nel giudicare i reati, aumentata la sua competenza, può infliggere persino la pena di tre anni di reclusione; e con un cancelliere che spesso o lo sopraffà o lo insidia; questa sì che è scuola vera, e come!

In tal modo il Pretore man mano acquista l'abito di giudicare, fa l'occhio sicuro, fa da sè e, come dicemmo, gli si irrobustisce il senso della propria responsabilità. Questo non è facile conseguire col Collegio dove le responsabilità sono divise ed i dibattiti sopra ogni questione sono la regola.

Si osservò, per la distinzione delle due carriere, che non fosse possibile avere nei concorsi il fiore dei giovani i quali volessero abbracciare la carriera della magistratura, ove mai li si obbligasse a passare non pochi anni nei piccoli centri sperduti sui monti e nei mandamenti rurali. Certo questo pur è vero, ma non avrebbe dovuto bastare tanto per mutare il sistema e forse fu inopportuno l'ordinamento odierno che il Guardasigilli si propone di mutare. Certo è che per un complesso di ragioni questa antica scarsezza nei concorsi si va ora tramutando in plethora.

Forse perchè se in altri tempi, quando le fortune erano più facili e più rapide, solo alla professione libera accorrevano i migliori giovani; oggi che le vacche magre si aggirano dap-

pertutto, ma soprattutto per essersi opportunamente rialzato il prestigio della magistratura, mentre se ne sono anche notevolmente aumentati gli stipendi, il numero dei giovani, che si presenta ai Concorsi per la magistratura, non solo è cresciuto notevolmente, ma negli esami si hanno risultati confortevoli.

Non è più quindi assolutamente indispensabile privarsi dei vantaggi dell'addestramento nel Pretorato e mantenere l'attuale duplicità di carriera, che ha gl'inconvenienti non piccoli di sopra ricordati ed allena il magistrato nella nobilissima carriera alla quale si avvia.

L'onorevole Sandrini toccò il tema dei fallimenti e chiese sopprimere quella che a lui pare una menomazione del prestigio del giudice delegato e del cancelliere: la percezione delle percentuali, del resto minima, nella liquidazione del patrimonio fallimentare. È un dettaglio che ha però parecchi lati, per qualcuno dei quali egli non ha torto; ma questo mutare il giorno dopo ciò che si è stabilito il primo, dovrebbe evitarsi. Ciò si deplora e si dovrebbe invece far valere per un'altra questione che avrebbe dovuto sistemarsi e viceversa sta divampando: quella dell'applicazione della nuova legge sugli amministratori giudiziari e curatori. Non è quasi iniziata l'attuazione degli elenchi dei nuovi curatori, essa è in vigore dal 1° gennaio; non sono ancora decorsi tre mesi, eppure persino alla Camera dei deputati vi è stato chi ha chiesto con insistenza che si mutasse questo ordinamento; e, poichè si era sulla china, si è arrivati alla strana conclusione di qualificare incompetenti gli avvocati nei fallimenti. Ma come si giunse alla legge attuale e che cosa si chiedeva? In passato erano nominati curatori coloro i quali erano stati iscritti in un albo ch'era compilato dalle Camere di commercio, senza garanzia alcuna nè di probità nè di cultura. Era l'estensore della sentenza di fallimento che inteso il Presidente della relativa sezione nominava e destinava il curatore. Si volle invece per la delicatezza della funzione tenere preparato un albo di professionisti, passati attraverso una cernita fatta da Commissioni rigorose, che avessero indagato sul doppio elemento della coltura e della rettitudine. Cinque Commissioni, presiedute tutte da magistrati altissimi e composte da elementi i più ineccepibili e i più scelti

hanno nientemeno che per un anno e mezzo, e non con lieve spesa, lavorato su questi elenchi e, dopo aver assegnato un punto per ogni categoria di titoli, hanno persino fatta una graduatoria, in base alla quale fu fatto l'elenco. Forse si è prestata questa graduatoria alla più viva discussione; il che avrebbe potuto evitarsi giacchè, indicando la punteggiatura, più sono sorti i confronti, le chiose, i rancori; mentre a nulla vale, dovendosi per ogni genere di fallimento seguire un ordine immutabile, che poteva essere alfabetico, come lo è di graduatoria.

Il vero è che ciascuno aveva presentato con la domanda voluminosi fascicoli di documenti, memorie defensionali, volumi di stampa, monografie ecc. Su circa ottomila professionisti se ne dovevano scegliere invece dapprima solo 2.419 per tutti i distretti delle Corti di appello, che salirono a 3.954, in ispecie dopo che l'onorevole Federico Ricci — il quale testè ha anche opportunamente riportato in quest'Aula il tema delle Società anonime — fece notare che, col crescere disgraziato dei fallimenti, non era sufficiente quel numero di amministratori giudiziari e di curatori.

E non aveva torto, poichè in tema di fallimenti mentre si peggiora quantitativamente avviene lo stesso qualitativamente: i fallimenti ordinari ammontarono a 12.798 nel 1932 — con un passivo che toccò i due miliardi contro appena mezzo di attivo — ed i piccoli fallimenti sono saliti ad 11.312, con una cinquantina di milioni di passivo fronteggiato da meno di 20 di attivo.

Si accrebbe il numero dei curatori, ma gli aspiranti erano il doppio ed allora il « ius murmurandi » dell'onorevole Mussolini, — che vedo sorridere — è stato esercitato non largamente solo, ma larghissimamente contro questi elenchi, il che è naturale: gli esclusi non potevano far a meno di trovare che non erano fatti bene. Come accennammo però non bastò questo, ma si è giunti alla esagerazione di volere che nei nuovi elenchi futuri sparissero gli avvocati. Si dimentica così che in ogni fallimento, l'ammissione di ogni credito ed il riconoscimento di ogni debito importano una serie di rapide risoluzioni di questioni di diritto, nelle quali solo l'avvocato e l'esperto di diritto è l'adatto, come non può esserlo certo nè un

ragioniere nè tampoco un laureato in scienze economiche.

Le professioni legali sono quelle che, per le cognizioni svariate occorrenti, si adattano meglio in tema di fallimenti e di curatela. La conoscenza della tecnica dei registri, le cifre, le perizie calligrafiche sulle firme, tutto questo è materia collaterale non principale. Sicchè mi auguro che l'onorevole Guardasigilli anche per questo lascerà che il tempo dica se questi elenchi sono buoni ovvero furono compilati con leggerezza, il che è ingiusto sia pur solo sussurrare. Ma questo mutare oggi ciò che ieri si è desiderato rappresenta assolutamente un errore ed uno spasimo di novità che non ha alcuna giustificazione. Questa la risposta che va pure data all'onorevole Abisso, il quale vorrebbe mutare l'ordinamento delle Corti di assise non perchè osi rimpiangere la giuria, ma per un nostalgico ricordo di Corti criminali composte di magistrati togati.

Ed avrei finito, se non dovessi richiamare l'attenzione del Guardasigilli sopra un altro punto sul quale io personalmente (e non già a nome della Commissione di finanza) non sono d'accordo con lui. Egli ha opportunamente dichiarato — mi perdoni l'*opportunamente* l'onorevole Sandrini, il quale ha sostenuto la tesi inversa — che ritiene che le due professioni di procuratore ed avvocato debbano restare distinte. Io credo, onorevole De Francisci, che ella farà benissimo a mantenere una distinzione che è nelle diverse mansioni: di rappresentanza della parte pel procuratore, di difesa per l'avvocato; cumulo che pur oggi è facoltativo, ma che fa restare diversa l'essenza delle due mansioni giudiziarie, di cui l'una appunto attende al processo e l'altra alla difesa vera, che non può essere distratta dalla prima; ed ove si incaricasse altri per essa, non per questo cesserebbe la distinzione.

Nè si dica che si tratta di distinzioni ormai sorpassate e del tutto storiche, e che i tempi hanno fatto cessare di essere; giacchè basta notare la necessità che la funzione di rappresentanza resti territorialmente circoscritta, quindi fissa in un solo tribunale, per comprendere come l'opera alta della difesa da parte dell'avvocato non possa essere al pari legata ad un solo tribunale, spesso minuscolo; si sarebbe obbligati a tenere non per la sola pro-

cedura il procuratore locale, ma investire sempre costui anche della difesa; dividere cioè con lui l'alto compito di questa il che non è desiderabile.

Ma l'onorevole Guardasigilli ha già dichiarato di non voler innovare alcunchè al riguardo, donde il nostro plauso pieno.

Farebbe però meglio a non fare novità neppure su un tema analogo: affidare cioè ai Sindacati la materia delicata dei pareri sui compensi.

La Commissione di finanza non interviene su questo dibattito, e sono io in dissenso col Guardasigilli col mio modesto modo di giudicare, ma credo che egli non possa non aderire alle osservazioni che io brevemente gli andrò facendo. Egli riscontra un « bis in idem » tra i Sindacati forensi e le Commissioni Reali per cui ha dichiarato che una delle due istituzioni debba sparire, e di esse quella delle Commissioni Reali. Bisognerà che egli noti però che tre sono le mansioni di queste ultime, e tutte e tre non han nulla a vedere coi Sindacati, i quali sono destinati a difendere gli interessi degli iscritti, mentre le dette mansioni sono emanazione del potere statale. Le Commissioni Reali, in primo luogo, vigilano l'ingresso e l'ammissione degli avvocati e procuratori negli albi rispettivi; secondo, tutelano e curano la disciplina della classe, in terzo luogo, ed è la mansione più importante, danno pareri nelle cause intorno al compenso di avvocheria.

L'onorevole Guardasigilli ammette che per la seconda mansione, la disciplinare, occorra una Giunta speciale e statale con il Consiglio Superiore quale giudice di appello; ma vuole attribuire la prima e terza ai Sindacati che, secondo il diritto sindacale, invece non sono altro, come dicemmo, che i rappresentanti degli interessi della classe.

Essendo invece non una, ma tutte e tre, mansioni che emanano dal potere dello Stato è chiaro che non hanno nulla a vedervi tali Sindacati, sicchè il diritto corporativo stesso finirebbe col restarne falsato; mentre tutto tende a rafforzare l'autorità dello Stato.

Il decreto Reale di nomina dei componenti le Commissioni Reali li investe delle facoltà anzidette: non così avviene per i Sindacati, che dovrebbero restare elettivi per la essenza loro. Ad ogni modo ove, per quanto riguarda

la prima funzione, (quella dell'ingresso nell'albo), si voglia trovare analogia con la tutela degli interessi di classe, funzione del Sindacato, sforzando un po' i criteri basilari del diritto corporativo ci si potrebbe arrivare; ma non è possibile per la terza come per la seconda, cioè per la parte disciplinare, per la quale l'onorevole ministro ha già dichiarato che la escluderà dalle loro attribuzioni, mentre non intende fare lo stesso per i pareri sui compensi.

Ora non è opportuno nè giuridico lasciare ai Sindacati la terza mansione che è la più delicata, quella proprio dei pareri, ed io non comprendo come vorrà il Guardasigilli affidare lo studio delle retribuzioni e delle complesse questioni sui compensi ai Sindacati; dato il modo come sono essi composti e nascono. Il parere sul compenso della causa fa parte di quella liquidazione delle spese non fatta dalla sentenza; è l'appendice di questa stessa che, affermata la condanna alle spese, non a favore dell'avvocato, si badi, ma della parte vincitrice, si riserva tornare sulla cifra, che non si scrive nel dispositivo della sentenza, ma è riservato a dopo il parere.

Quindi nulla può aver da vedere il Sindacato — il quale rappresenta l'avvocato e ne cura l'interesse — con le due parti, la vincitrice e la soccombente, che sono le sole interessate.

Quel prolungamento della sentenza, che è l'ordinanza di tassazione di spese e compenso di avvocheria, previo parere su quest'ultimo, è emanazione chiara del potere statale; e non conta nulla che si tratti di un compenso, che finirà con lo andare ad un avvocato.

La liquidazione è fatta alla parte e non all'avvocato; anzi il parere non vale per il difensore, giacchè al cosiddetto compenso di multa si aggiunge un palmario, nei confronti del proprio difeso, alla somma pagata dal soccombente ed indicata nel parere.

Invero avanti al Sindacato sono assenti le parti, ed invece a doppio sarebbe rappresentato l'avvocato, il quale trova nello stesso ente il suo giudice ed il suo rappresentante, che ne cura l'interesse per la sua stessa natura. Ma tanto la parte che deve pagare, quanto quella che riscuoterà non sono rappresentate innanzi al Sindacato, il che è assurdo.

Ora al massimo questo potrebbe essere ammesso per la liquidazione « contro il proprio

cliente », dovendosi fare prima il tentativo di conciliazione; ma sottoporre la parte soccombente al giudizio del Sindacato sulla misura del compenso non parmi giuridico. Epperò voglio augurarmi che il ministro vorrà esaminare bene questa parte, alla stregua dei principi giusti del diritto corporativo, anche per l'amore che egli, al par di me, ha di seguire sempre la linea dritta giuridica, senza che del resto, per conto mio, abbia a versare alcuna lagrima, ove abbiano a morire le Commissioni Reali. Ad esse però sarebbe ingiustizia non tributare ampia lode, pel disinteresse e diligenza, con la quale hanno adempiuto ad un mandato delicatissimo, complesso e soprattutto gratuito. Prima però di finire, senza indugiarmi su altro; e ve ne sarebbe, io debbo ricordare al Senato che lo stato di previsione in esame, mentre ha abbandonata la parte riguardante i culti, che sono passati al dicastero dell'interno, nonchè il Fondo di beneficenza ecc., ha invece accolto un altro capitolo: quello del « Fondo generale degli agenti di custodia ».

Trattasi di una gestione di somme limitate, sulla quale nulla vi è da osservare. Va invece messo in rilievo che sta contemporaneamente sorgendo una istituzione magnifica dovuta ai tempi nuovi, quale è la Cassa delle ammende.

Essa è la finanziatrice dei consigli di patronato istituiti presso i tribunali del regno; viene alimentata da tanti piccoli rivoli, i quali prima andavano parte dispersi, parte incamerati dall'Erario, che li ha generosamente ceduti. La Cassa tende al nobilissimo scopo di aver cura specialmente dei minorenni travolti, studiandosi di farli emendare, come soccorre e guida pure i primi passi degli escarcerati senza famiglia che, dopo la pena, tornati soli e miseri alla vita esterna, potrebbero ricadere nel delitto, non sapendo superare le prime difficoltà.

È stato per questo lato che si sono trovati fondi per un milione all'incirca di lire, ora che oltre ventimila sono stati gli escarcerati, a seguito dell'ultima amnistia. La Cassa delle ammende andrà certamente sviluppandosi sempre più; e lo stesso augurio vi è da estendere alle non poche altre istituzioni che si ispirano alla filantropia ed alla beneficenza, e che sono sorte quale effetto non ultimo della legislazione nuova, la quale è vero vanto dello

attuale Regime, e pone nuovamente l'Italia alla testa delle Nazioni civili.

È appunto la legislazione nuova quella che rinnovella di « novella fronda » il serto che incoronò Roma antica per la grandezza del suo diritto. (*Vivissimi applausi, molte congratulazioni*).

DE FRANCISCI, *ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE FRANCISCI, *ministro di grazia e giustizia*. Troppo vi è nota la solerte diligenza della vostra Commissione di finanza, perchè io venga a farvi l'elogio del modo col quale essa ha esaminato il bilancio e l'attività del Ministero della giustizia, fissando le sue conclusioni nella precisa e coscienziosa relazione del senatore Mango. Ma pur tralasciando il superfluo elogio, non posso esimermi dall'esprimere la mia riconoscenza a chi, col suo studio amorevole e sapiente, ha portato un prezioso contributo alla soluzione dei problemi attinenti alla giustizia: anche perchè tale studio rende molto più lieve e più semplice il mio compito, evitandomi di insistere su molti particolari della vita del mio Ministero.

Dinanzi all'altro ramo del Parlamento ho ritenuto che non dovesse riuscire priva di interesse un'esposizione delle linee principali del lavoro che il Governo, in questo periodo, si propone di svolgere nel campo della Giustizia. Linee che seguono alcune direttive generali, e precisamente, nel campo dell'amministrazione: unità e fermezza di direzione, perfezionamento dei congegni, cura assidua dei particolari in modo da ottenere la maggiore efficienza di tutti gli organi; nel campo della legislazione: continuazione dell'opera del Regime, diretta a dare un logico sviluppo all'espressione giuridica di tutte le strutture dello Stato, e volta a far sì che l'attuazione del diritto sia raggiunta nel modo più sicuro, più pronto e più efficace.

L'applicazione di tali principii generali alla soluzione delle questioni particolari importa non solo una continua vigilanza sul complesso degli organi e sul funzionamento del sistema, ma anche un'assidua meditazione dei singoli problemi condotta sui dati dell'esperienza « ch'esser suol fonte ai rivi di nostr'arte »: e non si può essere che lieti quando in tale

lavoro di perfezionamento ci si senta appoggiati dalla cultura e dal senso pratico di uomini nei quali, come in voi, onorevoli senatori, la saggezza è pari alla coscienza della responsabilità. Il terreno è così vasto, la materia così ardua, la serie dei problemi così complessa, che nessuno può pretendere di abbracciare d'un tratto tutto il campo: e deve essere bene accolta la collaborazione di chi intervenga a suggerire nuove strade e vedute, come hanno fatto gli onorevoli senatori che hanno preso la parola sul Bilancio della giustizia.

Ed io non posso attestare a loro la mia riconoscenza altrimenti che esaminando sulla scorta dei loro suggerimenti e di quelli della Commissione di finanza i problemi sui quali hanno voluto richiamare la mia attenzione.

AMMINISTRAZIONE CENTRALE. — Mi preme anzitutto di assicurare la Commissione di finanza che la lode che essa ha voluto rivolgere al personale dell'Amministrazione centrale, del quale io esperimento ogni giorno l'assidua e fedele collaborazione, sarà non solo di conforto ma di vivo e nobile incitamento a tutti i miei funzionari. E sono pure lieto di rilevare come la Commissione di finanza abbia riconosciuto con me la necessità dello sdoppiamento della Direzione generale degli affari civili e delle professioni legali, Direzione la quale — dati i nuovi ordinamenti delle professioni e non solo di quelle strettamente legali — ha visto moltiplicarsi e complicarsi, in un breve volgere di anni, i suoi compiti, senza che a tale aumento di funzioni abbia corrisposto un proporzionato aumento di personale. Quanto poi alla raccomandazione rivoltami perchè l'avvicendamento del personale addetto ai servizi amministrativi non si verifichi a troppo breve scadenza, sia per non creare discontinuità nei servizi, sia per la possibilità di tramandare il frutto dell'esperienza organizzativa e della tradizione degli affari, voglia la Commissione di finanza consentirmi di osservare che tale avvicendamento in realtà si compie con ritmo lentissimo e con prudente gradualità: sicchè non credo che da alcune parziali ed eccezionali sostituzioni i nostri servizi abbiano mai sofferto arresti, anzi nemmeno rallentamenti.

Comunque il problema della riorganizzazione di una parte almeno degli uffici centrali mi è, come sa il Senato, continuamente pre-

sente: ma la situazione è delicata e complessa, perchè collegata con problemi di indole finanziaria e insieme, come ho detto nell'altro ramo del Parlamento, con quelli relativi alla sistemazione del personale degli affari di culto, attualmente comandato presso il Ministero dell'interno.

MAGISTRATURA. — Per quanto si riferisce alla magistratura, il motivo fondamentale sul quale ha insistito la Commissione di finanza è quello del numero dei magistrati, da essa ritenuto inferiore alle necessità dell'amministrazione della giustizia, che le statistiche dimostrerebbero sempre più sovraccaricato di affari soprattutto nel campo civile e commerciale.

Persisto a ritenere che il problema non sia tanto di quantità — pur ammettendo che a qualche lieve aumento si dovrà pur giungere se non altro per la istituzione dei nuovi tribunali — quanto di organizzazione e di qualità, e che non sarebbe opportuno, in ogni modo, promuovere un aumento di numero dei magistrati prima di aver dato un migliore assetto agli ordinamenti processuali, e prima di aver migliorato i sistemi di reclutamento e di selezione dei giudici.

Convieni ancora non dimenticare che i dati più recenti della statistica della litigiosità sono confortanti e inducono, per lo meno, a bene sperare per il futuro. Se è vero infatti che i procedimenti iniziati nell'anno 1932 ammontano alla cifra di 1.160.725 in confronto a quelli del 1931 determinati definitivamente nell'ammontare di 1.645.231, è anche vero che la suddetta cifra si ripartisce poi in 1.121.987 procedimenti avanti gli uffici di conciliazione, e in 558.788 avanti la magistratura togata, in confronto alle rispettive cifre dell'anno 1931: 1.085.532 e 560.333. Donde si rileva che l'aumento si è verificato nella zona della *piccola litigiosità*, mentre va continuando la diminuzione, già accertata negli anni precedenti, nella zona della media e della grande litigiosità. Nel campo dei fallimenti si nota bensì un aumento, ma lievissimo, tra i 12.753 del 1931 e i 12.825 del 1932, mentre di poco sono aumentati i piccoli fallimenti da 10.615 nel 1931 a 11.212 nel 1932. Nella materia delle separazioni personali le istanze che erano state 4171 nel 1931 sono discese a 4024 nel 1932, mentre il numero di quelle accolte si è ridotto

da 1329 a 1260. E si aggiunga che queste cifre assolute assumono un significato anche più eloquente ove siano messe in relazione coll'aumentata popolazione.

Orbene, quando nella vita di una nazione appaiono fenomeni benefici come questo della diminuzione della litigiosità, che è indice di progresso perchè deriva da un accresciuto senso di giustizia e da una più precisa coscienza del diritto, conviene promuovere e intensificare l'azione di tutte quelle forze che, muovendosi nello stesso senso, possono servire a rendere sempre più frequente la soluzione pacifica dei conflitti. Ciò potrà ottenersi coll'eccitare da un lato la responsabilità dei professionisti, i quali devono sentire la funzione sociale della loro opera, dall'altro l'attività delle Associazioni sindacali della cui organizzazione è ormai permeata tutta la vita della Nazione.

Ma bisogna pur convenire che una riduzione dell'onere che ora grava sugli uffici giudiziari e soprattutto una riduzione della proporzione, oggi ancora elevata — in confronto ad altre Nazioni — tra il numero dei procedimenti iniziati e il numero delle sentenze, potrà ottenersi con una riforma del processo civile che, aumentando la facoltà del giudice, gli consenta una eliminazione rapida di tutte quelle controversie che non hanno un'apprezzabile base di diritto, che imponga una completa istruzione fin dagli inizi del processo, che renda possibile l'esclusione di ogni mezzo dilatorio, che consenta fin dalla prima istanza decisioni correttamente fondate e conformi ad equità.

Il Senato sa, e tanto il senatore Conci quanto il senatore Sandrini nonchè gli onorevoli Mango e Pujia hanno voluto ricordarlo, che a quest'opera di riforma del processo civile io sto consacrando le cure più sollecite: e non mi spaventa la difficoltà del compito, anche perchè sono sorretto dalla sapienza e dall'esperienza di pochi ma validissimi collaboratori, e sono sospinto verso la mèta dal consenso che mi viene dalla parte migliore della magistratura e del ceto forense.

Infine, ripeto, molti inconvenienti che ora si incontrano negli uffici giudiziari, dipendono non dal numero dei magistrati, ma dalle consuetudini invalse e nei giudici e negli avvocati: tant'è che in quelle sedi in cui i capi vigilano e stimolano l'attività dei loro dipendenti, e dove

gli ordini forensi sentono vivo il senso della loro responsabilità, le deficienze, i ritardi, gli intoppi si riducono a proporzioni trascurabili. Ciò che soprattutto importa è che in tutti coloro che collaborano all'amministrazione della giustizia domini continuamente la coscienza del dovere che essi sono chiamati a compiere, il senso della nobiltà della loro missione, la fedeltà religiosa a quel comando a cui si sono volontariamente sottoposti col giuramento prestato. (*Approvazioni*). Sono peraltro lieto di assicurare l'onorevole Sandrini, che ha voluto accennare anche alla piaga delle raccomandazioni, che ogni giudizio pessimistico su questo punto sarebbe infondato: la magistratura e il foro hanno sentito ormai la necessità di correggere il passo e rispondono rapidamente, e spesso con ammirevole fervore, ad ogni incitamento che li richiami a marciare secondo il ritmo assunto da tutta la vita della nazione.

Senza dubbio vi è necessità di perfezionare gli ordinamenti; e mi conforta anche su questo punto il consenso della Commissione di finanza in ordine alla necessità di ritornare — almeno gradualmente — all'unificazione delle carriere, nonché al decentramento delle preture. Per quanto poi si riferisce alla carriera dei magistrati e in particolar modo alle promozioni per la Corte d'appello e per la Corte di cassazione, il Consiglio dei Ministri ha di recente approvato un disegno di legge che tende a migliorare i criteri di selezione del personale della Magistratura per i gradi superiori, mediante la parziale riforma del sistema vigente, del quale la pratica applicazione ha messo in luce diversi inconvenienti. Tale disegno di legge sarà quanto prima sottoposto all'esame del Parlamento e non è quindi il caso di anticiparne oggi la discussione: tengo in ogni modo a far presente che si tratta di innovazioni parziali, ma sempre di notevole importanza, che si ispirano anche alle idee espresse dal senatore Galimberti: mentre una riforma completa dell'ordinamento giudiziario sarà attuata solo in relazione con quella del rito civile, che imporrà nuove esigenze anche nell'ordinamento degli uffici.

Ma devo confessare sin da ora agli onorevoli Sandrini e Pujia che mi sarà per lo meno difficile accogliere i loro desideri. Aumentare la competenza dei conciliatori, e quindi dei pretori, come vuole il senatore Sandrini, sopprimere

il giudizio di secondo grado, come chiede il senatore Pujia, vorrebbe dire diminuire in tale misura le garanzie giurisdizionali da far ritornare i nostri ordinamenti giudiziari allo stadio della giustizia patriarcale, che sarà ricca di intima poesia, ma purtroppo non adatta alla necessità di uno stato moderno e alla complessità del nostro sistema legislativo.

Il senatore Pujia ha voluto dire una parola in difesa dell'inamovibilità di sede dei magistrati. Io non posso che confermare qui quanto ho accennato nell'altro ramo del Parlamento.

Si tratta di un vecchio principio di origine francese sorto come corrispettivo della venalità della carica: poi assunto nei regimi democratici alla dignità di garanzia del giudice contro le pressioni od offese del potere esecutivo e contro eventuali influenze di partiti. Principio che rimase estraneo alla nostra tradizione sino al decreto Vigliani del 3 ottobre 1873 che, per aver fatto cattiva prova e per essere ritenuto contrario all'articolo 199 della legge organica, venne abrogato dal ministro Tajani con decreto 5 gennaio 1879. Ma, a partire dal 1880, cominciò a prevalere la tendenza diretta a limitare anche in questo campo la facoltà del Ministro sino a giungere all'affermazione esplicita del principio dell'autogoverno della Magistratura.

Ma tale principio non è ammissibile nello Stato fascista (*Bene*), in cui la teoria della divisione o meglio della contrapposizione dei poteri non ha più alcuna base teorica, in cui la funzione giudiziaria non è che uno degli aspetti in cui si manifesta il potere sovrano e unitario dello stato, il quale ha tra i suoi compiti quello di assicurare nei singoli casi la tutela e l'applicazione del diritto obbiettivo, e quindi deve avere la facoltà di comporne gli organi nel modo meglio rispondente a tale fine.

Ora la possibilità di una sistemazione rapida e conveniente degli uffici è spesso ostacolata dal principio della inamovibilità. A parte dunque ogni ragione teorica, v'ha una ragione pratica che consiglia di ritornare alla norma dell'articolo 199 dell'ordinamento giudiziario del 1865: e non v'è motivo di temere — in Regime fascista — che tale ritorno renda possibili quelle insidie all'imparzialità e all'indipendenza dei giudici che avevano la loro origine nella struttura degli ordinamenti demoliberali:

CANCELLERIE. — Certamente perchè l'am-

ministrazione della giustizia si svolga con regolarità e rapidità non è sufficiente disporre di un buon corpo di giudici, ma è pure necessario — come hanno rilevato la vostra Commissione di finanza e l'onorevole Galimberti — poter contare su una solida e organica composizione di uffici. Lo stato attuale delle cancellerie non è — conviene confessarlo — in tutto soddisfacente, anche perchè il loro lavoro è di molto aumentato parallelamente all'accrescersi di numero e di importanza delle attribuzioni dell'ordine giudiziario. Basti considerare la legislazione dei rapporti individuali e collettivi del lavoro, per cui in tutti gli uffici si sono dovute creare apposite sezioni per la trattazione di questa materia così delicata e così ricca di riflessi politici ed economici: basti por mente alla legislazione penale e penitenziaria, a tutte le forme di assistenza e di rappresentanza demandate al Pubblico Ministero, per formarsi un concetto della espansione delle attribuzioni, cui per necessità dovrebbe corrispondere nei relativi uffici un aumento del personale di cancelleria.

Senza dubbio un miglioramento già si potrebbe ottenere ove si riuscisse a colmare tutte le vacanze. Al raggiungimento di questo risultato si volgono tutti i miei sforzi, ma la soluzione integrale del problema presuppone un aumento dell'organico dei cancellieri. Su questo punto io non credo quindi di dover condividere l'avviso espresso dalla Commissione di finanza nella sua relazione, quando propone che alle deficienze si provveda con un aumento degli aiutanti di cancelleria, compensando tale aumento con una diminuzione del numero dei cancellieri.

La creazione del ruolo degli aiutanti di cancelleria se, a suo tempo, fu fatta apparire come richiesta da esigenze di servizio, e dal bisogno dell'opera di un personale d'ordine, di fatto fu dovuta esclusivamente a necessità di bilancio per rendere possibile il chiesto miglioramento della carriera del gruppo superiore, tanto sotto l'aspetto morale quanto sotto il profilo di una più razionale distribuzione dei gradi gerarchici e delle corrispondenti mansioni.

La riforma, però, non avendo base in una effettiva differenziazione di funzioni, e non avendo tenuto conto della particolare natura del servizio giudiziario, cui dovevano essere

adibiti anche gli aiutanti, ha finito col pregiudicare non solo il servizio, ma anche la situazione morale della classe, che invece, nell'intento del legislatore, avrebbe dovuto trarne miglioramenti e vantaggi.

Infatti non soltanto non era possibile stabilire, e difatti con la legge del 1926 non fu stabilita, una netta differenziazione di funzioni tra cancellieri ed aiutanti; ma fattesi più gravi le esigenze di servizio per effetto della soppressione dei 1100 posti del gruppo superiore, si finì, in pratica, con l'annullarla quasi del tutto, in quanto, malgrado il divieto sancito dall'attribuzione agli aiutanti di funzioni direttive, assai frequenti sono stati i casi in cui, per mancanza di altri funzionari, essi hanno dovuto di fatto, ed anche per lungo tempo, esercitarle. Se fosse stato tenuto fermo, in ogni caso, il requisito generale del prescritto titolo di studio per l'ammissione, gli inconvenienti della riforma si sarebbero manifestati indubbiamente in minor misura. Ma così non avvenne, perchè il riferimento puro e semplice alle norme generali della carriera di gruppo C fatto dalla legge del 1926 rese applicabili agli aiutanti i più disparati ed eterogenei sistemi di reclutamento. Che se pure questa categoria di funzionari si potesse svincolare dal sistema normale di reclutamento e di carriera vigente per il gruppo C, nemmeno potrebbe dirsi raggiunto lo scopo di conferire al personale di cancelleria una razionale sistemazione in rapporto al servizio e con vantaggio dell'erario. Il fattore economico, malgrado ogni desiderabile perfezione di ordinamenti, costituisce un ostacolo insormontabile perchè si possa richiedere agli aiutanti di cancelleria quel complesso di requisiti che costituiscono la condizione prima per l'esercizio di funzioni ausiliarie ed integrative della giurisdizione.

L'auspicato miglioramento dell'attuale situazione, in ogni modo, non potrebbe verificarsi se non attraverso un miglioramento e una maggiore selezione del ruolo degli aiutanti, non mai attraverso un aumento soltanto numerico di essi che non sarebbe utile per l'amministrazione della giustizia: e se, nelle attuali condizioni di bilancio, non è possibile addivenire ad una soluzione siffatta, si impone almeno la necessità di mantenere integro il vigente organico del gruppo superiore.

UFFICIALI GIUDIZIARI. — Dichiaro invece

alla Commissione di finanza di condividere pienamente il voto da essa espresso che gli ufficiali giudiziari abbiano ad essere sistemati giuridicamente e inquadrati nell'Amministrazione dello Stato, sia per una ragione teorica desunta dalla natura delle loro funzioni, sia per una ragione pratica di vigilanza e di controllo della loro attività. Lo stato attuale di cose, sia pure migliorato dalla legge di recente approvata, che sarà completata dal regolamento in corso di redazione, è sempre un compromesso: però l'inquadramento degli ufficiali giudiziari tra i funzionari dello Stato presuppone la possibilità di addossare alla finanza oneri che nessuno oggi vorrebbe chiederle. Tuttavia non creda il Senato che il Ministero dimentichi di esercitare quella vigilanza che esso ha invocata; posso anzi assicurare che, valendomi dell'Ispettorato centrale, ho disposto tutta una serie di controlli, i quali, grazie alla loro tempestività ed energia, hanno già prodotto benefici effetti su tutto un ambiente che deve essere moralmente risanato.

STATISTICA CIVILE. — Nel campo della statistica civile la Commissione di finanza ha fermato la sua attenzione soprattutto sul tema dei fallimenti che costituiscono una malattia connessa coll'attuale stato dell'economia generale, ed ha giustamente osservato come, da diversi indizi statistici, si possa sperare di aver ormai superato la fase più acuta. Per quanto poi si riferisce all'amministrazione del fallimento ritiene la Commissione di finanza che la nuova scelta, di recente condotta a termine, degli amministratori giudiziari, non potrà dare che buoni frutti. Senonchè la stessa Commissione critica l'avvenuta pubblicazione delle graduatorie dei concorrenti e ritiene che, scelti i vincitori del concorso, sarebbe stato più opportuno elencarli in ordine alfabetico. Confesso che tale sarebbe stato il mio desiderio, per evitare i lamenti e le recriminazioni nonchè i fasci di lettere che, per alcuni mesi, hanno ingombrato gli uffici, e che ho a lungo meditato se la legge e il regolamento potessero interpretarsi in modo da render possibile la pubblicazione di elenchi alfabetici in luogo delle graduatorie: ma le disposizioni erano troppo precise perchè potessero essere comunque forzate, ed ho dovuto rassegnarmi, a malincuore, alla pubblicazione delle graduatorie, dacchè non

mi è parso opportuno un provvedimento legislativo che venisse a derogare, sia pure in un punto particolare, ad una legge che non era ancora stata applicata; tanto più che in occasione di tale deroga, data la massa degli interessi che in tale campo si agitavano, ne sarebbero state suggerite altre, col rischio di ritardare di altri mesi l'andata in pieno vigore di una riforma che era stata approvata due anni prima. Ho quindi preferito procedere per la via diretta e affrontare serenamente la grandine delle lamentele, provvedendo invece a far sì che la legge avesse la sua piena applicazione, anche per quanto si riferisce alla vigilanza e alla disciplina. Il tempo dirà, onorevole Sandrini, se e quali innovazioni siano da portare anche in questa materia, quando sarà riesaminato nel suo complesso l'attuale regime fallimentare che, come ho già detto nell'altro ramo del Parlamento, deve essere aggiornato e perfezionato.

STATISTICA PENALE. — Nel campo della statistica penale la Commissione di finanza ha rilevato la confortante diminuzione della delinquenza più grave, ciò che deve esser posto in relazione, come ha notato anche l'onorevole Abisso, sia colla nuova legislazione penale, sia colla rinnovata educazione del popolo, promossa dal Regime mediante la scuola, le organizzazioni giovanili e professionali, il Dopolavoro, le opere di assistenza.

A questo proposito l'onorevole Abisso e l'onorevole Galimberti hanno espresso l'opinione che anche l'amnistia larghissima concessa in occasione del Decennale potrà recare frutti benefici; posso assicurare che questa non è solo una speranza ma una realtà, perchè gli amnistiati tengono in complesso una condotta in tutto regolare: ma mi concederà però l'onorevole Abisso di non seguirlo nella discussione dei particolari di un atto di clemenza e di forza che trae la sua base da una prerogativa sovrana.

La relazione della Commissione di finanza ha richiamato ancora la mia attenzione sulla opportunità di una scelta molto oculata dei magistrati ai quali incombe l'esercizio della giurisdizione nel campo penale, ed in particolar modo dei Presidenti di Corte d'assise.

Non posso che convenire pienamente in tali considerazioni, convinto come sempre che

gran parte degli inconvenienti che si attribuiscono agli istituti siano da far risalire alla insufficienza degli uomini; ma, poichè bisogna fare i conti anche con questa, è necessario che gli istituti siano congegnati in modo da ridurre al minimo gli effetti delle deficienze personali.

Comunque, per quanto si riferisce alle Corti d'assise, delle quali hanno parlato ieri l'onorevole Abisso, ed oggi l'onorevole Galimberti, desidero informare il Senato che le disposizioni emanate dal Ministero, circa l'obbligo, da parte dei Capi di Corte di appello, di riferire sulle cause trattate in ogni sessione o quindicina, hanno consentito di seguire con vigile cura il funzionamento della riforma.

Da questi rapporti, che si riferiscono ormai ad un anno e mezzo di funzionamento, è lecito desumere che la riforma segna un gran passo in avanti rispetto all'antica giuria. Avere ammesso il cittadino assessore a rendere conto, da uomo d'onore, del proprio voto in Camera di consiglio, sia di fronte ai due magistrati togati, sia innanzi agli altri assessori, costituisce evidentemente un progresso rispetto al monosillabo irresponsabile dei giurati. La difficoltà più grave è pur sempre quella — derivante dalla composizione delle assise e dall'obbligo della motivazione della sentenza — di raggiungere, in caso di dissenso tra i giudici togati e gli assessori, quel punto di equilibrio che permetta di evitare una decisione ingiusta oppure una motivazione manchevole e contraddittoria. Devo peraltro dichiarare che i casi in cui tale contrasto ha dato luogo a inconvenienti gravi sono meno numerosi di quanto si afferma: e nessuno può negare il notevole miglioramento della giustizia di assise, dovuto anche alle norme del nuovo codice di rito penale, che ha riavvicinato anche il costume forense alle sue più nobili tradizioni.

Ciò non esclude che si possa anche pensare a un successivo perfezionamento di questo istituto: ma sarebbe prematuro emettere oggi un giudizio definitivo dimenticando due circostanze. La prima è che la riforma si attuò nello spazio di tre mesi: pochi, veramente, per la scelta difficile di quattromila assessori sugli ottomila proposti e dei magistrati togati da adibirsi con funzioni di presidenti e di consiglieri *a latere*. La seconda è che le nuove Corti cominciarono a funzionare mentre entravano

in vigore i nuovi codici, che per la loro struttura, per l'impronta dottrinale e per il maggior tecnicismo, hanno provocato una serie di nuove questioni di interpretazione.

Il problema più grave in ordine all'attuale ordinamento della Corte d'assise è senza dubbio la mancanza del giudizio d'appello, mancanza alla quale talvolta la Cassazione è costretta a supplire trasformando il suo controllo di legalità in un controllo di giustizia. Ma una riforma in questa materia importa, come il senatore Abisso facilmente comprende, una serie di modificazioni profonde in tutto il sistema attuale del processo penale, modificazioni che sarebbe inopportuno — per intuitive ragioni — affrettare e che è bene siano meditate e maturate insieme con le altre che l'esperienza potrà suggerire.

Per quanto riguarda la professione forense, intorno alla quale tante discussioni si sono anche di recente agitate, mi torna molto gradita l'adesione della Commissione di finanza alle idee da me esposte nell'altro ramo del Parlamento, idee alle quali si ispirerà un disegno di legge che è in corso di redazione: e sono pure lieto di vedere accolto con favore il progetto di istituzione di un Ente di previdenza per gli avvocati e i procuratori, dal quale, non appena le basi finanziarie lo permetteranno, potrà germinare anche una vera e propria Cassa pensioni. L'onorevole Sandrini, l'onorevole Galimberti e l'onorevole Mango mi concederanno di non fermarmi ora su di un tema che potrà formare oggetto di discussione quando l'uno e l'altro disegno di legge saranno sottoposti a questa Assemblea.

Un altro punto che ha formato oggetto di esame da parte della Commissione di finanza, e su cui mi preme di intrattenere, sia pur brevemente, il Senato, è il movimento legislativo e in particolar modo l'opera di codificazione, intorno alla quale giova ricordare l'ammonimento del relatore che nella riforma dei Codici non può che essere di pregiudizio la fretta.

Ma, pur senza fretta, l'opera continua, attraverso una complessa e delicata attività di preparazione, nella quale si deve tener conto di una serie di elementi, di fenomeni e di fattori interni ed esterni, fra cui è indispensabile stabilire norme di equilibrio, che soddisfino

alle necessità individuali, ma insieme rispondano pienamente a quei principii che costituiscono i cardini della nostra struttura sociale e politica, nonchè ai fini e allo spirito dello Stato corporativo fascista.

È chiaro infatti che — in una fase come l'attuale, nella quale si vuol affermare la coscienza della subordinazione dell'attività di ciascuno all'interesse della Nazione, in cui l'opera individuale per potersi svolgere deve quasi sempre coordinarsi con altre attività consimili, in cui al ciclo dell'economia individualistica e alla rissa degli egoismi è subentrato un ciclo di economia programmata o controllata, che dir si voglia — è chiaro, dico, che anche il cosiddetto sistema del diritto privato abbia ad assumere e nel campo della famiglia e in quello della proprietà e in quello delle obbligazioni un tono, un colore, una struttura ben differenti da quelli che esso presentava quando i Codici si ispiravano prevalentemente alle idee dell'individualismo liberale.

Qualunque sia il procedimento, per leggi singole o mediante codificazione, la tecnica non muta: perchè ogni singola norma deve essere coordinata e subordinata alle finalità generali dell'ordine giuridico considerato nel suo complesso; e tali finalità generali toccano profondi problemi etici e politici, che non sono risolvibili se non per mezzo di una sicura determinazione e valutazione degli elementi essenziali della civiltà nel momento storico che si attraversa.

Con tale criterio, che vedo condiviso dalla Commissione di finanza, dovrà appunto essere ripreso in esame e riadattato tutto il progetto del primo libro del Codice civile, e ciò non solo per i principii accolti negli Accordi Lateranensi, ma anche per quelli che ispirano la politica demografica e sociale del Regime. Le norme che regolano le persone giuridiche, quelle sul matrimonio e la filiazione, quelle sui rapporti patrimoniali fra coniugi e sul patrimonio familiare, quelle riguardanti la tutela dei minori o i patronati dei minorenni, possono aver riflessi d'incalcolabile profondità sulla compagine sociale e su tutta la vita nazionale; e la loro formulazione richiede non soltanto sapienza tecnica, ma intuito pratico, sensibilità politica e un altissimo senso di responsabilità. (Approvazioni) 181

E lo stesso è a dirsi di quanto riguarda i diritti reali, la cui teorica pur ispirandosi al concetto della funzione sociale della proprietà, deve dar vita ad un ordinamento che non solo conservi, ma stimoli l'iniziativa privata, e che contemperi l'interesse generale con un bene inteso interesse dell'individuo. E qui mi tornò opportuno rispondere al richiamo rivoltomi dalla Commissione di finanza circa l'opportunità di regolare la materia dell'espropriazione per pubblica utilità con una legge organica che si sostituisca all'antica, ora spesso volte messa in un canto a favore della cosiddetta « legge di Napoli ». Vi è noto come il punto più dolente in questa materia sia quello del criterio di determinazione delle indennità di liquidazione in caso di espropriazione di immobili. Secondo il progetto approvato dalla maggioranza della Commissione Reale la indennità doveva comprendere « il valore venale della cosa o del diritto, in condizioni di mercato normale ». Per la determinazione del valore venale gli elementi dovevano essere desunti (art. 42) « dalle condizioni del mercato del luogo nel quale è situato l'immobile, avendo riguardo particolarmente al reddito netto, ove esista, al valore dell'area e al costo di costruzione e tenendo conto dei contratti di vendita, di affitto e simili, stipulati per l'immobile stesso o per altri in condizioni analoghe, e di eventuali stime giudiziarie ». Ma tale criterio non ottenne il consenso di tutti i componenti della Commissione, tantochè fu presentata una relazione di minoranza in cui si sosteneva che la indennità doveva essere determinata *in base al reddito della cosa, accertato a carico del proprietario ai fini del pagamento delle imposte.*

Il Guardasigilli del tempo si sforzò, con vari tentativi, di avvicinare le due tesi contrastanti ma senza giungere ad alcun utile risultato. In tale stato di cose, e per affrettare l'attuazione dell'attesa riforma, io ho da tempo invitato tutti i Ministeri a far conoscere sollecitamente i concreti emendamenti che, a loro avviso, dovevano essere introdotti nel testo del disegno di legge predisposto dalla Commissione Reale. Alcuni Ministeri hanno già espresso il loro avviso, altri lo faranno quanto prima; ed io spero di poter prossimamente riuscire ad un accordo, che ancora, è bene dirlo, non esiste, e che permetta di risolvere questo punto delicato in modo da conciliare l'interesse pub-

blico con quello sicuramente ed equamente valutato del proprietario.

Per quanto riguarda la materia commerciale la nostra legislazione già è stata in parte rinnovata o va rinnovandosi nella materia della cambiale, che già è stata oggetto di discussione in questa sede, in quella del fallimento e in quella delle società anonime. Se per la prima di queste materie — in seguito alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Ginevra — è in esame presso i Ministeri più direttamente interessati il disegno di legge preparato dalla Commissione Reale, per la materia del fallimento, come per quella delle società commerciali, il mio Ministero sta raccogliendo gli elementi necessari per un riesame dei numerosi problemi, non soltanto giuridici, che si collegano con tali istituti, i quali hanno già subito in questi ultimi tempi notevoli ritocchi legislativi, ma non hanno ancora raggiunto, come ha messo in rilievo l'onorevole Ricci, un ordinamento che soddisfi alle nostre esigenze. Il fine essenziale è di attuare un sistema che in ogni campo tuteli efficacemente i creditori e risparmiatori: senza di che sarà difficile superare le diffidenze e le prevenzioni che attualmente — e spesso a ragione — fanno deviare verso altri investimenti il capitale che potrebbe affluire alle industrie e ai commerci.

Nel campo del diritto del lavoro è stata dall'onorevole Sandrini richiamata l'attenzione sul tema degli infortuni. Desidero informare l'onorevole Sandrini che il Governo sta ora sottoponendo questa materia ad una revisione legislativa che eliminerà certamente molti degli inconvenienti lamentati: ma tengo anche a dichiarare che lo stato di cose ieri descritto dall'onorevole Sandrini dipende anche in gran parte dalla speculazione, non certo dottrinale nè scientifica, di professionisti poco coscienti. (*Approvazioni*).

Del resto molti di questi mali hanno la loro radice nel sistema del nostro processo civile: e ciò appunto mi ha deciso a riprendere colla massima alacrità gli studi per una riforma della procedura civile. È vano perfezionare il diritto sostanziale, se non si possa disporre di un procedimento che, ispirandosi a criteri di semplificazione e di concentrazione, non renda facilmente conseguibile la dichiarazione e la

realizzazione concreta del proprio diritto; un procedimento che elimini tutte le manovre di mera tattica curialesca, che attribuisca al giudice una più larga iniziativa, che imponga alle parti il senso della loro responsabilità, che assicuri, in una parola, il trionfo della giustizia e non favorisca invece quello che il compianto senatore Polacco definiva il gioco brillante delle cabale del mondo legale. (*Approvazioni*).

Il Governo fascista, che ha compiuto uno sforzo poderoso di costruzione nel campo della legislazione penale, vuole procedere anche negli altri campi del diritto colla stessa coraggiosa fermezza e colla stessa volontà decisa di risolvere tutti quei problemi legislativi che sono fondamentali per la vita della nazione.

Onorevoli senatori, il compito di chi deve dedicare le sue cure alla legislazione e all'amministrazione della giustizia è quello di creare e disciplinare un sistema di istituti non solo armonici nelle loro forme esteriori, ma vivi ed efficienti nel loro funzionamento e tutti coordinati ai fini dello Stato, espressione suprema della vita della nazione: e insieme quello di procurare che tale sistema si realizzi in ogni caso particolare attraverso l'esercizio di una funzione giudiziaria che si svolga in modo rapido ed efficace con decisioni e sanzioni conformi ai supremi ideali della giustizia.

Un tale compito è anzitutto tecnico: ma il diritto presuppone sempre una realtà estragiuridica, dalla quale il legislatore si parte ma alla quale deve far ogni volta ritorno, in quanto le sue regole non sono che mezzi per raggiungere effetti, giuridici nella forma, ma sociali, politici, economici nel contenuto.

L'ordinamento giuridico non è campato nel vuoto: esso affonda le sue radici in un ambiente sociale, fatto di tendenze e di resistenze, di forze e di debolezze, del cui gioco complesso il legislatore deve tener conto ogni volta che egli si propone di raggiungere un determinato scopo. In questo sta la delicatezza dell'indagine, perchè non è detto che basti fissare una norma perchè le azioni umane si compiano come si sarebbe voluto: avviene spesso che si emanino leggi le quali producono un effetto contrario o almeno diverso da quello preveduto o che suscitano riflessi secondari che distruggono il beneficio dell'effetto principale. (*Approvazioni*).

Per evitare queste conseguenze è necessaria una valutazione di numerosi e spesso difficilmente ponderabili elementi, valutazione che deve formare la base di ogni politica legislativa che voglia procedere con metodo realistico induttivo, e non coi metodi deduttivi propri di un pericoloso razionalismo dottrinario. E giova riconoscere che le difficoltà sono oggi, anche in questo campo, aumentate, sia per la complessità dei fini dello Stato, sia per l'incrociarsi di numerose linee di forza o per la reciproca reazione di fenomeni che si svolgono per vie parallele, sia per l'innalzarsi del tono e l'accelerarsi del ritmo di tutta la nostra vita sociale ed economica: donde l'aggravarsi della responsabilità in chi debba cercare il punto di conciliazione tra la rigidità, inseparabile da ogni forma giuridica, e la mobilità della realtà sulla quale si vuole operare.

Ma, nella nostra concezione politica, il diritto non è più soltanto una norma tecnica per raggiungere l'equilibrio di rapporti fra gli individui: esso è ordinamento che mira a risolvere in armonia sovrana le diverse volontà e attività, armonia sovrana che ha la sua base e la sua giustificazione nei fini superiori dello Stato, che appunto nella forma del diritto esprime la sua volontà.

Infine — e mi piace a questo proposito ricordare il pensiero di Giuseppe Mazzini, che ogni rivoluzione è un problema di educazione sostituito all'antico — ogni ordinamento esercita una sua funzione profonda, di carattere educativo, in quanto le norme giuridiche coll'impedire o col promuovere un determinato comportamento vengono ad esercitare un'azione diretta sull'intelligenza e sulla volontà, una influenza continua sulla formazione dello spirito, a creare, cioè, una disciplina interiore.

Così concepito, il diritto non appare più come una rete di comandi e di divieti, sospesa come minaccia sul capo degli uomini, ma come principio fecondo che illumina e dirige la nostra esistenza di ogni ora; non forma di irrigidimento di fossilizzazione di elementi vitali, ma forza di coesione all'interno ed energia di espansione all'esterno, strumento di grandezza, creatore di potenza.

Questa, onorevoli senatori, non è la figurazione di un mito, ma l'indicazione di una altezza che deve essere conquistata, per la rinnovata

grandezza e potenza d'Italia, mèta di Colui che ci guida, termine della nostra e della vostra quotidiana passione. (*Vivissimi, generali applausi, molte congratulazioni.*)

PRESIDENTE. Essendo esaurita la discussione generale, passeremo all'esame dei capitoli del bilancio.

Senza discussione si approvano i capitoli e i riassunti per titoli e categorie.

Do ora lettura degli articoli del disegno di legge:

Art. 1.

Il Governo del Re è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge (tabella A).

(Approvato).

Art. 2.

È sospeso, per l'esercizio finanziario 1933-1934, il contributo dello Stato nella spesa degli Archivi notarili, stabilito coi Regi decreti 21 aprile 1918, n. 629 e 26 febbraio 1920, n. 233.

(Approvato).

Art. 3.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili del Regno, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934, sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (tabella B e C).

(Approvato).

Art. 4.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia delle carceri, per l'esercizio finanziario 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934, sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (tabelle D e E).

(Approvato).

Questo disegno di legge sarà poi votato a scrutinio segreto.

Presentazione di relazioni.

PRESIDENTE. Invito i senatori De Michelis Concini e Raineri a presentare alcune relazioni.

DE MICHELIS. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge:

Conversione in legge del Regio decreto-legge 6 gennaio 1933, n. 2, contenente norme relative ai servizi del Ministero delle corporazioni (1533).

CONCINI. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge:

Conversione in legge del Regio decreto-legge 5 dicembre 1932, n. 1741, che proroga l'inizio del periodo di rimborso delle anticipazioni statali fruite da alcuni Istituti speciali di credito agrario (1520).

RAINERI. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge:

Conversione in legge del Regio decreto-legge 26 gennaio 1933, n. 61, che reca variazioni nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'esercizio 1932-33 (1555).

PRESIDENTE. Do atto ai senatori De Michelis, Concini e Raineri della presentazione di queste relazioni, che saranno stampate e distribuite.

Lunedì alle ore 16 seduta pubblica col seguente ordine del giorno:

I. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Conversione in legge del Regio decreto-legge 28 luglio 1932, n. 1468, che reca assegnazione di fondi al Consorzio autonomo del porto di Genova per lavori supplementari in quel porto (1495);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 29 dicembre 1932, n. 1805, riguardante provvedimenti per l'incremento della vendita dei tabacchi (1500);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 22 dicembre 1932, n. 1716, concernente nuove concessioni di temporanea importazione (1501);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 20 dicembre 1932, n. 1903, che ha dato approvazione alla proroga al 1° giugno 1933 del *modus vivendi* di stabilimento provvisorio, sti-

pulato in Parigi, fra l'Italia e la Francia, il 3 dicembre 1927; proroga conclusa con scambio di Note che ha avuto luogo in Parigi il 21 novembre 1932 (1502);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 21 dicembre 1932, n. 1619, che ha dato approvazione al Protocollo — con tre allegati — per la continuazione dell'opera di restaurazione economica e finanziaria dell'Austria, firmato a Ginevra, dall'Italia e da altri Stati, il 15 luglio 1932 (1504);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 27 dicembre 1932, n. 1766, concernente agevolazioni tributarie alle quote di utili devolute alla riserva ordinaria delle società e ditte bancarie che raccolgono depositi (1505);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 22 dicembre 1932, n. 1853, che reca nuove norme sulla radiotelegrafia a bordo delle navi mercantili, in applicazione della Convenzione di Londra 1929 sulla sicurezza della vita umana in mare (1506);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 29 dicembre 1932, n. 1759, relativo alla proroga al 31 dicembre 1933 delle disposizioni riguardanti il funzionamento della Sezione speciale della Corte dei Conti per il servizio dei ricorsi in materia di pensioni di guerra (1507);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 22 dicembre 1932, n. 1842, relativo alla sistemazione di rapporti tra lo Stato italiano e la Società di navigazione fiamana « Levante » (1508);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 23 gennaio 1933, n. 26, recante disposizioni relative all'applicazione della legge 20 dicembre 1932, n. 1626, circa provvedimenti inerenti ai quadri del Regio esercito (1509);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 24 novembre 1932, n. 1804, che modifica la misura delle sovvenzioni da corrispondere alle Società esercenti linee aeree commerciali (1510);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 8 dicembre 1932, n. 1584, che stabilisce il trattamento fiscale dell'alcool ricavato dalla distillazione del vinello (1511);

Stato di previsione della spesa del Ministero delle colonie per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (1556).

II. **Votazione a scrutinio segreto del seguente disegno di legge:**

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (1531).

III. **Discussione dei seguenti disegni di legge:**

Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finan-

ziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (1530);

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'educazione nazionale per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (1560).

La seduta è tolta (ore 19).

PROF. GIOACCHINO LAURENTI

Capo dell'Ufficio dei Resoconti