

XL.

1ª TORNATA DI MARTEDÌ 16 DICEMBRE 1924

PRESIDENZA DEL VICE PRESIDENTE PAOLUCCI.

INDICE.

	<i>Pag.</i>
Disegno di legge (Discussione):	
Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1924 al 30 giugno 1925:	
SANDRINI	1577
MATTEI-GENTILI, <i>sottosegretario di Stato</i>	1577
MACCOTTA.	1585
DI MARZO.	1589
POGGI.	1592

La seduta comincia alle 10.

VICINI, *segretario*, legge il processo verbale della tornata antimeridiana precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1924 al 30 giugno 1925.

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

Se ne dia lettura.

VICINI, *segretario*, legge (V. Stampato n. 5 e 5-bis-A).

PRESIDENTE. La discussione generale è aperta. Ha facoltà di parlare l'onorevole Sandrini.

SANDRINI. Nel prendere la parola come primo iscritto sul bilancio della giustizia erompe dal mio cuore un saluto affettuoso e devoto per colui che oggi presiede per la prima volta, nella qualità di vice-Presidente della Camera, la nostra seduta.

È la prima volta, io credo, nella storia del Parlamento italiano che esso ha l'onore di essere presieduto da una medaglia d'oro. (*Applausi*).

Questa insigne benemeranza di fronte alla Patria, per la difesa della Nazione, acquistata sui campi della gloria, io sono sicuro che troverà nell'onorevole Paolucci altrettanta degna corrispondenza nella direzione dei lavori parlamentari. Ad ogni modo il suo esempio e il suo onore daranno incitamento a noi tutti per compiere il nostro dovere e renderci degni della sua vice-presidenza.

E rinnovandogli il mio cordiale, deferente saluto, auspico che le medaglie d'oro sieno sempre pioniere della nuova risorta vita italiana per il bene della Patria. (*Applausi*).

MATTEI-GENTILI, *sottosegretario di Stato per la giustizia e per gli affari di culto*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MATTEI-GENTILI, *sottosegretario di Stato per la giustizia e per gli affari di culto*. Mi associo, a nome del Governo, alle nobilissime parole del collega Sandrini in onore del nostro collega onorevole Paolucci, la presidenza del quale onora veramente la Camera italiana. (*Applausi*).

SANDRINI. E adesso chiedo venia alla Camera di intrattenerla brevemente sul bilancio della giustizia.

Vengono in questi giorni all'approvazione della Camera i preventivi delle spese, non vengono quelli corrispondenti delle entrate, sicchè ne sarà merito di ulteriori sedute della Camera; noi oggi possiamo soltanto vedere quanto costi al Paese, e per esso al bilancio dello Stato, la giustizia italiana.

Il bilancio della giustizia comprende un sottobilancio, quello dell'Amministrazione dei culti, e poi ne comprende uno nuovo aggiunto, che è quello dell'Amministrazione carceraria. Se stralciamo queste due partite, e ci restringiamo al bilancio vero e proprio della giustizia, troviamo le seguenti cifre: 373 milioni (in cifra tonda) di bilancio generale, 147 milioni di bilancio dell'Amministrazione carceraria, 6 milioni e mezzo bilancio dei culti; totale, 154 milioni, che fanno ridurre la spesa vera e propria dell'Amministrazione della giustizia a 219 milioni.

Io mi sono domandato spesse volte se di fronte a questa spesa vi sia una corrispondente entrata, ed invano nel bilancio generale dell'entrata, come nei singoli bilanci specifici delle varie Amministrazioni, invano abbiamo sin qui ricercati gli elementi di quello che può e deve essere anche il rendimento fiscale della giustizia, per sapere quanto in definitivo la giustizia costa al Paese.

Non si è fatto mai questo conto. Quanta carta bollata si consuma per l'Amministrazione della giustizia? Forse un centinaio di milioni. Quanti depositi giudiziari si fanno, e che devono essere incamerati per le vicende delle cause, tipo i depositi per la cassazione e per il rimedio della revocazione? Non si è fatto mai il conto. Quante registrazioni per affari giudiziari, sentenze, decreti? Non se ne è parlato mai. Quanto rendimento per multe applicate dalla giustizia penale? Non si sa.

Questa indagine, onorevole sottosegretario di Stato per la giustizia, non è punto inopportuno che sia fatta, ma deve essere compiuta, e fu altra volta invocata nel nostro Parlamento. Ha uno scopo essenziale: stabilire cioè che la giustizia non può essere un provento di Stato. Se la giustizia può e deve trovare, per quello che costa, un corrispondente sollievo nelle tasse dei litiganti, bolli, depositi, multe, ecc., non può però trasformarsi in un cespite di entrata per l'Amministrazione del Paese in generale. Quindi non può consistere in una tassa sul cittadino litigante, meno che meno

in una tassa che gli impedisca di ricorrere alla giustizia per la necessità della difesa del proprio diritto. L'Amministrazione della giustizia non è un'Amministrazione come tutte le altre, come la postelegrafonica, o quella delle ferrovie; essa rappresenta un dovere dello Stato, che ha per primo compito quello di assicurare ai cittadini la difesa del proprio diritto, e sarebbe errore gravissimo, vorrei dire di lesa diritto naturale, se da questo bisogno del cittadino, e dal corrispondente dovere dello Stato, si dovesse trarre un elemento di economia generale di bilancio, cioè un cespite di entrata. Non vi deve essere la giustizia-tassa.

Perciò ritengo che il conto del costo della giustizia debba essere fatto, e gli elementi non mancano.

Prima di entrare nelle viscere del bilancio sottoposto al nostro esame (non si allarmino i colleghi, perchè sarò brevissimo) voglio dire una parola, per eliminare gli argomenti accessori del bilancio stesso.

Cominciamo dall'Amministrazione carceraria.

È la prima volta che l'Amministrazione carceraria è stata aggregata al bilancio della giustizia, ed io noto che l'Amministrazione carceraria costa allo Stato la bella cifra di 147,821,500 lire. Se noi facciamo il conto, ratizzando questa cifra, di quanto costano i carcerati ad ogni cittadino italiano, calcolando la popolazione nostra per 40 milioni di abitanti, la Camera vede subito che il mantenimento dei delinquenti nelle carceri viene a pesare per lire 3.92 per ogni cittadino.

Ne risulta che la spesa che tutti i cittadini italiani devono sopportare per la pena e per la cura della delinquenza, è enorme, ed offre argomento a due riflessioni: primo: che noi non curiamo sufficientemente il fanciullo, il minorenni. Ne fu già parlato, abbondantemente in sede di bilancio dell'inferno, ma qui dobbiamo specificatamente dire una parola su questo argomento.

Il minorenni delinquente, che abbondantemente nutre le nostre statistiche giudiziarie è un tipo speciale nella delinquenza, è un tipo che, vorrei dire in una parola, non può avere qualifica definitiva. Il minorenni è suscettibile di correzione, per la stessa sua età, per le sue circostanze di ambiente.

Pullulano in Italia i patronati per minorenni o condannati o liberati condizionalmente dalle carceri, ma non vengono affatto sussidiati dal Ministero della giustizia, il quale oggi, avendo l'Amministrazione delle carceri e dei riformatori, ha interesse a dimi-

nuire la relativa spesa, che non potrà diminuire se lo Stato non affronta in modo completo il problema della salvezza dei fanciulli. Questa può essere, dal punto di vista giudiziario penale, curata in due modi. Primo: coi patronati per i minorenni imputati, condannati o liberati condizionalmente dalle carceri, A tali patronati deve esser dato notevole impulso per renderli veramente efficaci.

Secondo: con la istituzione del giudice per i minorenni.

In questa parte la legislazione nostra è rimasta molto arretrata. Per quanto e ripetutamente i congressi per la tutela dei minorenni l'abbiano reclamato, il giudice unico per i minorenni ancora non è stato istituito in Italia.

Deve ricordarsi la circolare dell'onorevole Orlando, quando era ministro della giustizia, con la quale invitò i presidenti di tribunale a sezioni multiple, ad istituire una sezione speciale per i minorenni, sezione dalla quale dovevano essere giudicati tutti i minorenni delinquenti. Il trattamento penale dei minorenni delinquenti è del tutto opposto al trattamento dei delinquenti comuni, di maggior età.

Se per i maggiorenni delinquenti l'avvocato deve spendere la sua parola per difenderli, per salvarli, per liberarli dall'accusa, viceversa nel procedimento per i minorenni all'avvocato s'impone il razionale dovere di strappare la confessione al piccolo delinquente e di conoscere le condizioni delittuose in cui è caduto, per tentare di redimerlo: e la pena dev'essere un consiglio, una cura, una redenzione. Senza un magistrato speciale che applichi tali norme di diritto non punitivo, ma riformativo, non di repressione, ma di resurrezione morale del minore, questo fine non si potrà raggiungere mai.

Orbene: tra le spese dell'Amministrazione delle carceri e dei riformatori io non ho trovata segnata che la sola meschina cifra di lire 60,000, per aiutare i patronati per i liberati dal carcere.

Cosa volete che si faccia con 60 mila lire per tutti i patronati d'Italia?

Eppure quest'argomento interessa assai l'Amministrazione della giustizia penale.

Un delinquente, quando esce dal carcere e si presenta in un'azienda pubblica o privata per essere assunto in servizio, appena vien conosciuta la sua condizione di condannato, è irrimediabilmente respinto. Dev'essere pronto il patronato a raccogliarlo,

a fargli riprendere la interrotta via del lavoro, a risanarlo: l'idea dei patronati, per quanto diffusa, non ha ancora un principio pratico di attuazione in Italia, mentre in Inghilterra, negli Stati Uniti e in altri paesi è naturalmente diffusa. È dunque necessario affrontare in pieno questo problema per poterlo risolvere, al che non possono certamente bastare le lire 60,000 stanziare in bilancio.

Pensiamo bene che per ogni minorenne rimesso sulla strada della salute morale, per ogni condannato maggiorenni rinviato al lavoro, si realizza un'economia ingente sul triste bilancio delle carceri, il che è apprezzabile non solo dal punto di vista della spesa, ma altresì da quello essenziale della redenzione dell'uomo dal delitto.

Passiamo al bilancio speciale del culto. Mi permetterò di fare in argomento due sole raccomandazioni: primo, per la sollecita liquidazione delle congrue, alle quali l'onorevole sottosegretario di Stato per la giustizia si è dedicato con particolare premura. Il nostro clero invoca di poter vivere; nei piccoli paesi il sacerdote, con le quote meschine che gli sono assegnate non può adempiere al suo compito di carità e di assistenza religiosa. È necessario adunque provvedere, anche con provvedimenti contingenti, per esempio con assunzione di personale provvisorio, affinché le liquidazioni siano al più presto compiute.

Vi è poi la vecchissima questione del regolamento della proprietà ecclesiastica, promessa fin dalla legge delle guarentigie, e mai sin qui attuata.

Orbene, nel grandioso compito di riforma che l'onorevole ministro della giustizia si è imposto, ed a cui accudisce principalmente con la riforma dei codici, si pensi anche al regolamento della proprietà ecclesiastica! Essa è una proprietà, si può dire, *ex-lege*, che va avanti a forza di norme parziali e speciali, incomplete e imperfette, sotto l'Amministrazione diretta o indiretta degli Economati. L'Italia ha così imponenti tradizioni di diritto ecclesiastico, che non deve essere compito eccessivo per la sagacia del ministro Oviglio, di affrontare anche questo importantissimo problema.

Esauriti così gli argomenti di periferia del bilancio, mi permetterò di entrare brevemente nella disamina dei principali elementi del bilancio stesso.

L'eminente relatore del bilancio sulla giustizia, ha indicato con perspicua cura quello che è stato fatto dal Dicastero della

giustizia dal tempo in cui l'onorevole Oviglio è stato assunto al potere.

Io riassumerò questo suo compito, in gran parte già esaurito, in tre importanti riforme: prima, quella delle circoscrizioni; seconda, quella dell'ordinamento della carriera dei magistrati; terza, compito minore ma non meno importante, quella dell'ordinamento dei cancellieri.

Queste tre riforme riguardano l'amministrazione estrinseca della giustizia; viene poi la riforma del codice, della quale ci occuperemo brevemente.

Ora, per quanto riguarda le circoscrizioni, esso è stato un problema grandioso che veramente faceva tremare le vene e i polsi a chi si preparava ad affrontarlo. Abolire quattro Corti di cassazione, concentrandole in una sola, abolire una quantità di tribunali, di preture, è stata una delle cose più difficili ad attuarsi, poichè toccava interessi addirittura storici di moltissimi ed eletti centri della vita civile e giudiziaria del paese.

Orbene, bisogna riconoscere che l'onorevole Oviglio, se ha avuto un grande coraggio nel por mano a questa riforma, l'ha assolta veramente con maturazione di studio e con la dovuta considerazione, per quanto si poteva, anche degli interessi locali.

La riforma principale, quella della cassazione, era reclamata da tutti i nostri studiosi, perchè aveva in mira specialmente di conseguire la unità della giurisprudenza, prima divisa nelle diverse correnti delle cinque Corti di cassazione. E si può dire che è stata ottenuta.

Dubito che sia stato ottenuto eguale beneficio dal punto di vista economico. Sono state istituite due sezioni, che, dobbiamo riconoscerlo, lavorano con grande assiduità e fervore ed assolvono il compito imponente ad esse affidato.

Lo dimostra il numero delle cause decise nel corso dell'anno 1924; in cui furono 2827 le sentenze pronunziate dalla Corte di cassazione, cioè 840 dalle sezioni unite e 1987 dalle sezioni semplici. Il numero dei ricorsi presentati nel 1924, è a tutt'oggi di 3056. Smaltire queste cause, oltre al reliquato delle antiche cassazioni, è una cosa assai grave.

Il costo delle cause in Cassazione è molto rilevante. Le spese dei viaggi degli avvocati, che dall'estremo punto d'Italia debbono convergere a Roma, le spese dei depositi, dei bolli, delle tasse di sentenza, gli onorari per i patroni elevano la media del costo d'ogni causa a L. 5000; costo enorme per chi, già

esausto dalle spese del giudizio di merito in due gradi di giurisdizione, deve affrontare l'ultimo rimedio.

Come diminuirle?

Le cause in cassazione si possono diminuire in due maniere: o aggravando le spese, ad esempio, l'importo del deposito; ma si è visto che questo non è sufficiente. Il litigante che vuol tentare l'estrema risorsa nella difesa del suo diritto, supera anche l'ostacolo del deposito, anche se da 300 lire venisse elevato a 5 o 600.

Io ritengo che il mezzo idoneo per diminuire le cause in cassazione sia la riduzione dei così detti mezzi o motivi dei ricorsi; il nostro Codice di procedura civile ne ammette molti, troppi, tra i quali imperversa quello della mancanza di motivazione. In un sapiente ordinamento giuridico tali mezzi di ricorso dovranno essere in parte eliminati, ma questo dovrà essere compiuto nella riforma del codice di procedura civile.

Ciò che nei riguardi del bilancio è da osservarsi, si è che l'abbondante numero dei ricorsi in Cassazione provoca, e l'onorevole relatore lo ha notato nella sua lucidissima relazione, un sensibile aumento del numero dei consiglieri, sicchè rimane in parte perduto il beneficio economico della abolizione delle Cassazioni territoriali.

La riforma delle circoscrizioni si è poi abbattuta sopra molti tribunali e molte preture. Con tutta la mia devozione verso l'onorevole guardasigilli, devo qui esprimere qualche dolente nota. L'abolizione delle circoscrizioni, lo ha rilevato anche l'onorevole relatore, non è stata attuata in modo compiutamente giustificato. Sono stati aboliti alcuni tribunali coll'effetto di aumentare localmente, anzichè diminuire le spese della giustizia. Citerò a cagion d'esempio, ma senza nessun riguardo locale, il tribunale di Pordenone, che con una popolazione di 150 mila abitanti, lavorava quasi quanto quello di Udine. Ora dalle ultime propaggini del Friuli occidentale, come da Sacile, le spese di trasporto dei testimoni, carcerati, periti, parti litiganti e loro avvocati, supera di molto quanto la conservazione di quel Tribunale sarebbe costata. Altrettanto si dica ad esempio del Tribunale di Vercelli e di altri tribunali del Mezzogiorno d'Italia e della Sicilia, dove l'abolizione rappresenta un disagio e un danno enorme. Nell'alta Italia ora abbondano le ferrovie e le comunicazioni d'ogni sorta; nelle regioni interne delle Puglie, della Calabria e della Sicilia ci vogliono giornate e giornate, spesso a

dorso di mulo, per potersi avvicinare ad una sede di giustizia: per tali regioni la finalità economica della soppressione è in gran parte mancata. Ma non basta. In molti luoghi del Mezzogiorno e delle Isole l'esistenza di un tribunale era la luce, la vita.

Dirò quindi il mio pensiero in proposito: tutte le cose umane sono suscettibili di revisione.

So che questa parola non piace all'onorevole Guardasigilli, perchè ritiene pericoloso aprire una breccia nella sua riforma per riparare, ad esempio, alla soppressione di un tribunale o di una pretura; quella breccia potrebbe allargarsi e dare luogo a grande agitazione: da ciò il suo giustificato sentimento di preoccupazione, e di resistenza. Orbene, io ritengo che bisogna vincere questo sentimento; se è stato commesso qualche errore, deve essere riparato. Io dico che non si fa alcuna offesa nè alla diligenza, nè alla giusta meditazione dell'onorevole guardasigilli, nè alla cura meticolosa colla quale egli ha preparata e attuata la chirurgica riforma, onestamente resistendo ad ogni raccomandazione e pressione d'interessi locali, se si chiede alla sua equità amministrativa la revisione di ciò che è stato fatto, non per ritornare alla ripristinazione di tutte le sedi di tribunali e di preture abolite, ma soltanto per vedere al lume dell'ormai conseguita esperienza, se c'è qualche caso da correggere e da rettificare. In questo senso io mi permetterò di presentare un ordine del giorno, che mi pare avrà l'anticipata adesione dell'onorevole sottocommissione del bilancio, perchè anche nella sua relazione un pensiero in proposito, colla sua consueta discrezione, è stato manifestato dal relatore onorevole Riccio.

E le preture? Sono circa 25 anni che io esercito la professione e ho sempre avuto nel cervello fisso un chiodo, che è stato piuttosto ribattuto dalla esperienza che ho contratto. Io ho pensato sempre che dei due collegi d'appello, che abbiamo nel nostro ordinamento, cioè tribunale che giudica come giudice di primo grado e giudice di appello, e Corte d'appello, uno debba essere soppresso.

Non mi gridi l'onorevole Riccio (*Denegazione del deputato Riccio*), perchè quello che sto per dire potrebbe anche eccitare un suo amichevole richiamo, da quell'avvocato eminente che egli è, se io richiamo al mio pensiero l'istituzione del giudice unico... (*Commenti — Interruzioni*).

RICCIO, relatore. Ha fatto cattiva prova!

SANDRINI. Sì, il giudice unico ha fatto cattiva prova ma non tanto per ragione delle persone che giudicavano, quanto per il regolamento ordinativo del giudizio. Io ricordo che ai tempi del giudice unico, durò un paio d'anni, l'onorevole Scialoja, nostro maestro, mi diceva: « Se il giudice unico fosse Papiniano, io mi farei giudicare da lui ». È verissimo. È questione di qualità del magistrato, è questione di avere un magistrato, degno veramente di tal nome. (*Commenti*) Ma non mi fermo a questo.

Quanti conosciamo le giurisdizioni speciali, che molti deplorano a cuor leggero, sanno che esse funzionano con un giudice presidente e due o più assessori *ad laterem*; ad esempio quella sugli affitti, sull'impiego privato, ecc.

Funzionano bene. Il giudice illumina gli assessori in linea giuridica; portano i cittadini, che l'assistono, la loro esperienza, il loro buon senso — e ricordiamoci che la legge altro non è che il buon senso scritto — e se ne ha un collegio giuridicante, che assolve bene il suo compito.

Perchè non potremmo generalizzare questo sistema, mettere a fianco del pretore, giudice unico, due assessori, i quali lo coadiuverebbero nelle cause di maggiore importanza? Noi avremmo adattato così ad una situazione generale di amministrazione della giustizia in primo grado quello che è già in atto oggi, per le cosiddette giurisdizioni speciali, le quali, ripeto, funzionano generalmente bene e in ogni caso non meno bene dell'amministrazione della giustizia in generale.

Aggiungo, che se oggi il pretore giudica soltanto fino a 5000 lire, per certe cause speciali la sua giurisdizione non ha limiti di valore.

Per esempio, c'è stata a Roma una gravissima causa circa l'uso del popolo romano sulla Villa Borghese. L'onorevole Riccio la ricorda. Fu una causa difesa da una parte nientemeno che da Pasquale Stanislao Mancini e dall'altra parte, per il comune di Roma, dal professore Meucci. Era una causa di gravità veramente eccezionale, ebbene fu giudicata dal pretore. Perchè? Perchè si trattava di materia possessoria e la custodia del possesso è riservata alla sola competenza del pretore, così come il danno dato, il regolamento dei confini, cause relative a diritti reali gravissime, che superano in difficoltà qualunque causa di rapporto obbligatorio. Non è poi affatto repugnante al concetto di una saggia amministrazione della giustizia,

che un solo giudice possa decidere qualunque causa. Ma quante controversie nel grande commercio e nella grande industria si affidano, per la decisione, alla parola sapiente e onesta di un arbitro! Se si confortasse il pretore con la aggregazione di due assessori, di due scabini, di due giudici privati cittadini, per formare una specie di collegio per le cause più importanti, come avviene oggi in tema di giurisdizioni speciali, il problema dell'ordinamento in genere della giustizia potrebbe essere saggiamente risolto, con l'abolizione di una delle due giurisdizioni di appello; avremmo cioè il giudice unico in primo grado, tribunale di appello, Corte di cassazione, realizzando così una ingente economia di personale e di spese d'ufficio e soddisfacendo meglio alle giuste esigenze delle popolazioni, che vogliono il giudice accessibile ai loro bisogni di giustizia! Le economie, che si realizzerebbero, potrebbero essere destinate all'aumento delle preture, ripristinandone alcune dove furono tolte.

Il giudice unico ha funzionato per due anni. Lo istituì il compianto onorevole Finocchino-Aprile, lo abolì l'indimenticabile onorevole Dari, impressionato dai molti reclami contro gli inconvenienti derivati da quella istituzione. Forse fu affrettata la istituzione e fu affrettata l'abolizione. Ad ogni modo tutto quello che c'è stato, potrà esser di nuovo istituito, opportunamente migliorato: *multa renascentur quae jam cecidere*.

Sempre in argomento di preture fu una viva raccomandazione all'onorevole guardasigilli, quella di essere piuttosto largo nella istituzione delle sezioni.

MATTEI-GENTILI, *sottosegretario di Stato per la giustizia e per gli affari di culto*. Lo siamo.

SANDRINI. Un po' più, perchè, onorevole guardasigilli, in moltissimi luoghi l'accentramento dei servizi in una data pretura conseguentemente all'abolizione di quelle vicine, fa sì che ivi non si può fare giustizia nè per le cause penali, nè per le cause civili, che si accumulano e non possono essere giudicate. Ora, mediante la irradiazione delle Sezioni, si può ovviare a quell'inconveniente, portando il pretore sul luogo periodicamente, due, tre, quattro volte al mese, con naturale economia per l'audizione dei testimoni e dei periti e per gli atti istruttori, che, se accentrati nel capoluogo, costano naturalmente di più.

La riforma dei codici. Il pensiero profondo e acuto dell'onorevole relatore rivolge

un incitamento all'onorevole guardasigilli a compiere sollecitamente tale riforma. Siccome per tutte le riforme v'è una certa graduatoria, per quel che riguarda l'urgenza, io trovo che ciò che è proprio urgente, la riforma che deve precedere ogni altra, è quella relativa al Codice di procedura civile. Non si può andare più avanti col nostro vecchio Codice.

Numerosissime cause rimangono ferme e durano anni ed anni perchè non è possibile, per quanta buona volontà ci sia, di farle avanzare.

Da ciò deriva il disservizio che in certe città ha dato luogo anche ad inconvenienti notevoli, e potrei citare Vicenza, Verona ed altri luoghi, dove i magistrati non sono sufficienti a spedire le cause.

MATTEI-GENTILI, *sottosegretario di Stato per la giustizia e per gli affari di culto*. A questo si è provveduto.

SANDRINI. Non completamente. Anche qui in Roma, dove esiste una certa abbondanza di personale, sa che cosa dobbiamo fare noi avvocati nelle cancellerie? Redigere da noi stessi i verbali testimoniali e degli interrogatori. È una garanzia limitata alla reciproca leale fiducia fra un avvocato e l'altro. Noi sostituiamo spesso il cancelliere, e tal volta anche il giudice (*Commenti*).

Tutto questo succede per l'impossibilità di regolare un servizio costantemente deficiente, con un personale numericamente adeguato. Ma so che il pensiero del Guardasigilli su questo punto è uguale al mio; e spero che sia provveduto.

Una parola su un altro importante argomento: la magistratura. L'onorevole relatore che ha dedicato sapienti colonne della sua relazione a questo argomento, ha notato — e questo è a notizia di tutti — che negli ordinamenti dati dal ministro Oviglio alla carriera dei magistrati, si ha sempre di mira la selezione del giudice.

Questo rappresenta per l'Amministrazione della giustizia il compito supremo: avere una magistratura che sia all'altezza dei bisogni sociali e giuridici del Paese. La magistratura sino adesso ha dato di sé al di là di quello che poteva dare. Io, figlio di pretore, ricordo le fatiche non soltanto materiali, ma psichiche, del mio povero genitore, che, per accudire alle sue molteplici funzioni, era veramente un martire del lavoro. E così dappertutto.

I magistrati, oltre che istruire e giudicare le cause, dovrebbero avere il tempo necessario per consultare le biblioteche, tenersi

al corrente degli studi giuridici. Siccome ciò in molti casi è praticamente impossibile, bisogna riportare il problema della cultura dei giudici allo inizio della carriera, quando cioè vi è il tempo necessario allo studio. L'esperienza, l'assimilazione della cultura, il frutto della pratica completano la mente del giudice nello svolgimento della sua carriera. È dunque importante che lo studio preparatorio sia adeguatamente compiuto. E bisogna pure che nella magistratura entrino le correnti vive del libero insegnamento universitario e dei liberi esercenti.

Gli avvocati costituiscono il seminario migliore per la formazione di un buon giudice. Un avvocato che abbia esercitato la professione dieci, quindici anni, è agguerrito all'intuizione immediata del giusto e dell'ingiusto, e dà un meraviglioso rendimento quando viene accolto nel collegio dei giudici.

Di questo passaggio vi è ora una limitata possibilità, che in linea effettiva, pratica, si può dire quasi inesistente.

Per aversi, ad ogni modo, una magistratura intellettualmente selezionata, occorre che essa abbia un adeguato trattamento economico: diversamente i giudici migliori disertano le loro funzioni, per mettere il loro lavoro a più proficuo impiego nel libero esercizio dell'avvocatura.

Debbo ora entrare, se la pazienza della Camera me lo permette, e per un istante, nel campo politico, per rilevare come in quest'ultimo periodo specialmente, si parli con soverchia leggerezza intorno al delicato tema della indipendenza della magistratura.

Sia permesso a chi vive la vita quotidiana del foro, a chi combatte la quotidiana battaglia della giustizia, di dire che nessuna insinuazione ha in questo argomento, ed in linea di regola assoluta, ragione di essere.

La nostra magistratura nobile, ferma, rigida è superiore a qualsiasi ombra del più lontano sospetto di deferenza a pensieri o tendenze politiche.

Si può ben dire, che è superiore ai partiti.

D'altro canto è doveroso riconoscere e proclamare che il guardasigilli segue una linea correttissima nei suoi rapporti colla magistratura. Accusato dalla stampa di opposizione d'essersi interessato dell'andamento di qualche processo, egli può bene smentire tali insinuazioni, che non hanno alcun fondamento.

È doveroso rendere questa solenne giustizia all'onorevole guardasigilli, che appas-

sionatamente ma fermamente si occupa dell'amministrazione del suo Dicastero. La magistratura, mai come in questo momento, e ciò è anche un merito del ministro, si è sentita padrona delle proprie funzioni, anche nei riguardi politici, e abbiamo esempi anche denunziati da voi, amici politici dei fasci, che spesso vi lagnate di eccessi di rigore, che credete di riscontrare in qualche sentenza, o di severità di istruttorie, a carico di vostri gregari. Questi sono esempi quotidiani.

Altri esempi si hanno diuturnamente anche nelle cause, che si decidono nei rapporti tra cittadini e Stato.

Le insinuazioni però debbono essere smentite: non si deve lasciare il Paese sotto la triste impressione che ne deriva: quando occorre, bisogna dire una parola che rassicuri, che contenga la rivelazione e occorrendo la documentazione della verità vera.

MATTEI-GENTILI, *sottosegretario di Stato per la giustizia e per gli affari di culto*. Non ha bisogno di parlare l'onorevole Oviglio!

SANDRINI. Come la calunnia e l'insinuazione hanno una propaganda attiva, altrettanto lo abbia la verità per tranquillizzare la coscienza dei cittadini.

Debbo poi osservare che l'amico onorevole Riccio, certo per l'altruismo che informa la nobile professione che egli con tanto onore esercita, si è astenuto nella sua relazione di parlare di un argomento che interessa vivamente gli avvocati.

Onorevoli colleghi, per avere una buona giustizia ci vogliono due elementi, una magistratura buona ed una avvocazia buona. Senza il combaciamento, direi, di questi due fattori, è inutile sperare di avere una buona giustizia.

La legge che regola la professione di avvocato è del 1874 ed è inadeguata alle esigenze dei tempi attuali. L'Austria, presso a poco, si trovò per molto tempo nelle nostre condizioni. Aveva un'antica legge e la professione dell'avvocato era caduta così in basso che dovettero i legislatori austriaci ricorrere a provvedimenti draconiani, per esempio alla pratica rigorosa di sette anni per poter ottenere il libero esercizio forense.

Noi siamo ancora con la vecchia legge del 1874 coi due anni di pratica, che si possono fare, per diventare procuratori, anche negli ultimi due anni di Università: pratica che si fa ordinariamente senza alcuna garanzia di seria utilità.

Pertanto la formazione dell'avvocato secondo la legge 1874 è manchevole.

Da molto tempo i ministri guardasigilli hanno pensato a questo problema; cito, fra gli ultimi, l'onorevole Mortara, che nominò una sapiente Commissione, dalla quale fu compilato un progetto ragguardevole di riforma della legge professionale forense; poi gli onorevoli Fera e Rodinò, che completarono e modificarono quel progetto.

RICCIO, *relatore*. Ce n'era uno precedente dell'onorevole Finocchiaro-Aprile.

SANDRINI. Sta bene: la riforma della legge professionale è una aspirazione fino dai tempi in cui Giuseppe Zanardelli scrisse le sue famose lettere sulla avvocatura.

Anche l'onorevole Oviglio ha compilato un suo progetto, che egli però per amore della perfezione non ancora presenta alla Camera.

RICCIO, *relatore*. E perciò non ne ho parlato.

SANDRINI. Bisogna invece che la Camera ne parli. Dobbiamo dire all'onorevole Oviglio: presenti il progetto quale egli lo ha compilato, e poi la Camera penserà, ove occorra, a emendarlo o perfezionarlo. Se egli spera di avere il consenso di tutti i Consigli dell'ordine degli avvocati e dei Consigli di disciplina dei procuratori d'Italia su tutti i punti sostanziali della riforma, io dico che non lo avrà mai, perchè ogni Consiglio ha le proprie tradizioni, e i propri punti di vista; ed è difficilissimo accordarli.

Bisogna dunque che il legislatore, come diceva ieri l'altro l'onorevole Di Giorgio, si proponga nella mente il suo piano, meditato frutto dei propri studi e della sua esperienza, in ordine a quei determinati problemi dei quali deve occuparsi: opera d'arte, diceva l'onorevole Di Giorgio, e così è.

Onorevole Oviglio, non si preoccupi delle contraddizioni o dei dissensi; quello che ella ha pensato debba essere il riordinamento della avvocatura italiana, lo presenti alla Camera, e la Camera lo modificherà, lo correggerà, occorrendo.

Mi sia permesso di dire qualche parola in merito ai principali elementi della necessaria riforma. Il primo riguarda l'unificazione delle due professioni attualmente esistenti di procuratore e di avvocato. Per la unificazione si è pronunziato da ultimo il congresso forense di Torino, reclamandola assolutamente. Che cosa vuol dire unificazione? Vuol dire che in Italia ci sia per la difesa delle cause un solo avvocato, mentre adesso ce ne sono due, l'avvocato e il procuratore.

Mi diceva un mio illustre amico avvocato, trentino, il presidente del Consiglio dell'or-

dine di Trento: noi siamo meravigliati di avere constatato che sopra una causa in Italia debbono vivere quattro famiglie: procuratore dell'attore, avvocato dell'attore, procuratore del convenuto, avvocato del convenuto.

Quattro famiglie che debbono vivere addosso ad un solo gramo affare. La Camera può immaginare il risultato economico di questa convivenza, necessaria. Lo proviamo noi professionisti.

La funzione di procuratore con quella di avvocato si conciliano perfettamente, non solo, ma si fondono, e ciascuno di noi è iscritto quasi sempre tanto nell'albo dei procuratori quanto in quello degli avvocati. Ciò però non significa che le due funzioni di rappresentante e difensore del litigante debbano essere soppresse: no, potrà l'avvocato compiere l'una e l'altra.

Su questo punto sembrarono tutti gli avvocati d'Italia concordi.

Se non che, al momento di varare la legge, il Consiglio dell'Ordine di Napoli, ed anche una commissioncella, uso questa parola per indicare un numero ristretto di persone, senza ingiuria, di avvocati di Roma, oppongono: noi vogliamo che la separazione continui: i procuratori da una parte, gli avvocati dall'altra; che ci sieno due albi, due consigli, il Consiglio di disciplina dei procuratori e il Consiglio dell'ordine degli avvocati, che, in una parola, l'antico stato di cose continui.

È naturale allora, che l'onorevole guardasigilli, avvocato pur esso, rimanga in dubbio sul da fare.

Onorevole Oviglio, per carità, non se ne preoccupi; per carità, non mandi il suo progetto ai Consigli dell'ordine ed ai Consigli di disciplina del Regno perchè dicano su tal punto l'ultima parola.

Non si giungerebbe in tal modo a nessuna conclusione; il *referendum* darebbe tali disperate risposte, che non sarebbe possibile a nessun ministro del mondo trarne un concetto semplificativo ed unificativo.

Presenti l'onorevole guardasigilli il progetto alla Camera, e lasci che percorra la via degli uffici e delle Commissioni, e sia sicuro che la Camera adempirà il suo compito e lo farà presto diventare legge.

In quest'Aula siamo un numero folto di avvocati, i quali hanno sempre dato esempio, per nobilissimo altruismo professionale, di non occuparsi mai della propria professione. In questa Camera non c'è esempio che un deputato-avvocato abbia perorato un

argomento di interesse pubblico generale per tradurlo in un interesse personale o di classe.

Il collega Dino Grandi concepì tempo addietro una proposta di legge per impedire ai deputati avvocati di esercitare durante il mandato parlamentare, l'avvocazia nelle aule giudiziarie; ma se questo suo pensiero può essere apprezzato come l'espressione di un sentimento di nobilissima altezza politica, esso tuttavia non corrisponde ad una situazione di difetto o di abuso nell'esercizio pratico della professione forense.

L'avvocato deputato come l'avvocato senatore, hanno sempre esercitato in Italia con la massima correttezza la loro professione; e non vi è esempio che un uomo politico nell'esercizio del suo ministero di difensore privato abbia potuto venir meno al suo dovere, o che un collegio giudiziario ne abbia avuto malefica influenza.

Questo deve essere proclamato qui e fuori di qui, perchè l'odiosa eccezione che colpirebbe gli avvocati, più che i deputati, non venga accolta nel nostro diritto pubblico.

Un'altra cosa è da notare nell'orientamento della riforma professionale, onorevoli colleghi; si dice che nel progetto del ministro Oviglio, si istituiscono tanti ordini degli avvocati, quanti sono i collegi professionali dei quali essi fanno parte.

Qui entriamo proprio nel vivo di una questione politica interessante. L'avvocazia italiana reclama il suo ordine, non vuole essere divisa o sezionata in ordini multipli.

Noi vogliamo unico l'ordine degli avvocati in Italia, perchè la classe abbia la sua costituzione integrale, la sua unità, e non sia frazionata in più classi o raggruppamenti di classe.

Nei precedenti progetti Mortara, Fera, Di Rodinò, era così conglobata la classe della avvocatura italiana e così disciplinata, che sopra l'ordinamento dei Consigli professionali locali e dei Consigli distrettuali, conservati pure dall'attuale onorevole guardasigilli, c'era il Consiglio superiore dell'avvocazia italiana con sede in Roma, al centro, col suo presidente; il quale Consiglio superiore era destinato a costituire una specie di magistratura e di direzione di tutta quella che è l'imponente classe culturale e morale degli avvocati italiani, e dava ad essa carattere di unità e forza e azione per la difesa degli interessi della classe e dei diritti dei singoli suoi appartenenti.

Si affaccia a questo punto la barbara parola di sindacalismo!

Ebbene, se è con questa parola che si vuol definire l'organizzazione unitaria dell'Avvocazia italiana, noi tale la chiediamo.

Siamo in circa 30 mila avvocati in Italia e siamo all'avanguardia della cultura italiana e di tutto il movimento sociale. Noi organizziamo le altre classi, ma non abbiamo organizzato la nostra! Noi siamo nelle società, nelle cooperative, in tutte le funzioni della vita pubblica, nella Camera, nel Senato; gli avvocati onorano tutta la vita pubblica italiana.

Onorevole guardasigilli, o l'organizzazione si farà nella legge, o inevitabilmente si farà fuori della legge! Quale delle due soluzioni è la migliore?

Su questo problema avremo occasione di intrattenerci più a fondo, quando l'onorevole guardasigilli, accogliendo la nostra preghiera, presenterà il disegno di legge alla Camera.

E con ciò, onorevoli colleghi, io ho terminato il mio dire: altri ed importanti argomenti di discussione sorgono dall'esame del bilancio della giustizia, che riguardano i più gravi interessi sociali; ma ne tratteranno altri colleghi di me più sapienti e degni. A me basta di concludere, ripetendo, che il presidio della giustizia risiede nell'armonico adattamento di questi due elementi: ottima magistratura, ottima avvocazia.

Il ministro guardasigilli ha la possibilità di ottenere il massimo rendimento di questi due fattori, e di portare le relative riforme legislative al desiderato, all'invocato compimento.

Lo faccia, onorevole guardasigilli, ella che è nostro collega in avvocazia, ed avrà acquistato il più gran merito che può spettare al ministro della giustizia, cioè quello di avere portato a compimento una riforma, che appaga la coscienza ed i bisogni del nostro Paese. (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Maccotta.

MACCOTTA. Onorevoli colleghi, io parlo nell'interesse della magistratura, specie della giovane magistratura italiana e parlo nella mia qualità di unico magistrato in questa Camera, qualità che impone a me il dovere di prender parte all'odierna discussione sul bilancio della giustizia e di portare in essa il mio modesto contributo di una non breve esperienza.

Sarò brevissimo e saprò mantenere la promessa, anche perchè molte questioni sono state trattate dall'onorevole relatore,

con quella competenza che tutti gli riconosciamo.

Innegabili, onorevoli colleghi, sono, senza dubbio, le benemerite del Governo nazionale in ordine all'Amministrazione della giustizia; massime, tra esse, la unificazione delle Corti di cassazione del Regno, la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, considerata però nel suo complesso, perchè io dovrei fare al riguardo delle riserve, in quanto che questa riforma non ha ottenuto quei benefici effetti economici che tutti speravano, e in quanto che io sono contrario all'abolizione di molte preture (*Approvazioni*), la affermata preminenza, d'ordine morale della magistratura fra tutte le altre gerarchie dello Stato e il magnifico impulso dato dal Governo nazionale alla unificazione legislativa del Regno e alla codificazione del diritto privato, di cui, onorevoli colleghi, improrogabile urgenza hanno la riforma dell'istituto della famiglia e quella del procedimento civile.

Non mi soffermo a parlare in merito a queste riforme; dirò soltanto che, dal profondo dell'animo mio, formulo il voto che il Governo nazionale pesa al più presto condurre a compimento questo meraviglioso edificio di legislazione, cui esso si è accinto con volontà, con ardimento, con fede.

E vengo senz'altro a parlare del problema della magistratura, che, secondo il mio avviso, materiato di esperienza, è assai più problema di dettagli che di grandi linee più o meno sovvertitrici.

Il problema giudiziario, onorevoli colleghi, è un problema di reclutamento, di selezione, di buoni capi, è un problema di giustizia serena e obiettiva, nei tramutamenti e nelle promozioni, è un problema che va curato giorno per giorno, quasi direi ora per ora perocchè il magistrato, sfiduciato dalla ingiustizia, è un magistrato che più non rende, è un magistrato che talvolta può costituire un grave pericolo per lo Stato. (*Approvazioni*).

Ed è, e bisogna affermarlo senza velami e senza infingimenti, è anche un problema di trattamento economico (*Approvazioni*), e io spero, e non dico altro, spero che il Governo nazionale, che ha mirabilmente intuito, specialmente per mezzo del suo capo, quale nobile ed elevata funzione espliciti la magistratura italiana, e quale e quanta forza morale essa abbia, sappia condurre a compimento l'opera iniziata, sappia eliminare le cause che al disagio hanno portato; disagio, onorevoli colleghi, che realmente sus-

siste, sebbene il magistrato, consapevole della sua alta missione, sappia con serena dignità, comprimere nell'intimo dell'animo suo le indicibili sofferenze, che a tale disagio si connettono.

Quanti, onorevoli colleghi, hanno studiato, e più che studiato, vissuto il problema giudiziario credevano che dopo i profondi e coraggiosi tagli operati dal Governo nazionale negli uffici giudiziari, si addivenisse ad un reclutamento meno pletorico e quindi più accurato, e selettivo. Invece, di recente, è stato bandito un concorso per ben 400 posti di uditore giudiziario, cifra mai raggiunta nell'anteguerra; il che, tenuto anche conto delle modalità tutt'altro che rigorose prescritte nel concorso, non potrà dare che un reclutamento molto scadente dal punto di vista intellettuale, con grave ripercussione e grave danno per il prestigio e per il severo funzionamento dell'ordine giudiziario.

Comprendo le ragioni che abbiano potuto indurre il ministro ad un simile reclutamento: la necessità di coprire i posti residui vacanti per le recenti promozioni; il recente deliberato aumento, con decreto-legge dell'11 novembre 1924, di 200 posti di magistrati reclamati dalle necessità di servizio.

Però formulo il voto che, cessate queste ragioni contingenti, il reclutamento si faccia in modo molto severo, quale è imposto dalle esigenze della funzione. La magistratura ha bisogno di giovani dotati di una soda cultura, di una preparazione universitaria solidissima. E per conseguire ciò, occorre garantire loro un migliore trattamento economico; la elevazione morale dell'ordine e una giustizia serena ed obiettiva in tutto lo svolgimento della carriera.

Il problema della carriera giudiziaria attraversa un periodo di disagio, per effetto anche di una certa sproporzione tra i pochissimi posti di Cassazione ed equiparati, fra i pochi posti di Corte d'appello ed equiparati ed i molti posti di giudici, sostituti procuratori del Re e pretori.

Questo disagio si ripercuote anche nei sistemi di promozioni che, in questo ultimo decennio, hanno continuamente oscillato tra la precedenza data all'anzianità e quella data al merito. Il criterio dell'anzianità offre l'inconveniente di far pervenire agli alti gradi della gerarchia giudiziaria magistrati meno degni o meno capaci; il criterio del merito offre tutti gli inconvenienti dei sistemi di selezione, compreso quello di far pervenire agli alti posti, magistrati relativamente

giovani, il che provoca dei disagi e dei malumori nella grande maggioranza della magistratura, malumori che si ripercuotono sulla serenità della funzione.

Un rimedio radicale, oggi non consentito dalle condizioni del reclutamento sarebbe l'abolizione degli scrutini e della carriera giudiziaria, tranne che per la Corte di cassazione che per la specialità e l'altezza del suo ufficio, esige una severa selezione. Giudici e magistrati d'appello, meno che nella funzione dovrebbero essere equiparati nel grado, il che eliminerebbe automaticamente tutti gli inconvenienti e tutti i danni del carrierismo.

Ma se ciò non è possibile allo stato attuale del reclutamento, che, bisogna convenire, purtroppo non dà serie garanzie di idoneità alle funzioni di appello, occorre per lo meno, a mio modesto avviso, ampliare l'organico di appello, consentendo agli scrutinati con la semplice qualifica di scelta, e che vengono ora postposti nella promozione ai magistrati dichiarati promovibili per merito, l'accesso a quel grado, pur conservando le funzioni di giudici, laddove, e specialmente nei tribunali, le esigenze della gerarchia e della disciplina lo permettano.

Anche il sistema del concorso per la cassazione offre il fianco ad inconvenienti. Il biennio, e qui avrei avuto piacere che fosse stato presente l'onorevole ministro, il biennio fissato per i magistrati d'appello, pur con quelle garanzie di cui esso è circondato, per concorrere alla cassazione, è troppo breve, può dar luogo ad inconvenienti; può produrre, onorevole sottosegretario, dei rapidi voli, dei rapidi salti, con conseguenti malumori, che non possono non ripercuotersi sul sereno funzionamento della giustizia.

Occorre, se non si voglia ritornare al sistema degli scrutini, il che sarebbe a mio avviso opera saggia, duplicare per lo meno il biennio prescritto per il concorso in cassazione. Anche il Consiglio superiore della magistratura offre il fianco a qualche rilievo. L'onorevole ministro ha abolito il Consiglio superiore elettivo ed ha fatto benissimo. Però il Consiglio attuale, che è in fondo l'antico, così come è stato disciplinato, ha dato e dà luogo ad inconvenienti, che si riassumono nella oscillazione dei propri criteri di selezione dovuta al periodico mutamento dei componenti.

Occorre unificare, rendere più che sia possibile permanenti i criteri selettivi di questo alto consesso, ed io ritengo che l'organo più adatto al riguardo sarebbe la Corte di cas-

sazione, il che sarebbe anche conforme al principio della autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

E vengo a parlare brevemente di un'altra questione, che ha la sua importanza, quella dei capi dei distretti. I capi dei distretti giudiziari devono essere tanto dei profondi giuristi, quanto degli uomini di tatto, di profonda esperienza, di saggezza di equilibrio, di conoscenza della magistratura. L'attuale sistema di togliere ai procuratori generali e ai primi presidenti di Corte d'appello il loro grado gerarchico, equiparandoli ai consiglieri di Cassazione può dar luogo a inconvenienti. Anzitutto diminuisce il prestigio del Capo perchè gli toglie la garanzia della permanenza nel grado, in secondo luogo fa sì che possono essere chiamati agli alti posti di capi del distretto magistrati relativamente giovani e meno dotati della necessaria esperienza.

Se nella magistratura esigenza fondamentale è la saldezza delle garanzie di carriera ed il prestigio tra i propri amministrati, io credo che il ripristino del grado di primo presidente e di procuratore generale sia una necessità inderogabile di un buon ordinamento giudiziario.

Tratterò brevemente il problema della residenza. Anche esso presenta un bivio: un dilemma; anzianità e merito. Un criterio di rigida giustizia indurrebbe ad accettare il criterio dell'anzianità nell'assegnazione delle sedi. Identico è il lavoro giudiziario in tutto il Regno; unica, per la sua delicatezza e per la sua importanza, è la funzione della giustizia. Però nessuno si nasconde che il criterio della meccanica anzianità darebbe luogo ad inconvenienti. La buona residenza, in sostanza, costituisce un premio per il magistrato più capace e più degno, e non sarebbe prudente nè opportuno rinunciare a questo elemento di selezione. Occorre dunque trovare un sistema che contemperi il criterio del merito e quello dell'anzianità nella assegnazione delle sedi, a patto però che criteri di giustizia obiettiva presiedano a questa delicatissima funzione amministrativa. Al riguardo mi permetto di formulare un voto, che cioè sia attuata un'antica aspirazione della magistratura italiana, qual'è quella della divisione delle residenze in classi, stabilendo un minimo di anzianità per la permanenza in ciascuna classe, e fissando il criterio di merito per il concorso alla classe superiore da parte di coloro che abbiano compiuto il minimo di anzianità nella classe antecedente.

Di questo tema delle sedi fa parte un problema non meno arduo e grave: quello

del pretorato. Il pretore, specialmente nelle piccole sedi, è il più alto, se non l'unico, rappresentante dello Stato. Esso è un magnifico, prezioso elemento di prestigio dello Stato, di coltura, di civiltà, di pacificazione sociale e di educazione civile. Non è possibile rinunciare a questo elemento essenziale; ed ecco perchè io non approvo l'abolizione di molte preture, specie dei piccoli centri, che per ciò sono stati privati della magnifica funzione giudiziaria, che è altamente civilizzatrice. Ma se ciò è, occorre, d'altra parte, porre mente che nelle piccole sedi sono destinati generalmente magistrati giovani, che, se vogliono mantenersi al disopra dei partiti e delle fazioni locali sono costretti a condurre una vita appartata; una vita, direi quasi, da cenobiti che contiene in sé privazioni, dolori e sofferenze.

E allora il magistrato cerca di allontanarsi da questi posti e se non riesce, se non è assistito da sovrumane idealità, a poco a poco si demoralizza, si estenua, si accascia, viene assalito da un sentimento di sfiducia, che non può non avere gravi ripercussioni nella funzione giudiziaria. Problema gravissimo che è stato studiato e trattato a lungo.

Alcuni hanno proposto di sostituire nei piccoli centri i magistrati di carriera con elementi locali onorari. Io non approvo questa soluzione, perchè il magistrato onorario locale è troppo partecipe alla vita e agli interessi locali per dare serie garanzie di indipendenza, di serietà e di prestigio presso la popolazione.

Necessitano anche nelle piccole sedi i magistrati di carriera: occorre però, incoraggiarli ed all'uopo io riterrei opportuno concedere loro delle agevolazioni nello svolgimento della carriera, ed anche nella concessione delle licenze annuali, e se del caso, delle speciali indennità.

E vengo a trattare da ultimo e brevemente un altro problema: quello dell'unificazione giurisdizionale, principio che è stato sovvertito, e durante la guerra e nel dopoguerra.

La legge del 1865 per l'abolizione del contenzioso amministrativo, col sanzionare la competenza del magistrato ordinario in ogni controversia nella quale si facesse questione di un diritto civile o politico sia nei riguardi dei singoli, che degli enti morali e giuridici, aveva segnato un gran passo verso la netta divisione fra giurisdizione e pubblica amministrazione, e verso l'unificazione giurisdizionale.

E questo movimento venne seguito da un altro tendente a sistemare la magistratura su una solida base di garanzia di capacità, di indipendenza, di autonomia, e che trovò forma concreta nelle riforme dell'ordine giudiziario del 1890, dal 1907, del 1912 e in quella recente.

Però questo movimento che avrebbe aumentato il prestigio della magistratura, venne in parte arrestato dal fenomeno che è stato chiamato, con frase scultorea: il fenomeno della frantumazione giurisdizionale.

Nelle giurisdizioni speciali, che sono molte, e che io non enumero, e che giudicano anche su materie delicate e importantissime relative ad interessi patrimoniali rilevanti, il reclutamento del giudice viene abbandonato alla mercè della pubblica amministrazione, oppure della parte litigante nelle giurisdizioni di equità. In esse il giudice ha spesso nella causa un interesse corporativo, se non diretto, ovvero è dipendente dalla pubblica amministrazione di cui deve conoscere la controversia, di modo che si verifica spesso l'inconveniente che la pubblica amministrazione è giudice in causa. Or tali giurisdizioni speciali urtano contro il principio fondamentale della giurisdizione; che significa pubblica potestà garantita da un apposito sistema di norme obbiettive, la quali devono assicurare non solo la capacità, ma l'autonomia e la indipendenza del giudice rispetto alle parti.

Occorre riassorbire, nei limiti del possibile, nella giurisdizione ordinaria, tutte queste giurisdizioni speciali, sia locali che centrali, in un sistema che contemperi il principio della specializzazione del giudice, che è una esigenza inderogabile del moderno progresso della cultura giuridica, e quello del giudizio secondo equità, che è una necessità inderogabile di alcuni rapporti, che sono il portato di necessità nuove, le quali non trovano riscontro nell'ordinamento giuridico tradizionale.

Questi, onorevoli colleghi, sono, a mio parere, i problemi della magistratura; problemi di dettaglio sì, ma che tendono, se realizzati, a garantire sempre più il prestigio e la dignità della magistratura, ed anche un migliore funzionamento di essa.

La magistratura italiana, che mai è venuta meno alle sue nobili tradizioni di cultura, di capacità, e specialmente di probità assoluta, attende che il Governo completi la mirabile opera sua. Ed io ho fiducia che il Governo nazionale sappia realizzare le giuste aspirazioni di essa.

Lo esige l'interesse dell'ordine giudiziario, che, secondo me, è anche interesse dello Stato, perchè la magistratura è uno dei pilastri fondamentali dello Stato.

E lo esige l'interesse della nostra Nazione, di questa nostra Italia che mercè l'opera diuturna e materiata di sacrifici del Governo e specialmente del suo capo, si avvia lentamente, faticosamente, ma sicuramente a diventare una fra le più grandi Nazioni, apportatrici della civiltà mondiale del domani, come lo fu per il passato, apportatrice della magnifica civiltà romana, della mirabile civiltà cristiana. (*Vivi applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Spetta di parlare all'onorevole Putzolu. Non essendo presente s'intende che vi abbia rinunciato.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Di Marzo.

DI MARZO. Onorevoli colleghi, mi occuperò brevemente del problema della magistratura, intorno al quale oggi tanto si discute. Ma prima di trattare di questo argomento, debbo rivolgere un vivo plauso al Governo per la proposta fatta alla Società delle Nazioni di costituire un istituto con sede in Roma per la unificazione del diritto privato, offrendo a tale scopo la dotazione annua di 1 milione di lire. Io non intendo ora rilevare l'importanza di tale proposta dal punto di vista dell'efficacia che quell'unificazione avrà sui rapporti internazionali di diritto privato. Voglio soltanto ricordare, con orgoglio di italiano, che essa in tanto sarà attuabile, in quanto Roma, come aveva vaticinato il poeta latino, diede a ogni altra terra i diritti. Se Roma non avesse unite in un diritto le genti più diverse, se a questo diritto non avesse dato carattere universale, sì che la conquista giuridica perdurò nei secoli oltre la conquista politica, l'opera designata non sarebbe possibile. Riuscirà e sarà grande e degna, perchè porterà l'impronta del genio di Roma.

Ma l'alta missione, che ha l'Italia nel campo del diritto, mi costringe d'altra parte a notare i gravissimi difetti della nostra legislazione più recente. La medesima materia è molte volte regolata da una congerie di norme, che formano un vero laberinto, nel quale non è facile orientarsi, ovvero da norme, che, sebbene non siano molto numerose, sono fra loro mal connesse; il rigore del linguaggio giuridico non è sempre rispettato, nè la formula legislativa è sempre la più chiara. Io credo che, chiuso fermamente il periodo dei decreti-legge, si potrà, attraverso

il dibattito parlamentare, conseguire, anche da tale punto di vista, un notevole miglioramento della nostra legislazione. Certo è che bisogna renderla più armoniosa e più agile.

E vengo al problema della magistratura.

Sarebbe mancanza di sincerità il dire che questo problema sia stato trascurato: è avvenuto anzi il contrario, specialmente nell'ultimo ventennio di attività parlamentare anteriore alla guerra e nel periodo successivo. Si può persino affermare, senza timore di esagerazione, che dallo Zanardelli in poi ogni ministro della giustizia ha assunto il suo ufficio col proposito di apportare all'ordinamento giudiziario mutamenti profondi, ed ha proposto ed attuato nuovi sistemi sia pel reclutamento che per tutto l'indirizzo della carriera.

Ma il risultato è stato in pieno contrasto con le buone intenzioni dei governi, perchè la instabilità di essi e il rapido succedersi dei ministri hanno fatto sì che l'ordinamento si tornasse a modificare prima che l'esperienza ne avesse dimostrato i pregi e i difetti, prima che la pratica avesse additato quali nuovi inconvenienti occorresse eliminare, mentre il disagio della magistratura è andato sempre più accentuandosi per l'incertezza dello stato di fatto che di volta in volta si è creato.

Chi ben conosce quel che in tale campo è avvenuto, sa che in Italia si sono avute tante leggi sull'ordinamento giudiziario quanti sono stati i ministri che si sono succeduti a Palazzo Firenze.

Ma il travaglio interiore della magistratura non sempre è stato compreso. Se nella complessa gerarchia statale i magistrati debbono occupare il primo posto, se essi debbono rimanere al di sopra e al di fuori di ogni competizione partigiana, è necessario che loro sia fatto quel trattamento morale ed economico che corrisponda alla loro altissima funzione, ed è pur necessario che veramente i più degni e i migliori trovino ingresso nell'ordine.

A questo duplice fine deve rivolgere la sua attenzione chi presiede l'Amministrazione della giustizia, e merita lode l'attuale ministro che è stato più fortunato dei suoi predecessori nel tracciare la via per raggiungere l'una e l'altra mèta.

Ma il problema non può dirsi interamente risolto. Ciò deve ammettere l'onorevole Oviglio, che tanto bene conosce le questioni complesse, sia di carattere tecnico che di carattere istituzionale, che si sono dibattute

dentro e fuori il Parlamento ogni volta che si è discusso dell'ordinamento giudiziario. Alcune di esse sono sempre di viva attualità.

La questione economica, che formò oggetto di lunghissime ansie della magistratura, è stata sorpassata da quel livellamento economico che l'attuale Governo ha stabilito fra i vari funzionari dello Stato, e certamente se i giovani magistrati non fanno le rinunzie e gli stenti di coloro che la nobile carriera intrapresero e percorsero con retribuzioni addirittura inadeguate, è sperabile che i più anziani abbiano dimenticato il periodo di privazioni, nel quale lo stipendio dei giudici, non raggiungeva, dopo venti anni di carriera, la media di lire quattro mila annue. Ma è opportuno tuttavia tener presente che la magistratura fu la prima a perdere le indennità di carica che erano state istituite unicamente per lei, mentre qualche altra amministrazione, sotto titoli diversi, le conserva.

Obbietto di calde discussioni è tuttavia il problema delle residenze. L'attuale ordinamento ha abolito il grado di pretore, e alle funzioni di pretore ha chiamato di regola i giudici aggiunti.

Ma per necessità di cose moltissime preture sono di fatto affidate a giudici di tribunale, sì che attualmente si hanno pretori con appena diciotto mesi di carriera e pretori con diciotto anni di anzianità di carriera; in preture di poca importanza sono giudici anziani, e in preture di grandi centri sono magistrati di nomina recente.

È questa una confusione di gradi e di funzioni che va evitata, anche perchè è la causa precipua che rende difettoso l'ordinamento vigente sull'assegnazione dei magistrati alle varie sedi, il quale del resto si ispira a giustizia. A mio avviso, il periodo di giudice aggiunto dovrebbe essere più lungo, e dovrebbero essere vietate le funzioni di giudice singolo o pretore, prima che l'aggiuntato sia completo.

Se il periodo di uditore durerà, come oggi dura, un biennio, e se almeno quattro anni durerà il periodo di giudice aggiunto, si arriverà in pretura dopo sei anni di carriera giudiziaria, che uniti ai quattro anni dei corsi universitari costituiscono un periodo di tirocinio e di studio indispensabile per fare del pretore quel magistrato che è chiamato a risolvere da solo ardue questioni civili e penali, che lotta da solo contro tutte le forme di resistenza all'autorità della legge e che da solo deve spesso assumere gravi responsabilità. Il periodo del pretorato poi

dovrebbe essere, almeno per tre anni, obbligatorio per tutti, mentre il periodo di giudice aggiunto dovrebbe essere [compiuto nei tribunali di minore importanza.

Nei dieci tribunali più importanti, la cui presidenza è affidata a un consigliere di Cassazione, dovrebbero essere destinati giudici di tribunale, in guisa che di fatto e in ogni caso le sedi migliori siano assicurate ai più anziani. Così si verrebbe a una ripartizione automatica dei magistrati nei minori e nei maggiori centri secondo la loro minore o maggiore anzianità; si eviterebbe la lunga permanenza di essi nel medesimo ambiente, e si renderebbe più elastica la carriera e più varia la funzione.

Ma il tema che ha appassionato ed appassiona la magistratura è quello degli scrutini, vale a dire il tema delle promozioni. Esso divide la magistratura in due correnti: l'una che intende prescindere da qualsiasi sistema di acceleramento, assumendo che il careerismo non sia conforme all'indole delle funzioni del magistrato e che ogni magistrato debba essere ottimo; l'altra che non si adatta a vivere senza infamia e senza lode e a procedere per sola forza di inerzia. L'ideale sarebbe certamente di aver magistrati pari in egual misura per coscienza, per dottrina, per attività, ed io penso che questo giudizio meriti in genere la magistratura nostra, formata di uomini che sanno essere veri sacerdoti della giustizia. Ma d'altra parte la realtà ha imposto il bisogno della selezione dei migliori, sia pure fra gli ottimi. Così la legge Zanardelli istituì il concorso per merito distinto, dal quale proviene l'insigne primo presidente della Cassazione; la legge Orlando istituì il concorso di merito; e se la legge Finocchiaro abolì ogni concorso, stabilendo il semplice turno di anzianità per le promozioni, l'attuale ministro ha introdotto il sistema degli scrutini anticipati per le promozioni in Corte di appello, consentendo l'esame dei titoli, agli effetti della promozione, per quei giudici che siano compresi in graduatoria nei 600 posti successivi al loro collega scrutinato a turno, e, tripartendo i giudici in promovibili semplicemente, promovibili a scelta e promovibili per merito distinto, ha assegnato in una certa proporzione a queste classi il numero di posti di consiglieri d'appello e parificati, annualmente disponibili.

Le promozioni in Cassazione sono fatte esclusivamente per merito in seguito a concorso, e nulla vi è da ridire al riguardo, perchè, unificata la Cassazione, ben a ragione

i posti della suprema Corte regolatrice del diritto debbono essere conferiti ai migliori dell'ordine: a coloro che dagli altri nettamente si distinguono.

Ma appunto perchè la carriera si arresta di solito al grado di Consigliere di appello, bisogna trovar modo di porre riparo agli inconvenienti gravissimi che il sistema degli scrutini anticipati rivela e che certamente preoccupano l'onorevole ministro.

Fra un biennio infatti gli attuali posti di consiglieri di appello saranno tutti bloccati, o quasi, da magistrati relativamente giovani, sì che gli attuali scrutinati a scelta in anticipazione troveranno con ritardo posti per la promozione, e coloro che si aggiungeranno negli anni successivi avranno soltanto una platonica dichiarazione di merito che non potranno far valere. Io non so se realmente dei magistrati, che hanno già acquistato il diritto alla promozione, abbiano proposta un'azione per ottenerla. Certo è che per ovviare agli inconvenienti che in un solo biennio di pratica il sistema degli scrutini anticipati ha rivelato e che diventerebbero maggiori se esso, così com'è, dovesse perdurare, due soli rimedi sembrano attuabili: o abolire gli scrutini anticipati, o rendere più celere la promozione, aumentando i posti di consiglieri di appello e parificati.

Abolire gli scrutini non è possibile, ed è utopia pensare che il magistrato sia ottimo sol perchè magistrato. Bisogna in realtà che il giudice, il quale voglia distinguersi, possa distinguersi, e che chi dà all'amministrazione della giustizia tutto sè stesso sappia che la sua attività, la sua diligenza, la sua dottrina gli assicureranno un vantaggio non solo morale, ma anche materiale. L'abolizione degli scrutini non sarebbe del resto equa anche da un altro punto di vista: impedirebbe di conseguire la promozione a magistrati non ancora scrutinati, ma di valore pari a quello dei colleghi più avanti nel grado, che già riuscirono a conquistare la promozione. Creato il sistema ed attuato, esso deve esplicare egualmente per tutti la sua efficacia. Non può arrestarsene il funzionamento senza nuocere a coloro che non sono ancora pervenuti a giovare.

Ma perchè le promozioni, tenuto fermo il sistema degli scrutini anticipati, siano più accessibili, occorre aumentare il numero dei posti superiori. E per elevare il numero dei posti di consigliere di appello e parificati non è necessario ricorrere ad alcun artificio.

Nei tribunali (esclusi i 10 più importanti) l'ufficio di istruttore è attualmente affidato

a un giudice. Sanno i competenti che l'istruttore è il *dominus* dell'istruttoria: le richieste del pubblico Ministero, che è rappresentato dal procuratore del Re, sono rivolte a lui, che ha la potestà di non uniformarvisi.

Ora risponde a garanzia processuale la equiparazione dei due gradi per togliere ogni sospetto di timore reverenziale dell'istruttore verso il procuratore del Re, e quindi tutti i giudici incaricati dell'istruzione dovrebbero aver grado di consigliere di appello. Certo è che l'attuale stato di disagio, in cui versano i giudici, deve cessare. Ormai l'aumento dei posti superiori è una necessità imprescindibile.

E vengo alle guarentigie. Il problema delle guarentigie della magistratura è il problema dell'autonomia e dell'indipendenza delle funzioni giudiziarie e si spiega quindi perchè si abbia intorno ad esso una letteratura che può dirsi esuberante. I giudicati dimostrano ogni giorno, che in questo campo si è veramente raggiunta l'altissima mèta.

Ma perchè quell'autonomia e quell'indipendenza siano complete, occorre compiere un ultimo passo: estendere la inamovibilità ai funzionari del pubblico Ministero. La questione è vecchia ed è stata sempre risolta in senso negativo. Anche il recentissimo testo unico delle disposizioni sull'ordinamento giudiziario ripete integralmente, all'articolo 77, l'articolo 129 della legge Zanardelli: « Il pubblico Ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, ed è posto sotto la direzione del ministro della giustizia ».

La genesi di questa disposizione, che risponde ad un concetto meccanico della divisione dei poteri, va ricercata nei tempi in cui, essendo elettivi i giudici, l'inquisizione e l'accusa spettavano allo Stato; ma, riconosciuta ormai al potere giudiziario una propria funzione sovrana, e ammesso che l'azione pubblica e l'azione privata coincidono pienamente nel rispetto e nell'osservanza della legge, la disposizione stessa non è più che un vero anacronismo, specialmente nocivo perchè fa persistere, sia pure in apparenza, un rapporto di soggezione che non è certo in armonia con la organica divisione dei poteri. È giusto per altro, che tutti coloro che ad uno stesso ordine appartengono, godano delle medesime guarentigie. Questo è l'ardente desiderio di migliaia di magistrati, ed io mi auguro che il Governo vorrà finalmente accoglierlo.

E quanto alle garanzie morali invoco inoltre dall'onorevole ministro che con in-

terna disposizione provveda a far togliere dai fascicoli personali dei magistrati le denunce anonime che vi sono raccolte con cura degna di miglior causa (*Approvazioni*). So di occuparmi di questione alquanto delicata, sebbene di aspetto modesto. Purtroppo vi hanno ancora piccoli centri, nei quali il signore della contrada e i suoi adepti, memori di tempi ormai sorpassati da un pezzo, con l'arma vile del ricorso anonimo tentano di colpire alle spalle chi il proprio dovere onestamente compie. Sperano che della calunnia qualche cosa resterà. E qualche cosa infatti rimane. Non tien conto, senza dubbio, dei ricorsi anonimi chi è chiamato a dare un giudizio sereno sulla probità del magistrato, ma sarà bene che anche gli accusatori intendano che certi mezzi non vanno adoperati e che, chiarita, se mai, la correttezza dell'accusato, ogni traccia della calunnia si cancella.

Ed ancora: al fine sempre di rafforzare l'autonomia dell'ordine giudiziario, è necessario che alla diretta dipendenza, e dirò meglio alla esclusiva dipendenza dei procuratori generali, dei procuratori del Re, dei giudici istruttori e dei pretori, siano posti gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, sì che formino un corpo ben distinto da quello dipendente dal Ministero dell'interno. Non deve esistere, neppure in astratto, la possibilità che funzionari di polizia giudiziaria vengano allontanati da un determinato ambiente, nel quale stanno per rendere qualche servizio alla giustizia: in certe materie si tratta non soltanto di essere, ma anche di parere.

Io spero che il ministro, che troncando le discussioni che duravano da mezzo secolo, volle quella unificazione della Cassazione che era un effetto storico e logico della compiuta unità d'Italia, e che riuscì a ridurre le circoscrizioni e ad eliminare centinaia di preture (e furon troppe), compirà l'ardua sua opera, anche se con i progetti, che da lui si attendono, dovrà modificare una parte delle sue stesse innovazioni.

V'ha chi crede, che per risolvere interamente il problema della magistratura, sia proprio necessario di rivolgere lo sguardo all'Inghilterra. Non saprei essere di tale opinione. La magistratura inglese ha basi istituzionali profondamente differenti: è stata tutta una tradizione diversa di diritto pubblico e di educazione politica che ha determinato la sua struttura speciale. Ma se il giudice inglese, onorevoli colleghi, non ha gradi e non ha gerarchie, anche presso di noi

v'ha una cosa che nella magistratura annulla i gradi e parifica le gerarchie: e questa è la rettitudine. A tale rettitudine ho voluto rendere omaggio, io non magistrato, occupandomi dell'ordine giudiziario. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Poggi.

POGGI. Io mi limiterò a brevissime considerazioni, tenuto conto della larga discussione che è stata fatta stamane e dell'ora. Vorrei dire anche: tenuto conto del precetto dantesco « sii breve ed arguto », se non sentissi di poter tener fede soltanto alla prima parte del precetto stesso.

La larga discussione che è seguita stamane, la delega concessa al Governo per gli emendamenti da apportare al Codice civile, al Codice di procedura civile, al Codice di commercio e al Codice per la marina mercantile, hanno tolto di mezzo una serie di argomenti che offrivano largo oggetto di discussione in occasione dello stato di previsione del bilancio della giustizia, discussione che si sarebbe potuta intitolare talvolta « brevi cenni sopra l'universo », perchè tutti i problemi di indole giuridica e d'indole sociale venivano affrontati.

Oggi d'altra parte, col Regio decreto 24 marzo 1923 che unifica le cinque Corti di cassazione, che sopprime numerosi tribunali e numerosissime preture, si sono tolte di mezzo tante discussioni che si facevano sopra la riduzione di questi centri giudiziari e sopra il numero dei magistrati.

È ben vero che sono sorte tutte le altre discussioni che si riferiscono ai risultati delle soppressioni medesime; ma il decreto è troppo recente nella sua applicazione perchè si possano prospettare adeguatamente tutti gli inconvenienti ai quali esso ha dato luogo.

Fu già osservato al riguardo, e lo disse l'onorevole Sandrini, che la distanza per accedere ai tribunali ed alle preture competenti in seguito alla mutata giurisdizione è troppo vasta; che il numero degli affari è diventato soverchio, non essendo in rapporto a quello dei magistrati assegnati ai singoli tribunali, che spesso figurano soltanto negli organici, onde non sono in grado di esaurire convenientemente e sollecitamente il lavoro loro assegnato e debbono, per necessità, provvedervi con grande ritardo, il che cagiona proteste e lagnanze degli ordini professionali, e malcontento del pubblico.

Fu, ad esempio, rilevato che, mentre si sono soppressi numerosi tribunali e nume-

rosissime preture, senza tener conto della distanza, in altro campo, la distanza e le difficoltà delle comunicazioni hanno fatto sorgere nuovi istituti culturali.

Sono sorte per esempio altre Università, sono sorti altri istituti. Di ciò vi è certo da compiacersi, perchè l'estendersi dei centri culturali è indubbiamente apprezzabile e costituisce un incentivo e una maggiore possibilità per raggiungere quel « divenire » che deve essere una costante aspirazione del popolo italiano, ed al quale non si giunge senza una larga diffusione della cultura.

Ma il criterio della lontananza non ebbe adeguata considerazione allorchè si trattò di sopprimere sedi giudiziarie; talchè la distanza, che parve eccessiva per gli studiosi, non si ritenne tale per coloro che dovevano adire il magistrato a tutela di un proprio diritto, o di un proprio interesse.

Promuovere un giudizio è diventato oggi molto costoso, si potrebbe dire cosa di lusso. Il rincaro dei fogli bollati, e l'inasprimento di tutte le spese inerenti allo svolgimento e alla definizione del giudizio sconsigliano in molti casi affrontarlo. È più la spesa che l'impresa, proprio come diceva la strega a Filippo II sul punto di essere abbruciata, e così, si rinuncia al giudizio, o si viene a transazioni o si sostituisce il giudizio dell'arbitro a quello del magistrato. L'amministrazione della giustizia è un'altissima funzione sociale, diceva stamane l'onorevole Sandrini, e non deve essere resa difficile o costosa, adducendo la riduzione della litigiosità o le necessità finanziarie poichè, come osservava un dotto magistrato, l'onorevole Marracino, nella sua pregevole relazione allo stato di previsione per la giustizia dell'esercizio finanziario 1921-22, « trattasi di servizio per il quale ogni spirito di economia può apparire in antitesi con le finalità e gli scopi che le une e gli altri hanno nell'organizzazione di uno stato libero moderno ».

Coi quali criteri di economia, se da una parte non si rende possibile, o almeno facile ai cittadini adire al magistrato, si crea non lieta condizione ai magistrati che, sono investiti di un altissimo ufficio, diuturnamente assolto con nobiltà e sacrificio, e che non hanno adeguato trattamento economico, perchè assai inferiore a quello di altri, che con eguali studi, hanno preferito alla magistratura l'esercizio della libera professione ed a quello di molte altre categorie di funzionari dello Stato, perchè se si giunse alla equivalenza dei gradi, non si è pervenuti, in realtà, ad una perequazione economica.

E ancora oggi i magistrati attendono la corresponsione di quella indennità di carica istituita con la legge 7 aprile 1921, che doveva livellare le retribuzioni dei magistrati a quelle di molte altre categorie di funzionari e impiegati dello Stato, (così si legge nella relazione parlamentare) che, pure non esercitando funzioni più alte o più importanti, sogliono, a differenza dei magistrati, aggiungere allo stipendio, per incarichi, missioni o lavori straordinari, varie indennità e competenze accessorie, che non di rado costituiscono un notevole aumento di retribuzione.

E si noti che per corrispondere questa indennità di carica ai magistrati, si inasprirono rilevantemente tutte le spese di giustizia. Si stabilì la tassa di bollo per ogni rinvio: di lire una dinnanzi ai pretori, di lire tre dinnanzi ai tribunali, di lire cinque dinnanzi alle Corti di appello e alla Cassazione; si istituì altra tassa di bollo sugli atti di istruzione rispettivamente di cinque, sei e dieci lire per ogni verbale, indipendentemente dalle tasse precedenti; per i decreti di volontaria giurisdizione, si applicò una nuova tassa di cinque, dieci e venti lire; tasse che furono raddoppiate, per le cause eccedenti il valore di cinquantamila lire. Così pure furono aggravate le tasse di sentenza in materia penale, le tasse di bollo, di concessione governativa, ecc. È avvenuto qui come per la tassa sugli spettacoli: si è imposta per devolverla alla beneficenza pubblica, ma il provento le si devolve solo in parte. Lo Stato seguita a percepire questi rilevanti oneri a carico dei contribuenti, poi incamera le somme e se ne vale per altri casi; il che mi fa ricordare quello che dicono i turchi: quando il danaro passa per tante mani difficilmente trova la sua originaria destinazione.

Certo è, ed è doveroso riconoscerlo, che a taluno degli inconvenienti verificatisi dopo la soppressione delle preture e dei tribunali in seguito al decreto del marzo 1924, il ministro della giustizia ha cercato di porre rimedio con un decreto del 30 dicembre ultimo scorso, che istituisce sedi distaccate di pretura ed apporta modifiche alle circoscrizioni giudiziali. Il che, lascia sperare che si provveda ad opportune revisioni, per eliminare tutti quegli inconvenienti che dal precedente decreto sono sorti.

E per tali revisioni anche i rilievi che si leggono nella pregevole relazione dell'onorevole Riccio ne forniranno all'onorevole ministro l'opportunità.

Ma se nell'attuale discussione non è il caso di soffermarsi sull'attesa riforma dei

Codici, esprimendo l'augurio che essa sia sollecita e possa rispondere alle giuste aspirazioni ed ai nuovi bisogni, stimo opportuno fermarmi brevemente su qualcuno dei provvedimenti che da troppi anni si dibattono senza che gli stessi, pur interessando profondamente l'Amministrazione della giustizia, abbiano avuto la loro soluzione.

Mi riferisco prima di tutto al gratuito patrocinio. Esiste in proposito una copiosa letteratura, monografie, studi, progetti di iniziativa parlamentare e governativa, discorsi e voti. Ma, in pratica, siamo ancora al 1865. Cinquantanove anni di esperienza, che tanti ne sono trascorsi dal decreto, hanno esuberatamente dimostrato che le radicali modificazioni apportate dal Governo alla difesa del povero, in forza dei pieni poteri accordatigli con legge 2 aprile 1865, furono una infelice innovazione allo stato legislativo che fino allora predominava in Italia, dove la magistratura dei poveri aveva degnamente risolto il problema, tanto dal lato umanitario che da quello giuridico.

Le magistrature del povero hanno nobilissime tradizioni italiane, derivando la loro vita dall'epoca dei gloriosi comuni italiani, delle repubbliche, e del più antico stato italiano: quello dei duchi di Savoia. Potrebbe essere interessante, ma sarebbe certo inopportuno, rievocare la storia della magistratura del povero, che sorta nel 1241 a Vercelli, fiorì nella repubblica veneta finché la stessa non cadde in mano degli Austriaci, nel Regno di Napoli, fino a Murat, e che raggiunse il massimo sviluppo e la più lunga durata negli stati del Piemonte.

Con tali magistrature, il povero aveva sempre una difesa accurata ed efficace: coll'attuale ordinamento ha per lo più una parvenza di difesa. Non parliamo del modo come essa si esplica nei giudizi penali: vi è tutta una letteratura umoristica al riguardo: bozzetti, monologhi, commedie. E non si è esagerato per amore del comico.

Chi si è trovato ad assistere ad un'udienza della pretura urbana di una grande città, e l'onorevole ministro che è un valoroso avvocato può farmene fede, in quegli antri dove si macella la bestia minuta, come argutamente diceva un valente peralista, ha visto la traduzione, così è il vocabolo, di lunghe teorie di giudicabili, in istato d'arresto, dei quali, prima dell'udienza, nessuno si è interessato, che affrontano il giudizio senza avere avuto i mezzi di difendersi, senza testimoni, perchè nessuno li ha dedotti, senza patrocinio, perchè tale non può dirsi quello

che presta loro un avvocato od un procuratore scelto all'udienza dal pretore tra quelli che sono presenti, difensore che non conosce l'imputato, non conosce il processo, e che nella maggior parte dei casi, si rimette al giudizio del pretore. Nè molto diversi sono i processi che si celebrano d'innanzi ai tribunali, quando il colore politico, o l'indole passionale del processo non ecciti professionisti ad interessarsi del bel caso, mossi dalla specialità dell'imputazione, o da un apprezzabile desiderio di notorietà.

In sede civile per ottenere il beneficio del gratuito patrocinio occorre a chi si propone chiederlo, anzitutto fare molti accessi in vari uffici per procurarsi i certificati di povertà e di nulla tenenza, uffici coi quali il ricorrente ha ben poca familiarità e in cui non trova sempre simpatica accoglienza. Ma per redigere il ricorso, per fare l'atto notorio che sostanzia quel tale *fumus boni juris*, per accertare il probabile buon esito della causa, ha bisogno di rivolgersi ad un avvocato, ed allora deve, prima di sapere se sarà o no ammesso, incontrare una serie di spese, accresciute ultimamente perchè il ricorso, che a termini del decreto del 1865 poteva farsi in carta semplice, oggi deve essere redatto su carta da lire 6.

Presentato il ricorso, se si trova probabile il buon esito della causa, la commissione affida il patrocinio ad un avvocato scelto tra quelli che hanno minore copia di affari, perchè giovani, o tra i meno noti. Esperimenti quindi, *in corpore vili*. Con quali risultati, è facile immaginare. Risultati che tutti quelli che hanno un po' di pratica giudiziaria ben conoscono, che sono diffusamente e briosamente enumerati in uno studio argutissimo che ha per titolo « La commedia della giustizia nell'ora presente ».

Quanto io dico, è bene dichiararlo, è senza ombra di censura e per i magistrati e per gli avvocati. La colpa non è degli uomini: la colpa risiede nell'attuale sistema, che si risolve in una denegata giustizia per il povero.

Ed in vista degli accennati inconvenienti, si ebbero ripetuti tentativi per apportarvi rimedio. L'onorevole Gallini fino dal 1903 presentava una proposta di legge per far rivivere l'avvocatura dei poveri, proposta che ripresentava nel 1906, ed alla quale fece seguito il progetto del guardasigilli Gallo, emanato successivamente da S. E. Orlando. Ed un altro progetto Coccu-Ortu, ed un successivo progetto di legge Gallini. Ma tutte queste proposte, le quali con modifiche e

varianti facevano in sostanza rivivere l'antica magistratura dei poveri, per vicende parlamentari o politiche, non giunsero in porto, lasciando insoluto il problema, che bisogna celermente risolvere affinché la difesa del povero diventi, come diceva Pisanelli, una realtà e perchè chi non ha mezzi possa trovare una adeguata difesa tanto in sede civile, che in sede penale, perchè possa compiere, senza aggravio finanziario, tutti gli atti di volontaria giurisdizione, perchè trovi un disinteressato patrocinio nelle numerose cause di infortunio che oggi, in molti casi, in troppi casi, costituiscono una triste speculazione a danno degli operai, e degli istituti assicuratori.

Una parola soltanto su un altro argomento che è stato accennato dal collega Sandrini, quello che riflette la delinquenza dei minorenni e i mezzi per prevenirla e ridurla. L'argomento di cui la Camera si è molto occupata risponde ad aspirazioni di filantropi, di sociologi, di giuristi. L'onorevole Orlando nella relazione al Re nel 1909 per la istituzione di una Commissione per i provvedimenti contro la delinquenza minorile, rilevava le paurose proporzioni che aveva assunto negli ultimi anni questa delinquenza.

Dal 1909 ad oggi, purtroppo, le cose non sono migliorate. La delinquenza minorile è spaventosamente cresciuta per numero e per gravità di reati, cosa che non è passata inosservata ai magistrati e a quanti si occupano di questo grave problema.

Abbiamo larghissima copia di scritti. Mi limito ad accennare alla proposta di legge fatta nell'ultima Legislatura dall'onorevole Coda, proposta che decadde per l'immaturo fine di quell'illustre parlamentare, alla cui memoria tributo un reverente saluto.

Il progetto fu ripresentato dall'onorevole De Capitani insieme ad altri, ma nuovamente decadde. Successivamente fu riproposto dall'onorevole Ollandini insieme ad altri colleghi, ma la proposta svolta d'innanzi alla Camera rimase presso la Commissione della giustizia.

Recentemente l'onorevole Casertano ha presentato un disegno di legge per l'assistenza sociale dell'infanzia mediante l'istituzione di un'Opera nazionale che, fra i numerosi compiti, si prefigge quello indicato all'articolo 2, di curare la protezione e l'assistenza dei minori travati.

Il proposito è indubbiamente lodevole per quanto possa sorgere il dubbio se, data la molteplicità degli scopi ai quali tende la proposta dell'onorevole Casertano, possano tutti essere raggiunti. Certo il bisogno urge ed ogni differimento aggrava la piaga sociale, a cui deve portarsi un efficace rimedio.

Si tratta di proflassi sociale: bisogna curare la delinquenza minorile come si cura la tubercolosi, la pellagra e la malaria, come si è fatto in tutti i paesi civili.

I giovani delinquenti devono essere curati, se non si vuole che si perpetui una generazione di *nequiores, mox daturos stirpem vitiosiore*, come dice il poeta latino. Alla prevenzione ed alla cura della delinquenza minorile deve rivolgersi vigile ed intensa l'attenzione del ministro della giustizia, che potrà ora essere più efficace in seguito alle disposizioni che, provvidamente, attribuiscono al Ministero della giustizia l'amministrazione delle carceri e dei riformatori.

Ma tra tutte le auspiccate riforme, una essenzialmente ne chiede ed ansiosamente attende il popolo italiano, quella che assicuri alla magistratura, nobilissima per tradizioni, per dignità, per quotidiano consapevole sacrificio, piena ed assoluta indipendenza. E nella forma e nella sostanza, in modo che essa possa esplicare la sua alta missione applicando la legge per tutti e contro tutti senza inceppamenti, senza timori, senza sospetti.

Occorre tener vivo nell'animo del popolo italiano il sentimento della giustizia, la fede più ferma e sincera nella sua esistenza palpitante, affinché i cittadini possano, come Renzo, confortarsi pensando che « a questo mondo vi è giustizia », senza che l'espressione di tale fede possa legittimare l'amaro commento del Manzoni: che un uomo sovrappaffato dal dolore non sa più quello che si dice. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 12.35.

Il Capo dell'Ufficio di Revisione e Stenografia

AVV. CARLO FINZI.

Roma, 1924 — Tip. della Camera dei Deputati.

