

# CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

XXX<sup>a</sup> LEGISLATURA - I<sup>a</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

## COMMISSIONI LEGISLATIVE RIUNITE DEL BILANCIO E DELLA GIUSTIZIA

### RESOCONTO

DELL'ADUNANZA DI MARTEDÌ 13 APRILE 1943-XXI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA **GRANDI**

#### INDICE

	<i>Pag.</i>
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Discussione e approvazione</i> ):	
Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1943-44. (2265) . . .	1215
PRESIDENTE - FODALE, <i>Relatore</i> , PETRONE, D'HAVET, VISCONTI, DE MARSICO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> .	

#### L'adunanza comincia alle 11.

(*Sono presenti: il Ministro di grazia e giustizia, De Marsico ed i Sottosegretari di Stato, per la grazia e giustizia, Putzolu, per le finanze, Pellegrini-Giampietro e per le corporazioni, Cianetti*).

PRESIDENTE. Chiamo a fungere da segretario il Consigliere nazionale Paladino.

Comunico che sono in congedo i Consiglieri nazionali: Mezzetti, Morselli, Pasini, Pavoncelli, Amaduzzi, Foraboschi, Angelini, Baccarini, Landi, Mariani, Pace Nicola, Pettini, Farinacci, Gianturco Bartolo, Orsolini Cencelli, Candiani.

Constato che le Commissioni riunite sono in numero legale.

**Discussione del disegno di legge: Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1943-1944. (2265)**

PRESIDENTE. Chiedo al Relatore, Consigliere nazionale Fodale, se desidera aggiungere nulla alla sua relazione.

FODALE, *Relatore*. Non ho nulla da aggiungere.

PETRONE. Sento anzitutto il dovere di esprimere al camerata Fodale tutto il mio compiacimento per la bella relazione ampia, analitica e che nello stesso tempo tiene conto delle necessità sintetiche chiarificatrici.

Prima di soffermarmi su alcuni punti della relazione, tengo a fare una premessa che è anche una rispettosa richiesta di precisazione al Guardasigilli Ecc. De Marsico.

Nel 1940, mentre stavano per concludersi i lavori preparatori per la nuova codificazione, l'Ecc. Grandi annunciava il proponimento di fare seguire alla pubblicazione del Codice civile una espressa promulgazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato. La Commissione delle Assemblee legislative per la riforma dei codici, manifestandosi pienamente favorevole alla proposta, iniziava la discussione del complesso argomento. I lavori della Commissione non avevano tuttavia uno svolgimento conclusivo, essendo intervenuta poco dopo la decisione dell'Ecc. Grandi di avocare a sé lo studio del problema.

È da augurarsi che l'Ecc. De Marsico, riprendendo gli studi iniziati, possa giungere rapidamente alla redazione di uno schema preliminare di « principi generali ». Il problema, largamente discusso dagli studiosi in questi ultimi anni, sembra ormai maturo per la soluzione. Uno schema di « principi » potrebbe avviare gli studi preparatori ad una fase conclusiva eliminando le discussioni troppo astratte e teoriche.

Sarebbe certamente, a mio parere, grave errore abbandonare la proposta avanzata dall'Ecc. Grandi. I principi generali costitui-

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

scono un complemento quanto mai opportuno della codificazione; essi, oltre a fornire un sicuro criterio di interpretazione delle norme legislative, varranno ad individuare e qualificare nella sua unità organica il sistema giuridico dello Stato Fascista e potranno infine costituire le linee programmatiche dell'ulteriore sviluppo legislativo.

Non mi soffermo ancora sull'argomento, nella fiducia che l'Eccellenza il Ministro De Marsico voglia prenderlo in esame, e passo senz'altro alla relazione del camerata Fodale. Essa va elogiata per la esposizione indovinatissima che egli fa degli aspetti essenziali della procedura civile. Questa si fonda soprattutto sulla rapidità e semplicità dell'istituto del giudice unico fissato per il periodo istruttorio e sulla garanzia soprattutto di competenza insita nell'istituto della collegialità.

Inoltre, il Codice di procedura civile limita il numero delle sentenze appellabili, con la riduzione dei motivi di appello. Ciò rappresenta un progresso, in quanto varrà ad eliminare la mentalità, diffusa nelle categorie forensi e anche fra gli stessi magistrati di considerare la sede di primo grado di Tribunale come una specie di prova generale dei giudizi di appello, il che ha dato luogo alle sentenze così dette elusive, cioè che valutano soltanto il fatto, eludendo ogni decisione sul diritto, nell'idea che la valutazione e decisione si sarebbero verificate nel giudizio di appello. Ora con la nuova procedura ci siamo messi sulla retta via per eliminare questo inconveniente, anche perchè il giudice unico istruttore potrà eliminare ogni cavillo, accorgimento e deviazione. Con ciò non si intende, però, affermare — come si tenta da parte di qualcuno — che con il giudice unico istruttore ci si avvii verso l'attuazione totale del sistema del giudice unico con l'abolizione progressiva del collegio. In merito si dice che, dato che il giudice istruttore segue il processo in tutti i suoi dettagli, mentre che gli altri componenti del Collegio non ne sono edotti che all'ultimo momento e dallo stesso giudice istruttore, la decisione collegiale sarà più formale che sostanziale. Al riguardo, a rafforzare tale convincimento negativo, contribuisce l'articolo 190 del Codice di procedura civile che stabilisce: « Nel rimettere le parti dinanzi al Collegio, il giudice istruttore fissa l'udienza per la discussione davanti a questo ». E, siccome, in base all'articolo 114 delle norme di attuazione, la composizione del collegio giudicante, è determinata con decreto del Presidente del tribunale al principio di ogni trimestre, il giudice istruttore potrà scegliersi

l'udienza, che più gli paia, ed evitare colleghi troppo zelanti e precisi. Questo inconveniente si sarebbe potuto eliminare con l'attribuire al presidente la fissazione dell'udienza, avvantaggiando così anche la razionale distribuzione delle cause nelle varie udienze. Poichè, camerati, bisogna tener ben fermo il concetto che il giudice istruttore e collegio sono due elementi che si integrano a vicenda e che corrispondono alla comune coscienza giuridica del popolo italiano.

Passando poi al periodo di attuazione della legge, son d'accordo con il camerata Fodale che non si possono trarre ancora delle conclusioni, e giudizi sicuri. Vi è soltanto da segnalare come motivo favorevole il successo ottenuto dalla disposizione dell'articolo 185 del Codice di procedura civile relativa al tentativo di conciliazione, che ha dato ottimi risultati. Anzi penso che l'Eccellenza il Ministro della giustizia dovrebbe seguire molto detta attività, incoraggiando i magistrati.

Come motivo di ordine negativo, è da segnalare la tendenza della categoria forense di non costituirsi in cancelleria, bensì in giudizio, il che rappresenta un allungamento del giudizio, perchè impedisce al giudice l'esame preventivo delle cause. Occorrerebbe eliminare questo inconveniente.

La relazione si è poi soffermata a lungo sull'ordinamento giudiziario. È da rilevare come la nuova procedura pretenda un adeguato assetto degli organi giudiziari, il che è stato fatto dall'Eccellenza Grandi con il nuovo ordinamento, completato — bisogna ricordarlo — dagli speciali corsi di addestramento degli uditori giudiziari, istituiti dall'Eccellenza Solmi, i quali, per risolvere alcune critiche e vari rilievi sollevati contro di essi specie in Senato, dovrebbero oggi avere una apposita razionale regolamentazione. Peraltro, anche l'ordinamento della magistratura non ha mancato di sollevare critiche da parte di singoli, appunto perchè nulla può nascere perfetto nel senso che nulla può riuscire a soddisfare tutte le ambizioni o le aspirazioni più o meno legittime degli interessati.

Riconosciuto questo, affermo la convinzione che, a vittoria conseguita, l'attuazione del nuovo ordinamento, così magistralmente approntato dall'Ecc. Grandi, consentirà all'ordine giudiziario di rispondere appieno alle sacrosante esigenze più volte illustrate dal Duce, di una vigile, sollecita e illuminata amministrazione della giustizia, poichè esso offre questo duplice vantaggio: consente agli elementi eletti una rapidissima carriera e, nello stesso tempo, favorisce sufficientemente la

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

media dei magistrati. Sarebbe bene, quindi, che detto ordinamento non subisse modifiche periodiche, come è avvenuto nei passati ordinamenti, ma avesse una certa stabilità di durata.

E vengo ad un punto delicato della relazione del camerata Fodale: la crisi attuale che attraversa la professione forense. Di fronte alla concentrazione delle grandi attività produttive e con l'inquadramento delle forze produttive stesse nelle organizzazioni professionali, va mano mano scomparendo la figura del singolo cliente che si reca dal professionista e va quindi anche scomparendo la figura dell'avvocato autonomo. Invece, la professione legale, e con essa tutte le professioni intellettuali, si vanno man mano trasformando — ed è questo un fenomeno non soltanto italiano, chè anzi in molti paesi è molto più accentuato che in Italia — da lavoro autonomo in lavoro subordinato, in quanto i professionisti entrano al servizio diretto di grandi enti o di ditte produttive.

Si sono le organizzazioni dei professionisti e artisti rese conto di questa nuova situazione. O meglio, si sono le organizzazioni sindacali dei professionisti adeguate ai nuovi tempi?

Dobbiamo doverosamente riconoscere che la Confederazione dei professionisti e degli artisti ha mostrato di comprendere appieno la situazione e con la collaborazione dei competenti sindacati nazionali ha in gran parte attuato e va giorno per giorno perfezionando la tutela economica e morale delle attività tecniche e sanitarie in tutte le loro manifestazioni. Per quanto, invece, riguarda le professioni legali, abbiamo la sensazione che il Sindacato nazionale degli avvocati e procuratori più che una posizione di tutela positiva e costruttiva abbia assunto una posizione negativa di semplice resistenza e difesa delle vecchie posizioni, in buona parte non più difendibili. Infatti, il Sindacato nazionale insiste nella esclusiva tutela dei professionisti autonomi, mostrando di voler ignorare come questi vadano a mano a mano diminuendo di numero per dare la via ai professionisti subordinati. Anzi sono gli stessi professionisti autonomi che si trasformano in subordinati, pur essendo ancora tutelati esclusivamente come autonomi. Noi pensiamo invece che bisognerebbe estendere la tutela sindacale anche a dette sempre più ampie categorie di professionisti, sia stipulando appositi contratti collettivi, sia occupandosi del collocamento. Ciò allo scopo di impedire eccessivi, dannosi e immorali accaparramenti di inca-

ricchi e allo scopo di favorire l'avviamento al lavoro dei giovani professionisti. In tal modo non si verrebbe affatto ad abbassare il tono della professione forense, bensì se ne tutelerebbero il decoro e gli interessi, in quanto invece di abbandonare il singolo professionista di fronte ai grandi enti e alle grandi aziende produttive, il Sindacato ne verrebbe ad assumere a tutti gli effetti la sostanziale rappresentanza professionale.

In regime corporativo, non soltanto sostenendo la necessità della esistenza della innumerevole anonimità dei clienti e il principio della inderogabilità delle tariffe, si difendono l'autonomia morale e gli interessi dei professionisti legali, bensì occorre soprattutto tenere fermo il concetto — più volte affermato dall'Eccellenza Grandi e dall'Eccellenza De Marsico — che la categoria forense costituisce uno dei pilastri essenziali del culto della giustizia. Quindi bisogna soprattutto affermare il concetto della necessità della assistenza della categoria forense nelle sue nuove forme di attività lavorativa, in linea con l'etica del corporativismo. Pertanto bisogna tutelare non soltanto le manifestazioni di attività autonoma, ma anche quelle di attività subordinata.

Devo, però, riconoscere che il Sindacato nazionale degli avvocati e dei procuratori si va in parte, in questi ultimi tempi, ponendo su questa linea, come dimostra il recente accordo stipulato fra le organizzazioni sindacali interessate, grazie soprattutto all'attivo intelligente interessamento dell'Eccellenza Putzolu. Questo accordo ha trovato favorevole il Sindacato avvocati, in quanto non danneggia affatto la professione autonoma, perchè riguarda particolarmente le piccole vertenze dei lavoratori organizzati dalle associazioni professionali, le quali vertenze, per la loro modesta entità, non troverebbero troppo favorevole accoglimento presso i professionisti autonomi. Comunque l'accordo stipulato fra le varie associazioni competenti per la regolamentazione dei legali delle organizzazioni sindacali merita una particolare segnalazione.

Sull'accordo stesso, mi sia consentito sollevare due dubbi interpretativi. Sono molto turbato ed incerto circa la valutazione che dell'accordo potrà eventualmente fare la magistratura per quanto riguarda la inderogabilità delle tariffe legali nel caso di recriminazioni e quindi di richieste, da parte di singoli legali forfetari, di applicazione delle tariffe legali.

FODALE, *Relatore*. Questa preoccupazione non vi deve essere. Si tratta di un accordo tra

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

le confederazioni, che si basa sulla buona fede di chi lo stipula.

PETRONE. Il secondo dubbio riguarda il non esaminato e risolto problema della possibilità di una improvvisa denuncia dell'accordo sindacale stesso da parte di una delle associazioni stipulanti.

FODALE, *Relatore*. Speriamo che non si verifichi.

PETRONE. Nell'accordo non si considera la durata.

Lasciando da parte questo problema, mi avvio alla conclusione.

La relazione del camerata Fodale non si occupa del gratuito patrocinio e bene ha fatto, poichè pensiamo che il problema meriti uno studio approfondito per una soluzione squisitamente corporativa. In accordo con quanto ebbe qui a dire, in occasione della discussione del bilancio della giustizia dello scorso anno, il camerata Landi, presidente della Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria, penso che non il professionista debba fare gratuitamente l'avvocato dei poveri, ma siano le organizzazioni del Regime che, in nome dell'eterno principio della solidarietà sociale, debbano provvedere all'assistenza legale in tutte le vertenze, non soltanto in quelle del lavoro, tutte le volte che il cittadino non sia in condizioni economiche di potervi provvedere da se stesso, e che si profili il *fumus boni juris* della sua richiesta.

Interessanti considerazioni ha enunciato il Relatore circa il procedimento ed i metodi di formazione della norma legislativa. In merito egli ha ricordato il metodo seguito nella formazione del Libro del lavoro del Codice civile. Voglio aggiungere a questo esempio il processo di formazione della legge sui diritti di autore, per la quale sono stati preventivamente interpellati ed appositamente convocati dal Ministero della cultura popolare tutti gli organi corporativi e sindacali. È questo un metodo che andrebbe generalizzato, perchè io penso che debbano essere favoriti gli scambi di vedute ed i frequenti diretti contatti tra la burocrazia ministeriale e gli organi sindacali e corporativi durante il periodo precostituzionale della formazione delle leggi. Ciò sarà veramente benefico, in quanto al tecnicismo spesso avulso dalla vita dei burocrati, si aggiungerà la snellezza, l'agilità, e anche la spregiudicatezza, la freschezza ed aderenza alla vita dei funzionari e dirigenti sindacali e corporativi. E sarebbe questa una delle vie, e non l'ultima, per avviarsi verso l'auspicato, atteso, rivoluzionario rinnovamento in senso

fascista e corporativo della nostra burocrazia. (*Applausi*).

D'HAVET. Nel capitolo riguardante le controversie di lavoro, il camerata Fodale, nella sua veramente interessante e chiara relazione, rileva che il numero delle controversie individuali del lavoro portate in sede giudiziale risulta in progressiva decrescenza, e che parimenti risulta ormai pressochè nullo il numero delle controversie collettive portate alla Magistratura del lavoro; al riguardo egli soggiunge: « Le conseguenze che si possono trarre non devono limitarsi a mere conclusioni numeriche delle vertenze, ma all'attività conciliativa delle associazioni professionali e degli organi corporativi che arresta lo sviluppo delle controversie prima della fase giurisdizionale ».

Il fenomeno dell'anzidetta progressiva decrescenza delle controversie giudiziali sindacate merita di essere considerato e messo in particolare rilievo. Varie sono le cause di tale fenomeno e desidero porne in rilievo alcune che hanno stretto rapporto con l'attività delle associazioni sindacali. Tra queste cause, è di primaria e predominante importanza l'azione svolta dalle associazioni sindacali in materia di assistenza nelle controversie individuali del lavoro. Essa ha contribuito efficacemente, come si prevedeva dal legislatore, a diradare il numero delle controversie destinate al giudizio del magistrato, sistemandole equamente con spirito di reciproca comprensione e di collaborazione, fin dal loro nascere, e ciò può emergere anche da un raffronto annuale tra il numero delle vertenze denunciate per l'esperimento di conciliazione sindacale e quello delle vertenze per le quali è intervenuto il verbale di mancato accordo.

Ma un'altra causa di notevole e più ampia portata che contribuisce a sempre più rarefare il fenomeno delle controversie del lavoro va ricercata nella regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro, e soprattutto nel fatto che questa è venuta, sempre più, anno per anno, intensificandosi, non soltanto verso la totalitaria estensione delle categorie, ma altresì mediante una sempre crescente azione di profondità e di particolarità, disciplinando i rapporti di lavoro, sia mediante i contratti collettivi di carattere generale, sia altresì mediante accordi sindacali di carattere particolare, riguardo a quegli speciali punti o aspetti del rapporto di lavoro che di volta in volta si rendevano meritevoli di particolare regolamentazione, onde sopire ed evitare contestazioni nella pratica dello svolgimento del rapporto di lavoro.

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

Una oculata osservazione dello sviluppo delle controversie del lavoro e del loro oggetto ha potuto invero servire molto spesso come indice, per le associazioni sindacali, della necessità od opportunità di disciplinare mediante patti collettivi questioni ed argomenti, che altrimenti avrebbero potuto continuare ad essere dibattuti e discussi tra datori di lavoro e lavoratori, provocando di conseguenza controversie individuali e liti giudiziali.

Questa complessa azione sindacale ha potuto portare anche altri indiretti benefici agendo sulla psicologia individuale, essendo evidente che l'intensificata ed approfondita regolamentazione collettiva suaccennata ha grandemente contribuito a far penetrare nei singoli rappresentati (per via di avvicinamento dell'associazione al singolo) la migliore e più perfetta coscienza dei propri doveri e diritti, e quindi la consapevolezza dei limiti e delle condizioni con cui tali diritti e doveri possono essere debitamente esercitati; il che ha valso certamente come contributo alla diminuzione del fenomeno litigioso. Ciò può essere comprovato anche dalla constatazione che in un quindicennio di giurisprudenza del lavoro, il contenuto giuridico delle vertenze individuali è venuto sempre più gradualmente a spogliarsi delle scorie, costituite dalle cause che nei primi anni si portavano al magistrato, per questioni così ovvie ed elementari per le quali certamente non sarebbe stato necessario disturbare la giustizia, se appena le parti, (datori di lavoro e lavoratori) avessero avuto una migliore conoscenza della sfera dei propri diritti e doveri.

Tutto considerato pertanto, se si riconosce che, come fu più volte affermato, nella sfera dei rapporti di lavoro, il moltiplicarsi delle controversie tra prestatori d'opera e imprenditori, costituisce uno stato patologico che può turbare la regolarità dei rapporti stessi, e quindi può recare danno in ultima analisi all'interesse della produzione nazionale, tanto più in quanto siano gravi e numerose tali controversie, deve concludersi che l'azione delle associazioni sindacali con l'attuazione sempre più integrale della disciplina sindacale, ha raggiunto anche in questo campo un più che soddisfacente risultato. Ciò che costituisce anche una conferma della fiducia che può essere riposta nell'assolvimento dei compiti demandati alle associazioni sindacali, e particolarmente dei delicati e complessi compiti ad esse demandati nel tempo di guerra. (*Applausi*).

VISCONTI. Desidero interloquire brevisimamente per una semplice raccomandazione.

La disposizione per la quale il giudice istruttore non può assumere per ogni udienza istruttoria un numero di cause superiore a quattro è veramente provvida. Contenuto il carico di ogni singola udienza istruttoria in una tollerabile massa di lavoro, essa si appalesa mezzo eccezionalmente idoneo per la eliminazione dei motivi di incidente e per fissare i termini di contrapposizione tra domanda ed eccezione. Peraltro, questa disposizione influenza anche beneficamente il cosiddetto fenomeno della pluralità di convocazioni del difensore nello stesso contesto di tempo. Poichè accade spesso che, per la stessa ora dello stesso giorno, il difensore sia convocato dinanzi a giudici istruttori dello stesso ufficio giudiziario e molte volte dinanzi a giudici istruttori di uffici giudiziari diversi, dislocati spesso in punti opposti dello stesso centro, la disposizione che limita il numero di cause per ogni singola istruttoria, porta ad una riduzione di questo inconveniente. Però, a mio avviso, l'inconveniente potrebbe essere ulteriormente ridotto, quando i capi degli uffici giudiziari più elevati in grado convocassero i capi degli uffici giudiziari minori e, di intesa con il rappresentante del sindacato forense, venisse predisposto un piano di lavoro, piano da organizzarsi nell'intento di ridurre al minimo le interferenze di orario.

In questo senso, raccomando all'Eccellenza il Ministro l'esame di questa specifica esigenza del difensore. (*Applausi*).

DE MARSICO, *Ministro di grazia e giustizia*. Camerati, il rapido sguardo che io getterò oggi sull'amministrazione della giustizia ha come suo necessario punto di partenza il momento in cui, chiusa la fase, più fervida che lunga, di formazione dei Codici mussoliniani, fu, secondo il nostro stile, immediatamente iniziata quella dell'applicazione, della quale è difficile prevedere la durata, non le fortune: Al periodo più intenso e conclusivo dell'una, all'avviamento sagace dell'altra ha presieduto l'intelletto di Dino Grandi, nel quale perciò, interprete del vostro pensiero, oserei dire dell'ammirazione del paese, io saluto l'ultimo e maggior costruttore, geniale ed infaticabile, che ha potuto provare la vitalità dei delicati congegni saggiandone lui stesso la piena capacità di funzionamento. (*Vivissimi generali prolungati applausi*).

È nel senso dell'impulso da lui impresso che legislazione e giustizia continuano e continueranno a muoversi, ed io affermerei perciò che, se per la brevità del tempo da me speso in questo dicastero devono per grandissima parte riferirsi a lui le cose che io sono per

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

dirvi, devono tutte riferirglisi per lo spirito che le anima.

Sarebbe superfluo anche l'accento panoramico agli istituti che sono tramontati, cambiati o sorti nel vasto ciclo della riforma: tutto ciò è stato esposto nella discussione dei precedenti bilanci, ed è una realtà che, penetrata nella conoscenza dei tecnici, rapidamente penetra anche in quella del popolo. D'altra parte, la completa, chiara relazione del camerata Fodale, avendo esaurito l'analisi dei vari aspetti in cui l'esame del nostro bilancio può scindersi, mi permette fermarmi a cogliere in sintesi i modi onde l'esecuzione delle nuove leggi avviene, i risultati che se ne traggono e che è dato sperarne, e, in ciò, i caratteri essenziali che la giustizia italiana va assumendo.

La riforma che, tra tutte, ha richiamato e richiama l'attenzione del Ministero della giustizia è, naturalmente, quella del processo civile, alla quale i camerati Petrone e Visconti hanno dedicato acuti interessanti rilievi. Modificazione radicale e coraggiosa di quasi tutti i vecchi istituti processuali, essa non mancò di suscitare in principio incertezze e preoccupazioni, ormai decisamente quasi superate. Tutto ciò non poteva stupire essendo costante nella storia che la innovazione delle leggi processuali, assai più di quella delle leggi sostanziali, trovi almeno perplessi gli animi di quanti sono chiamati ad applicarle. Le leggi processuali formano abiti mentali ed orientamenti di lavoro che inducono a ritenere pietrificata in talune forme la perfezione delle cose, a ritenere queste forme suscettibili di rispondere anche ai fini nuovi del diritto, sicchè il mutamento del processo è il primo degli scopi che ogni Rivoluzione si propone, l'ultimo e forse il più difficile ad attuare, ed è il momento che segna davvero il balzo innanzi della coscienza giuridica di un popolo.

Questa volta, tra noi, il fenomeno si è presentato con una complessità anche maggiore, poichè, modellata sostanzialmente l'architettura del processo civile su quella, collaudata dalla pratica di oltre un decennio, del processo penale, questa unità del processo, se offriva una parziale preparazione al nuovo rito, dava dall'altra parte la esatta distanza del nuovo dal vecchio. Ma in tale unità era il motivo di un più alto impegno del Regime. Frutto di una più profonda elaborazione dei principi che devono presiedere al processo in generale; espressione della prevalenza del carattere pubblicistico, se pur variamente graduato, che la coscienza attuale

esige nel processo, qualunque ne sia l'oggetto, ogni difficoltà per la sua entrata in vigore doveva essere rimossa; altrimenti, sebbene maturi i principi, la realtà si sarebbe rivelata inetta a realizzarli.

Alcune non lievi difficoltà, massime di sufficienza numerica del personale, avrebbero potuto un anno fa mettere in pericolo l'entrata in vigore del nuovo codice di rito.

Il dilemma era posporre l'applicazione di questo alla soluzione di tali problemi, o questa all'altra.

Non si poteva tenere via diversa da quella adottata, anche se è costata e continua a costare ricerca frequente di adattamenti e spirito di sacrificio nei giudici e nel foro. L'altra avrebbe costato ben più: il sacrificio di una giustizia sollecita, che è la sola, reclamata dal popolo, utile a dimostrare e non soltanto a proclamare che per noi Stato e legalità sono una cosa sola.

A superare il trapasso dal vecchio rito, oltre la più esatta comprensione da parte di tutti i soggetti del processo, un duplice accorgimento è stato necessario: l'uno inteso a regolare con apposite norme legislative la fase di transizione fra i due sistemi processuali, l'altro diretto ad agevolare la prima uniforme interpretazione dei nuovi istituti e dei criteri giuridici che li informano. Al primo hanno provveduto le norme di attuazione e le disposizioni transitorie secondo varie circolari contenenti direttive alla magistratura sui punti salienti della riforma.

Circa il meccanismo di trapasso al nuovo rito, si dovè anzitutto considerare a fondo a quale legge sottoporre le cause già iniziate alla data del 21 aprile 1942-XX. Autorizzare per esse l'applicazione della vecchia procedura sarebbe stato preferibile per diluire nel tempo le difficoltà della transizione, ma ne sarebbe derivato il grave inconveniente della esistenza contemporanea di due procedure, con un disagio che sarebbe potuto durare indefinitivamente, per la possibilità di lungaggini che il vecchio Codice offriva. Il sistema opposto, col vantaggio di unificare quasi di colpo il meccanismo procedurale, procurò lo sforzo rilevante di inquadrare tutti i processi pendenti nel nuovo rito entro il termine prestabilito con carattere perentorio. Nello scegliere questa seconda soluzione si confidò nell'opera dei magistrati e dei funzionari, nella leale collaborazione dei difensori, e la fiducia non fu riposta invano.

Allo spirare del termine di 3 a 5 mesi che fu assegnato alle parti per la trasformazione del rito, periodo di seria preparazione e di

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

operosa vigilia per tutto il personale giudiziario, una mole di lavoro superiore ad ogni previsione venne a gravare sulle varie magistrature: circa 20.000 processi, sui Tribunali, e circa 13.000 sulle Corti di Appello, distribuiti con proporzione disuguale, in prevalenza sulle magistrature dei centri maggiori.

La impostazione e la trattazione di questa massa ingente di cause fu iniziata e proseguita con alacrità encomiabile.

Trascorsa la fase integrativa dei procedimenti già in corso, fattosi notevole il numero delle cause che quasi contemporaneamente, nel termine di rigore, erano divenute mature alla trattazione, si trovò esposto al vaglio della prova tutto il nuovo sistema ed, in specie, l'ufficio del giudice istruttore, giustamente definito il suo cardine. E non tardò ad imporsi il problema se adottare, nella fissazione delle udienze, il criterio cronologico o quello di opportunità. Negli effetti pratici si sarebbero equivalsi, ma il mero criterio cronologico avrebbe creato l'irrigidimento dei ruoli a tutto scapito delle cause nuove, e compromesso fin dall'inizio lo scopo della riforma, di una maggiore speditezza del processo. Si assicurò quindi al nuovo sistema la maggiore elasticità, impartendo direttive per la distribuzione delle cause nel tempo secondo un criterio di opportunità, desunto dalla specifica valutazione dell'oggetto della lite.

È confortante constatare che, specie nelle sedi maggiori, quasi tutti i processi iscritti a ruolo, comprese naturalmente fra queste le cause riassunte, sono entrati nella fase istruttoria dopo soli tre mesi di lavoro effettivo sotto l'impero della nuova legge, il che prelude ad una non lontana normalizzazione.

A conseguire questo effetto non piccola parte va attribuita all'istituto della conciliazione: sui 23.743 processi definiti, ben 11.663 risultano infatti conciliati davanti all'istruttore, nella proporzione, che deve considerarsi elevatissima, di circa la metà. In alcune sedi essa sale ai due terzi delle cause definite, in altre addirittura ai tre quarti. Ciò dimostra con quale fervore e serietà d'intenti i giudici si siano accinti ad assolvere il nuovo delicatissimo compito, il prestigio che la magistratura riscuote ed i frutti che possono ricavarne nella lotta contro la litigiosità.

Mi sarà però consentito esprimere anche la certezza che in ogni tentativo di conciliazione il giudice si lascerà guidare non dal semplice desiderio che una lite sia evitata ma, sulla base della serena e completa va-

lutazione dei termini della controversia, dall'intento di anticipare in una giusta composizione la giusta decisione. La certezza, cioè, che il giudice non perderà mai di vista il confine che l'uso del suo prestigio non deve oltrepassare, e s'ispirerà sempre al concetto che la lotta per il diritto, sotto l'egida dello Stato, ben diversa dalla litigiosità, è la più nobile affermazione della dignità del cittadino, e che il tentativo di conciliazione disciplinato dal Codice vuol esserne un modo di applicazione, non di repressione.

È qui dove l'accennato cambiamento di orientamenti e di costume, agevolato — è doveroso rammentarlo — dalla competenza e dalla passione di Antonio Putzolu, ha avuto fin ora la sua chiara affermazione. (*Vivissimi applausi*).

Sotto altri profili bisognerà con ogni cura incoraggiarlo e sorvegliarlo. Così, per quanto riguarda il principio dell'oralità del procedimento. L'abitudine di svolgere per iscritto gli argomenti su cui si chiede la decisione del giudice non è facile a sradicare, e minaccia di sopravvivere per l'utilità che tal sistema può avere tuttora in cause di particolare importanza o per circostanze speciali. Ora se può essere opportuno evitare che la soverchia rigidezza del procedimento orale possa nuocere talvolta alle esigenze di un ponderato esame della controversia e consentire che il giudice autorizzi le parti a presentare memorie, bisogna però energicamente impedire che con espedienti furbeschi si violino manifestamente le norme del contraddittorio e dell'oralità ed anche il principio di lealtà e probità espressamente affermato nel Codice, spostando il centro di gravità del processo dalla fase istruttoria alla fase finale decisoria.

Così ancora, dovrà essere disciplinato in modo uniforme il regime dell'ordinanza istruttoria, altra chiave del nuovo procedimento. Abolite le sentenze interlocutorie, destinata all'ordinanza istruttoria del giudice o del collegio la soluzione provvisoria delle questioni della causa, un grave problema, attinente alla serietà della funzione giudiziaria, è sorto nella pratica, potendo avvenire che per affrettato studio delle questioni di diritto o per incompleta conoscenza dei fatti della causa, debbano essere revocate ordinanze istruttorie dallo stesso giudice che le ha pronunciate, perchè riconosciute poi ingiuste o non convenienti allo scopo.

Un terzo problema, di importanza multi-forme, che dovrà essere attentamente studiato, concerne l'intervento del Pubblico Mi-

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

nistero nelle udienze istruttorie e nella fase decisoria davanti al collegio.

Ma non si tratta che di incertezze transeunti che non menomano affatto la bontà, l'utilità sociale, la solidità costruttiva del sistema. I vantaggi saranno palesi ed interamente avvertiti quando alcune situazioni contingenti saranno risolte con la conclusione vittoriosa della guerra e il successivo adeguamento di quelli che sono gli strumenti della giustizia, magistratura e locali.

La funzione giudiziaria in materia corporativa — di cui si è occupato il camerata D'Havet — ed aggiungo, giacchè me ne dà occasione, di previdenza ed assistenza obbligatoria, procede con ritmo di assoluta normalità. Nè, dal lato processuale, poteva avvenire diversamente, se si considera che il nuovo rito si basa in massima parte sulla estensione e sullo sviluppo razionale dei principi fondamentali contenuti e già favorevolmente sperimentati nella legge processuale del lavoro. Rarissimi, anche nell'ambito delle Corti maggiori, Milano, Roma e Napoli, i conflitti collettivi, mentre permane piuttosto sensibile il numero delle controversie di carattere individuale. Ed anche in queste, tranne qualche caso, non si sono presentate questioni che in particolare modo abbiano riguardato gruppi numerosi di lavoratori o rivestito particolare interesse sociale o giuridico. In genere l'oggetto della contestazione attiene alla qualifica del prestatore d'opera, ai limiti della paga e dell'indennità di licenziamento, alla retribuzione del lavoro straordinario e festivo.

In complesso vanno poi segnalate una contrazione nella tendenza litigiosa — indice confortante della comprensione con cui si svolgono i rapporti tra datori e prestatori di lavoro — ed una spiccata tendenza conciliativa agevolata dalle norme procedurali e confermata dallo scarso numero delle vertenze appellate, circa un quarto, e dall'alta percentuale, i due terzi, degli appelli definiti con la conciliazione.

Non hanno ancora avuto modo di trovare concreta applicazione il diritto sostanziale in materia di lavoro, il ricorso alla decisione secondo equità e la remissione della controversia ad arbitrato di consulenti tecnici.

Sul personale giudiziario è doveroso che, in un momento come questo, io non mi limiti a richiamare fuggevolmente la vostra attenzione.

Poche volte o nessuna, io credo, questo problema sempre notevole ha raggiunto la complessità e la gravità attuale. Le cause sono intuitive.

L'attuazione dei nuovi Codici e la vasta legislazione sorta dalla guerra avrebbero richiesto piena efficienza di quadri.

Il personale dell'ordine giudiziario, invece, già ridotto nelle sue file per numerose vacanze di ruolo, si è ulteriormente rarefatto per i richiami alle armi. L'esiguo aumento di organici, deciso nel 1940, al di fuori di ogni previsione di carattere eccezionale, ed i concorsi banditi non sono bastati a coprire neppure i vuoti preesistenti. Il divieto di nuove assunzioni di personale ha reso in fine più acuta la crisi, sicchè oggi — cifre da meditare — sono vacanti nella magistratura 863 posti, nelle cancellerie 1506: circa un quinto in ciascuno dei due ruoli.

Anche l'attuazione dell'ordinamento giudiziario, quanto al passaggio dei pretori più anziani nel ruolo collegiale, alla normale distribuzione degli uditori fra i due ruoli ed alla preparazione del nuovo regolamento generale giudiziario, è di fatto sospesa.

Qualche vantaggio si trae, massime per i gradi elevati, dalla legge 28 gennaio 1943-XXI, n. 33, concernente la sospensione del collocamento a riposo di ufficio di magistrati e cancellieri.

Il problema della magistratura tuttavia non è soltanto quantitativo, ma è prevalentemente qualitativo. Io che considero titolo incomparabile di onore avere speso fin oggi le mie energie nell'agone giudiziario, e che osservando il funzionamento della giustizia italiana quasi in ogni regione ho potuto constatare che, dal vertice alle basi della piramide, l'ordine dei magistrati possiede, nella sua grande maggioranza, un tal complesso di qualità intellettuali, culturali, morali da costituire una vera aristocrazia del paese, io non esito un istante a far mio, con assoluta convinzione, l'elogio che tante volte nelle assemblee legislative essa ha riscosso. Ma ciò non toglie, ciò impone anzi che, per mantenerla, debba essere continua e severa la cura della magistratura verso sè stessa, del mio Ministero verso la magistratura.

Il magistrato mediocre, qualunque ne sia il grado, non può tollerarsi che come una sventura dello Stato: il magistrato stesso deve aborrire il pericolo di diventarlo. Devono quindi essere convergenti lo studio dello Stato prima di assicurarsi la migliore possibile massa di magistrati, poi di aiutare il perfezionamento dei magistrati prescelti, e quello del magistrato di curare, nella coscienza della sua altissima missione, il proprio perfezionamento.

Nessuno si dissimula che la dignità sociale e morale del magistrato oltrepassa oggi di

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

gran lunga la sua dignità economica: ma il magistrato deve ricordare che, nel momento stesso di scegliere la sua via, ha professato una vocazione e si è impegnato a non venirle meno.

I magistrati non dovranno mai concludere da questi ragionamenti che da essi si chieda troppo. Per essere degni di una funzione che la coscienza nostra pone su tutte le altre bisogna accettare il dovere di uno sforzo inesaurevole che ad essa avvicini le capacità umane. Ed essi saranno i primi a riconoscere che, con un rigore progrediente coi gradi della carriera, la scelta debba essere precipuamente improntata al criterio della capacità; che una magistratura in cui questo non operi di continuo, è inconcepibile.

In ciò è il vero presupposto di quella completa, assoluta autonomia funzionale che nei controlli giurisdizionali, cioè solo nell'interno stesso del congegno, trova insieme il suo limite ed il suo sviluppo, e non deve temere l'assalto e neppure il contatto di influenze esterne, menomando la quale un paese menoma quegli organi di giustizia che si è faticosamente dati. Il felice compimento della codificazione pone oggi l'Italia in condizione di conoscere tutto il corpo delle leggi che la Rivoluzione ha voluto creare, norma sicura della condotta dei singoli, nessuno escluso, e della condotta del giudice. L'esame del bilancio non apre più, come negli anni passati, la via a discutere di istituti e di sistemi, ma impone prendere atto di questa svolta decisiva nella vita nazionale. Il periodo in cui potè sembrare incerto se la legge positiva contenesse o rispecchiasse lo spirito della Rivoluzione, e se, per secondarlo, serbasse elasticità sufficiente, o richiedesse l'intervento di audacie interpretative, è chiuso definitivamente. Le nostre leggi sono le leggi del Fascismo: altro fascismo non v'è che quello delle leggi che abbiamo costruite. (*Vivissimi applausi*).

Un aspetto singolare dell'attività giudiziaria in questo periodo, per la sua mole e per le sue connessioni col governo generale del paese, concerne la repressione dei reati contro la disciplina dei consumi. Ad essa è stata rivolta opera assidua ed originale di legiferazione, di indirizzo e di controllo.

Nelle immediate ripercussioni sul mercato che la guerra attuale, come ogni altra, ha avute, le norme penali sono intervenute a sostenere ed agevolare l'attuazione dei provvedimenti diretti a disciplinare la raccolta, la distribuzione, il consumo delle merci, a prevenire e reprimere il flagello della specula-

zione; a contenere le infrazioni di ogni specie. Chi guardi il lavoro legislativo diretto a questo scopo non con l'occhio del teorico e la postuma saggezza dei fatti avvenuti ma riportandosi all'incalzare delle contingenze improvvise ed all'assenza di precedenti che potessero fornire un modello, deve convenire che questo gruppo di leggi, come dimostra la curva numerica dei processi, ha raggiunto nel modo migliore l'effetto di creare una coscienza anonaria, coefficiente prezioso di solidità della resistenza interna della Nazione. Ed esso è tanto più degno di essere segnalato in quanto si è raggiunto in misura prevalente con gli organi della giurisdizione ordinaria, in anni di conflagrazione cui nessun'altra per violenza può paragonarsi.

Una idea almeno approssimativa del lavoro che la magistratura ha dovuto assolvere sarà data da una cifra: nel 1942 i procedimenti definiti sono stati 158.837; e da un rilievo: il rito del giudizio per direttissima che nei primi periodi di persecuzione di queste nuove forme di reati non poteva non apparire indispensabile, arrecò ai tribunali un lavoro di udienza inconsueto nei processi normali, per la sommarietà delle denunce che pervengono dal Pubblico Ministero, la frequente necessità di nuove contestazioni per mutamento degli originari estremi di fatto, per l'escussione di verbalizzanti e testimoni non vincolati da precedenti deposizioni.

La piena comprensione da parte dei giudici degli scopi cui le norme mirano e, più che la vigilanza, la guida esercitata dal Ministero della giustizia per illuminarne la portata e disciplinarne l'attuazione hanno reso possibile, senza pregiudizio per il resto del servizio, il puntuale adempimento della funzione in questo settore.

Tre caratteri hanno contrassegnato il procedimento anonario incidendo sul modo di esplicazione della giurisdizione: unico punto che qui interessa toccare, specie nei rapporti che ne sono sorti con funzioni di organi diversi.

In primo luogo, il complesso momento della denuncia. Il bisogno, fattosi subito strada fra il moltiplicarsi dei provvedimenti legislativi sulla materia e l'affermarsi del potere direttivo dei prefetti sul servizio alimentare delle provincie, di non sminuire questa unità di impulso neppure sul terreno dei reati, e l'opportunità di facilitare fin dal principio una selezione tra casi degni della indagine giudiziaria e casi per i quali se ne potesse prescindere, consigliò quell'articolo 13 della legge 8 dicembre 1942-XXI, che devolve ai prefetti

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

il potere di denuncia e che ha rappresentato nei risultati complessivamente utili della sua applicazione non una deviazione dai principi ma il nucleo di un nuovo istituto avente carattere, se non di eccezionalità, di assoluta specialità.

I dubbi e i contrasti cui ha dato luogo non sono tali da disconoscerne o menomarne i vantaggi.

In secondo luogo, la obbligatorietà del giudizio per direttissima. Prescrivendola, fu intento del legislatore ottenere, con la massima speditezza, la massima esemplarità della repressione. Ma il numero ingente dei procedimenti e la necessità nella maggior parte dei casi di indagini adeguate alla gravità delle sanzioni legali, ne hanno per lo più impedito l'attuazione.

Infine l'orientamento di giusta severità nell'applicazione delle pene da parte del giudice. Il divieto della sospensione condizionale della pena non è stata che la proclamazione, ispirata, come ogni precetto legislativo, alla media dei casi, di una evidenza insita nella realtà: non potersi la massa degli autori di fatti che si compiono in antitesi con le più ovvie e gravi necessità della Nazione in armi, considerare scevra di quel carattere di pericolosità sociale che osta alla concessione del beneficio. I casi che con quelli di massa non andavano confusi se ne sono ugualmente distinti per due vie: con la degradazione del titolo di reato, che il giudice ha potuto operare muovendosi tra la già larga molteplicità delle infrazioni ipotizzate dalle leggi, e col potere sovrano di grazia largamente esercitato, sempre che condizioni personali o familiari del condannato lo consigliassero.

Può dirsi quindi che la puntuale collaborazione dei vari organi interessati a questo che le circostanze rendono il più sensibile e difficile aspetto della giustizia di guerra ha egregiamente funzionato, contribuendo in misura cospicua alla tutela del fronte economico e morale interno.

Un cantiere dove l'esperienza elabora senza soste nuove forme di organizzazione e forse indirizzi di importanza legislativa è quello della esecuzione penale. Materia di riflessioni per tutti, questa si lascia meditare precipuamente per la soluzione e il superamento che, con gli sviluppi della realtà, essa segna di tutte le disquisizioni in cui ancora si dibatte la teoria. Mentre qui si discute circa gli scopi che, in astratto, la pena debba perseguire, i modi concreti con cui le pene si applicano li perseguono tutti ed indicano attraverso i risultati ciò che merita essere conservato, cor-

retto od abbandonato. Lavoro, scuola e disciplina, sono il trinomio nel quale da noi il reo soffrendo si redime, attraverso il quale la società lo sottopone ad espiazione e ne prepara il recupero. E il campo questo in cui non l'idea avanza il fatto ma il fatto avanza l'idea, almeno di molti, e in cui, trovata l'idea, almeno di molto, e in cui, trovata la strada, non dobbiamo che rettificarne qua e là il profilo per rimanere alla testa delle nazioni.

Ciò che in questo momento sovrasta sulle affermazioni della nostra politica penitenziaria è l'impiego dei detenuti nel lavoro. Purificato dal carattere di intensificazione della pena, divenuto legge essenziale della punizione, è proprio esso che rigenera il caduto nella consuetudine dell'ordine e della disciplina.

Ai dati esposti nella relazione del camerata Fodale aggiungerò che oggi non v'è casa di reclusione o istituto per misure di sicurezza che non abbia una o più lavorazioni industriali o conti braccia inerti. Tutti gli individui validi ivi internati, 8.720 e 1.543 rispettivamente, vi prestano la loro opera. Ciò che altri danno all'agricoltura lo dice il rapido risveglio alla vita di vaste plaghe desolate della Sardegna.

Importa anche rilevare che il lavoro dei detenuti concorre notevolmente alle esigenze produttive del momento anche fuori degli istituti, nei grandi stabilimenti industriali destinati alla produzione bellica, e nelle aziende agricole, dove essi sostituiscono i contadini richiamati alle armi. I 3.290 detenuti così impiegati attingono impulsi benefici al proprio adattamento sociale anche nella gioia di non essere esclusi dallo sforzo della Nazione per il conseguimento della vittoria.

I minori continuano ad essere oggetto di continuo affinamento dei mezzi di prevenzione del delitto e di rigenerazione morale. La legge del 1935 non fu che una tappa: si assalgono le cause anche remote della delinquenza, badando, prima che al vero e proprio traviamiento, all'abbandono morale e materiale in cui il minore viene tante volte a trovarsi per colpa od incapacità di coloro che dovrebbero provvedere alla sua educazione. È la fase dei sintomi nebulosi e fievoli, che possono anche sfuggire, ed alla quale guarda il nuovo Codice civile col rafforzamento della patria potestà e della tutela, con la creazione del giudice tutelare, con l'istituto dell'affiliazione. L'insieme di queste norme ha posto le pietre angolari di una costruzione che dovrà disciplinare le modalità di esecuzione del potere-

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

dovere da parte della pubblica autorità, del ricovero dei minori abbandonati o in pericolo morale, precisando le competenze e le forme dell'intervento statale, ed organizzare gl'istituti destinati ad accogliere questi minori.

L'impegno assunto in proposito con la codificazione è tra i più nobili riflessi della eticità e della umanità del Regime. Già dei passi compiuti i frutti sono incoraggianti: piegarsi nel fango è bello se vi si cerca, per salvarla, la scintilla del bene. Moltissimi dei minori rimessi dai nostri istituti si battono oggi virilmente per la Patria: tre le hanno donato la vita, tre sono stati decorati di medaglia d'oro al valor militare. (*Vivissimi applausi*).

Un altro punto di carattere decisivo sento il dovere di toccare rapidamente: decisivo per cogliere il carattere essenziale del Regime e convincersi che la originalità della nostra Rivoluzione è proprio in ciò che i disattenti ed i faziosi vorrebbero negarle: la fedeltà al principio di legalità. Già il camerata Grandi, nel suo discorso al Senato del 10 maggio 1940, proclamò: «Dopo esattamente un anno dalla istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e del nuovo Ordinamento del Senato, bisogna riconoscere che questa così importante riforma ha già dato risultati positivi e favorevoli. Si può a buon diritto affermare che per la prima volta nella storia del Regno le Assemblee legislative sono chiamate a collaborare effettivamente e direttamente col Governo all'opera importante e decisiva della formazione delle leggi. L'Italia è il solo Paese del mondo il quale abbia un Parlamento che funzioni. Ciò — egli aggiungeva — può apparire paradossale ma è la verità».

È necessario riprendere la sua dimostrazione e ricordare.

Il problema dei decreti-legge, come vi è noto, fu sempre oggetto di attento esame da parte del Governo Fascista, cui spetta il merito di avergli dato una completa disciplina con la legge 31 gennaio 1926-IV, n. 100. Secondo questa l'emanazione dei decreti-legge doveva aver luogo solo in casi eccezionali, ben circoscritti, ma da un lato le esigenze crescenti del Paese che dall'azione multiforme del Regime subiva trasformazioni radicali nel campo politico, economico e sociale; dall'altro, la lentezza della procedura cui le Assemblee legislative erano allora condannate, contribuirono a determinare il ricorso ai decreti-legge anche quando ne mancavano le condizioni prescritte. Durante la XXIX legislatura essi rappresentarono circa l'88 per cento dell'intera

attività legislativa. La normalità fu ripristinata proprio con la legge che, secondo i fautori di certo mito parlamentare, l'avrebbe soppressa: con la legge 19 gennaio 1939-XVIII, n. 129, istitutiva di questa Camera. Fissato nelle Commissioni l'asse del 'meccanismo di produzione delle leggi, le Assemblee sono state messe in grado di collaborare efficacemente, senza ritardi, all'azione del Governo nella elaborazione dei provvedimenti legislativi, con una delimitazione ancor più precisa di quella offerta dalla legge del 1926, dell'ambito concesso ai decreti-legge.

La bontà dei risultati raggiunti con la collaborazione del Ministero della giustizia, è attestata anche qui da poche cifre e da un raffronto.

Durante la guerra 1915-1918 l'attività legislativa dei due rami del Parlamento si arrestò quasi del tutto. In un quadriennio, le leggi vere e proprie approvate dai due rami del Parlamento non superarono il numero di 80; i decreti-legge furono 1.079, alla cui conversione in legge si dovè provvedere in blocco a distanza di anni, con le due leggi del 15 ottobre 1923-I e 17 aprile 1925-III.

Ben altro è avvenuto nell'attuale conflitto, sebbene tanto più grave per la sua vastità e per l'inarrestabile fulmineo mutare delle prospettive e delle situazioni. Alle sue esigenze bastano i congegni normali. Si che il Governo fascista non solo ha potuto astenersi dal chiedere poteri straordinari ma ha potuto così rigorosamente osservare la legge che, anche dopo la nostra entrata in guerra, i decreti-legge non hanno superato il 20 per cento del numero complessivo dei provvedimenti legislativi. Percentuale addirittura esigua, se si considera che lo stato di guerra cui è strettamente collegata la necessità di provvedimenti di ordine tributario o finanziario, crea proprio quella situazione eccezionale che, per la legge del 1939, autorizza l'emanazione di decreti-legge.

È lecito dunque proclamare che nessun Paese più del nostro ha avuto mai collaudo così certo e preciso della tempestività e della efficacia di una riforma costituzionale, la quale, una volta compiuta, ha assunto valore intangibile, se il dicastero della Giustizia, seguendo le severe direttive del Duce, riesce anche ad evitare che nelle leggi siano inserite clausole contenenti deleghe di carattere generale o dirette ad emanare norme di carattere integrativo, che menomerebbero anch'esse lo svolgimento dell'attività legislativa normale.

Ed a suggello di questi rilievi consentitemi di segnalare il merito del mio predeces-

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

sore nel riordinare l'ufficio legislativo e nel precisarne le attribuzioni mediante il Regio decreto 8 aprile 1940-XVIII, n. 830. Poichè queste mirano non solo al perfezionamento tecnico dei singoli provvedimenti, ma a mantenere l'armonia fra ciascuno di essi, le leggi fondamentali ed i codici e ad evitare che la legislazione speciale, pullulante da contingenze eccezionali o transitorie, si risolva anche in deviazione dai principî, sostituendo al sistema la frammentarietà, assolvono di continuo un altissimo compito di carattere costituzionale. Se esso sia utile, un solo raffronto varrà a dimostrare. È vivo in tutti il ricordo della farraginosa, spesso convulsa legislazione che fu il portato della prima grande guerra e, fra l'altro, delle innumerevoli giurisdizioni speciali che, dopo, durarono ancora molti, anzi troppi anni. Durante l'attuale conflagrazione l'opportunità di crearne, più volte prospettata, non è stata mai riconosciuta: alla decisione di ogni controversia gli organi della giurisdizione ordinaria si sono dimostrati perfettamente idonei.

Questi aspetti ci allontanano dall'analisi di problemi particolari e ci portano a scoprire le linfe stesse che circolano nelle vene della legislazione fascista. Ho voluto almeno sfiorarli, perchè si riconosca ancora una volta che la nostra costruzione giuridica è stata, oltre che formazione di codici, costruzione o rafforzamento di una muraglia di principî che li presidiano; perchè si veda che il Fascismo ha della legalità mutato e lasciato cadere le forme invecchiate ma ravvivato l'essenza.

Sulle provvidenze emanate per le professioni legali dal 1940 ad oggi si diffonde ampiamente la relazione del camerata Fodale, consentendomi tornare sull'argomento per poche dichiarazioni.

Non v'intratterò sulle misure adottate in favore dei professionisti richiamati alle armi o reduci dalle armi, nè su quelle, in corso, dirette ad estendere a coloro che hanno partecipato ad operazioni belliche i benefici che furono largiti ai combattenti delle altre guerre od a tradurre in atto la solidarietà della categoria verso coloro che dalle offese aeree o navali del nemico hanno subito la distruzione degli studi e delle case. Ho solo il dovere di dichiarare che l'azione del Governo in favore delle categorie forensi si è giovata in questi ultimi anni dell'attività dell'Ente di Previdenza il cui funzionamento, riordinato e potenziato con la legge del 1939, si iniziò in un periodo particolarmente difficile poichè coincise con la nostra entrata in guerra.

Il tema merita di essere per un istante guardato sotto altra luce.

Il problema dell'avvocatura è uno dei più tormentosi di oggi, dei più degni di un'epoca che rifà il volto delle cose e restituisce alla vita anche le maremme. Nè camerati, è amore di similitudini che in questo istante mi vince: è piuttosto la conoscenza delle cose tra cui sono vissuto, di cui, se mi sarà concesso, tornerò a vivere. Nel periodo breve, ma di profondo raccoglimento sulle idee che portavo con me, trascorso nel mio nuovo posto di osservazione e di lavoro, io non ho avuto ragione di mutarne alcuna su quelle che avevo circa l'avvocatura. Il problema, lasciando da parte i dettagli, è duplice: di esistenza e di funzioni, poichè il terzo, quello del benessere morale e materiale, non è che il corollario degli altri due.

Il primo — e mi sembra che a questo abbia accennato con trasparente reticenza il camerata Petrone — è risoluto: anche in ciò il Fascismo è coerente alle sue promesse. Posto nel diritto il perno del sistema, il riconoscimento della imprescindibilità dell'avvocatura ne è stato una conseguenza necessaria. Scolpita la vitalità dell'uno in pietra di granito, vi è scolpita l'altra. La Rivoluzione, la nostra Rivoluzione, non poteva abolirla, perchè avrebbe rinnegato la sua italianità, ed essa si alimenta di questa. E non accenno alla inseparabilità delle glorie dell'avvocatura dalla storia politica e dalla cultura nazionale, ma alla sua connessione col carattere del diritto nostro: finchè l'Italia avrà un diritto italico, l'avvocatura resterà; cioè, sempre. I nuovi codici l'hanno; tutti, presupposta e costruiscono un processo che non ne prescinde. In ciò, giova ripeterlo qui, è assai più di una constatazione ideale: è una premessa di vita. Se l'avvocatura esiste, vivrà, ed essa ha una forza propria, nella sua ragion d'essere, per vivere nella misura del suo diritto.

Il secondo, il problema delle funzioni, è assai più grave. Alcuni hanno desunto dalla limitazione o modificazione delle funzioni quasi il tramonto dell'avvocatura. Ed hanno errato. Bisogna riconoscere che in nessuna categoria più che nella forense l'abito delle cose che avvengono si identifica con la convinzione ch'esse debbano avvenire così come avvengono e non diversamente. Era fatale invece che il sorgere di una struttura corporativa dello Stato dovesse segnare una svolta decisiva nella sua evoluzione. Non era possibile che, malgrado il diverso atteggiarsi dei rapporti fra individuo e Stato, malgrado l'attrazione degli individui nelle organizzazioni

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

secondo il posto di ciascuno nel quadro della produzione nazionale, sul piano della tutela del diritto l'avvocato conservasse la sua antica posizione. Il passaggio dalla facoltà del singolo di chiedere in giudizio all'obbligo della tutela dei lavoratori nelle pratiche giudiziarie da parte delle associazioni pose la ragione non unica ma più alta di tutta una diversa configurazione del patrocinio. È superfluo, nel vivo dibattito che tuttora perdura sui modi di comporre gli interessi in contrasto, anche l'accenno alle concrete manifestazioni ed agli effetti di questa crisi di trapasso.

D'altra parte l'azione moralmente risanatrice del Regime sulle masse, aggredendo non poche tra le fonti della delinquenza — per chi non si fermi a guardare l'incremento che alla funzione giudiziaria penale fornisce il tempo di guerra in dipendenza di una legislazione eccezionale, volta a difendere particolari beni giuridici ed a reprimere forme particolari di attività antisociale — non tarderà un giorno a produrre una progressiva diminuzione, e forse anche rapida, di lavoro. Nè va cercato un compenso nelle funzioni che il nuovo processo civile offre: questo, con l'istituto del tentativo di conciliazione, con le norme dirette a impedire la lungaggine delle liti, con la statuizione dell'obbligo della lealtà e della buona fede nel processo, non potrà non concorrere ad ulteriori riduzioni, socialmente benefiche, del campo di lavoro forense. È quindi doveroso prevedere e prevenire, ed è necessario che la categoria non riduca a problema di momentanee provvidenze un problema di trasformazione storica. L'ora si avvicina, anzi, di metter mano allo studio ed alla soluzione di esso non per oggi e per un prossimo domani soltanto ma per l'avvenire, in cui tutti questi fenomeni avranno il loro incompressibile sviluppo.

Io ritengo che nessuna soluzione possa crearsi fuori di alcune premesse. Bisognerà procedere ancora più decisamente sulla via intrapresa, di una separazione fra assistenti o funzionari legali, debitamente organizzati, di associazioni, ed avvocati non aventi altro limite, o condizione, alla libertà del patrocinio, che l'appartenenza all'albo professionale. Tutti saranno tecnici del diritto: avvocati, nel senso tradizionale, saranno i secondi. I rapporti fra le due categorie dovranno essere opportunamente regolati e per impedire l'invadenza degli uni nell'ambito da riservare agli altri, e per non precludere ai secondi, nello stesso interesse delle associazioni e degli organizzati, una regolata possibilità di patrocinio

nell'ambito da riservare ai primi. Sono da indagare assai attentamente ma senza ritardo, al lume del nuovo processo civile, le possibilità di sopravvivenza della professione di procuratore accanto a quella degli avvocati, o se la prima debba scomparire del tutto o trasformarsi. In ogni modo la professione forense, più per intima necessità che per misure protettive di legge, dovrà numericamente restringersi in proporzione delle sue reali possibilità di esplicazione e parallelamente elevarsi nella capacità tecnica e nella dignità morale dei suoi componenti. La selezione, si compia in regime di libera competizione o di albi chiusi, dovrà essere severissima e metterà capo, io son certo, ad un complesso di altri problemi, da quello della revisione dei programmi universitari a quello della pratica, che non dà oggi garanzia di effettivo, proficuo espletamento. Inflessibile dovrà essere la tutela della purezza della toga. E poi — lasciate che il mio senso mistico della toga erompa anche oggi — la coscienza della missione, ch'essa simboleggia, dovrà essere riaccesa, propagata.

Un simile processo di revisione non potrà esser breve. Ma da un intento non distoglierò fin d'ora lo sguardo: proseguire sul terreno della pratica il cammino, iniziato dai miei predecessori, perchè la funzione giudiziaria si elevi in una eguale considerazione della magistratura e della categoria forense. La gerarchia è nei compiti, non negl' inestimabili valori spirituali di cui l'uno e l'altra sono depositari, nè nella funzione che vive della loro collaborazione (*Vivissimi applausi*).

La necessità di una sostanziale revisione della legislazione vigente, non si limita, per altro, alle professioni forensi, ma viene posta dalla recente codificazione come problema di carattere generale per tutte le categorie professionali. Il vigente Codice civile, infatti, oltre a dare adeguata disciplina al lato privatistico della prestazione d'opera intellettuale, ha fissato anche gli elementi fondamentali per una completa regolamentazione del lato pubblicistico del rapporto. L'opera avviata dal mio predecessore per disciplinare con unità di criteri e di indirizzo le varie forme del lavoro intellettuale prestato in forma autonoma ed, in obbedienza alle precise direttive del Duce, per dare a tutti coloro che lo prestano, con una legge professionale a carattere unitario, un assetto conforme alle tradizioni ed importanza loro nel complesso delle attività produttive della Nazione, sarà continuata.

XXX<sup>A</sup> LEGISLATURA — I<sup>A</sup> DELLA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI

Oramai tutte le condizioni coesistono perchè il vasto e non agevole lavoro che ci attende in questo campo sia risolutamente affrontato.

I problemi ed i dati che sono venuto accennando non bastano però, o camerati, a darvi un quadro esatto di ciò che è l'amministrazione della giustizia nell'ora che volge. Essa non è un capitolo che da questa sanguinosa cosmogonia storica di cui siamo partecipi possa essere tolto senza che qualcosa di costruttivo e di essenziale le sia strappato. Oggi più che nelle leggi la giustizia trova le sue determinanti e le sue supreme manifestazioni negli eventi, che hanno un volto di dolore perchè hanno un compito di gestazione sovrumana.

Il prodigio del sangue ha già confuso il ruolo di questa Amministrazione nell'albo degli eroi. Nella guerra attuale, magistrati e cancellieri contano 34 decorati al valore, 3 mutilati, 22 caduti, 34 feriti, mentre il bilancio delle tre ultime guerre conta 347 decorati, 442 mutilati, 155 feriti. (*Vivissimi applausi*).

Degli avvocati iscritti in 114 sindacati sui 142 esistenti sono combattenti nella guerra attuale oltre 2000, decorati 141, tre dei quali di medaglia d'oro, mutilati e feriti 93, caduti 8. (*Vivissimi applausi*).

Ma il fulgido elenco deve estendersi ed allargarsi fino a comprendere tutti i magistrati, gli avvocati, i funzionari che con inflessibile tenacia tengono il loro posto di fronte al nemico, che pur in edifici smantellati o cadenti non hanno bisogno per l'adempimento di un dovere, che qui, sì, assurge alla solennità di un rito, se non di un'aula che resista. In una nostra città del nord fumavano ancora in un'ala del palazzo di giustizia le macerie, e in un'altra un giudizio continuava; in una città della Sicilia, nella scorsa settimana, il palazzo di giustizia è divenuto in gran parte un mucchio di rovine, ed un giudizio in Corte di Assise non è stato inter-

rotto. A nessun capo delle corti e dei tribunali nelle sedi più flagellate dall'odio nemico ho avuto bisogno in questi mesi di ricordare il dovere di resistere, tutti avendomi spontaneamente preceduto e dichiarato la volontà e l'orgoglio di rimanere sul posto, fino all'estremo possibile, mantener salda la compagine dei dipendenti, garantire la continuità della funzione, confortare le popolazioni col proprio esempio. Io ho il dovere di esprimere la gratitudine mia, che interpreta il sentimento della Camera a tutti loro, degni del nome di valorosi. (*Vivissimi applausi*).

Per lungo tempo si disse che il magistrato vive di solitudine, anzi di isolamento dagli uomini. E che gli uomini di giustizia vivono sopra tutto della loro idea. Perciò alla vita delle masse si vennero riavvicinando a mano a mano che avanzò l'opera mussoliniana di ricostruzione dello Stato. E perciò oggi soprattutto essi attestano che la loro non è solo una idea ma una forza. Essi sono fra gli incendi ed i crolli a dimostrare a spese proprie, non altrui, che quell'idea è la loro forza perchè è la loro fede. Il nemico sogna di vincerci sulla discordia e sulla paura. Noi sentiamo invece di essere invincibili. Una giustizia che si esalta nell'avversità è cemento indistruttibile di un popolo e già lo consacra all'avvenire. E non più soltanto l'idea per cui accettammo l'immane cimento: è fra le voci solenni per cui Dio parla oggi al nostro popolo e gli promette il premio del suo valore e del suo sacrificio. (*Vivissimi prolungati applausi*).

PRESIDENTE. Pongo in discussione i capitoli del bilancio e gli articoli del disegno di legge.

(*Sono approvati*).

Dichiaro approvato il disegno di legge. (*Vedi Allegato*).

**L'adunanza termina alle 12.**

**ALLEGATO**

**TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE APPROVATO**

**Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1943-XXI al 30 giugno 1944-XXII. (2265)**

**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 1943-XXI al 30 giugno 1944-XXII, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge (tabella *A*).

**ART. 2.**

Le entrate e le spese degli Archivi notari del Regno, per l'esercizio finanziario dal

1° luglio 1943-XXI al 30 giugno 1944-XXII sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (tabelle *B* e *C*).

**ART. 3.**

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1943-XXI al 30 giugno 1944-XXII, sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (tabelle *D* e *E*).

