

XCI.

TORNATA DEL 20 MAGGIO 1879

Presidenza del Presidente **TECCHIO**.

SOMMARIO. — *Sunto di petizioni — Omaggio — Congedo — Invito del Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio ai Senatori per visitare il Museo agrario — Lettera del Presidente della Camera che trasmette un progetto di legge d'iniziativa della Camera stessa per un Ossario sul Gianicolo per gl' Italiani morti per la difesa di Roma nel 1849 e 1870 — Il Senatore Borgatti svolge un'interpellanza al Ministro Guardasigilli sopra le riforme e le economie di alcuni servizi dello Stato, e principalmente dell'amministrazione della giustizia — Breve sospensione della seduta per dar riposo all'oratore — Presentazione di due progetti di legge approvati dalla Camera elettiva, l'uno per modificazioni della legge 8 giugno 1873 relativa alle decime ex feudali nelle provincie napoletane e siciliane, e l'altro per disposizioni intorno alle ferie delle Corti e dei Tribunali — Continuazione dell'interpellanza Borgatti — Presentazione di tre progetti di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento: 1. Miglioramento delle condizioni dei capi-musica dei reggimenti di fanteria di linea; 2. Assegno giornaliero ai detti capi-musica; 3. Facoltà al Governo di richiamare in vigore l'art. 92 della legge 30 settembre 1873 sull'ordinamento dell'esercito.*

La seduta è aperta alle ore 2 3/4.

Sono presenti i Ministri di Grazia e Giustizia, delle Finanze e della Marina.

Il Senatore, *Segretario*, CASATI dà lettura del processo verbale della precedente tornata, che viene approvato.

Atti diversi.

Lo stesso Senatore, *Segretario*, CASATI legge il seguente sunto di petizioni:

N. 220. La Giunta Municipale di Cortona (Arezzo) fa istanza onde ottenere che venga sollecitamente approvato un progetto di legge per la stabile sistemazione della Valle di Chiana.

221. Il Sindaco, a nome della cittadinanza di Cammarata, domanda la sollecita approvazione del progetto di legge per l'aggregazione di quel Comune al mandamento di Girgenti.

222. Il Consiglio comunale di Caltagirone fa

istanza onde ottenere che venga mantenuta l'attuale tariffa del vino.

223. Il Consiglio comunale di Caltagirone domanda che nella nuova legge elettorale politica siano fissati tre collegi nella provincia di Catania, uno dei quali a Caltagirone.

224. La Giunta municipale di Città di Castello, rammentando il voto espresso dal Consiglio comunale di quella Città in favore della ferrovia Adriaco-Tiberina, fa istanza perchè quella linea sia decretata costruirsi da Ravenna per Cesena e Perugia.

Fa omaggio al Senato:

Il Senatore Lampertico di una sua *Memoria* che tratta della *Statistica e del libero arbitrio*.

Il Senatore Galeotti domanda un mese di congedo per motivi di salute, che gli viene accordato.

PRESIDENTE. Come il Senato sa, nel giorno 18 corrente si è aperto il Museo agrario in Roma.

Il signor Ministro d'Agricoltura, Industria e Commercio, inviando alla Presidenza del Senato copia del catalogo dei prodotti raccolti nel Museo, avverte che ai Membri del Parlamento è concesso libero accesso dalle ore 9 ant. alle 4 pomeridiane.

Dal signor Presidente della Camera dei Deputati è trasmesso un progetto di legge già votato dalla Camera, concernente la formazione di un Ossario sul Gianicolo per raccogliere le ossa di coloro che perirono per la difesa e liberazione di Roma nel 1849 e nel 1870.

Questo progetto sarà stampato e distribuito negli Uffici.

Interpellanza del Senatore Borgatti al Ministro Guardasigilli sulle riforme e le economie dei servizi dello Stato e principalmente per l'amministrazione della giustizia.

PRESIDENTE. È all'ordine del giorno l'interpellanza del Senatore Borgatti al Ministro Guardasigilli sulle riforme e le economie dei servizi dello Stato e principalmente per l'amministrazione della giustizia.

Il Senatore Borgatti ha la parola.

Senatore BORGATTI. Non farò un preambolo, Signori Senatori, perchè il cammino che devo percorrere mio malgrado non sarà breve.

Non posso omettere però di avvertire preliminarmente che questa mia interpellanza trae origine da impegni assunti e da riserve fatte fin da quando (nelle tornate del 22 e del 23 gennaio scorso) si discusse in Senato il Bilancio di Grazia e Giustizia e dei Culti; e che le materie sulle quali, eccitato personalmente ed a più riprese ad interloquire, mi venne riservata la facoltà di parlarne largamente in occasione più propizia, facendone anche oggetto di apposita interpellanza, sono le seguenti, che desumo fedelmente dal rendiconto ufficiale delle due tornate che ho avuto l'onore di indicare.

E sono: Riforme organiche; miglioramento del servizio e della condizione degli impiegati; economie; Commissione nominata sotto il primo Ministero Depretis per la revisione degli organici e degli stipendi degl'impiegati; pluralità delle Cassazioni, e come sia stabilito questo stato di cose e modo pratico per farlo cessare; stipendi, gradi e categorie dei magistrati; nomine,

promozioni, traslocazioni, inamovibilità dei magistrati; circoscrizioni; ed altre consimili materie, tutte gravi come voi vedete, o Signori, e taluna anche complessa, in quanto che, se concernono principalmente l'amministrazione della giustizia, toccano anche in genere gli altri servizi dello Stato.

Debbo inoltre avvertire preliminarmente che quando ebbi l'onore di annunziare al Senato la mia interpellanza (nella tornata del 15 marzo scorso), dichiarai di voler riservata al Senato stesso l'iniziativa sopra queste materie, di forma che se per avventura fossero stati presentati progetti di legge nell'altro ramo del Parlamento, non dovesse per ciò essermi interdetto di adempiere al mio assunto. Però mi affretto a dichiarare al Guardasigilli ed al Senato medesimo, che, essendo in questo intervallo di tempo già stato presentato qualche progetto nell'altro ramo del Parlamento, io non dirò cosa che possa importare approvazione o disapprovazione dei progetti stessi.

Premesso ciò, comincerò senz'altro dal dimandare all'on. Guardasigilli se non sembri a lui, come non pare a me, indiscreta la preghiera che gli porgo, e porgo ad un tempo anche al Ministro delle finanze, che con molta mia soddisfazione veggo presente, di presentare al Senato ed alla Camera dei Deputati, in quella forma che si stimerà migliore, una relazione, un compendio riassuntivo degli studî che furono fatti da una Commissione nominata, nel febbraio del 1877, dall'on. Depretis, Ministro delle Finanze, e allora pure Presidente del Consiglio, per la revisione degli organici e degli stipendi degli impiegati.

Presidente di quella Commissione fu l'onorevole Senatore Duchoquè; e vi fece parte ancora l'on. Senatore Magliani, ora Ministro delle Finanze, persone la cui autorità e la cui competenza sono da tutti riconosciute ed apprezzate meritamente. Vi fecero pur parte alcuni onorevoli membri dell'altro ramo del Parlamento, competenti anch'essi per uffici occupati e per cognizioni speciali ed estese sulla materia.

Vi appartenni anch'io, ma per una circostanza tutta speciale; ed è di aver fatto parte, assieme all'on. Depretis, del Ministero, dal quale, per virtù dei poteri speciali compartiti al Governo colla legge del 28 gennaio 1868, emanarono quei notissimi decreti, che, secondo quella legge,

dovevano essere osservati fin che non fosse sembrato al Parlamento di disporre diversamente; e furono invece uno dopo l'altro, in tutto od in parte, revocati con semplici decreti reali.

Questa Commissione, dopo di avere, come suolsi, discusso preliminarmente ed accuratamente sui principî generali e sulle norme direttive, veniva ripartendo le diverse materie ai singoli suoi membri in ragione dei Ministeri diversi. E furono indi compilate talune relazioni speciali (fra le quali una risguardante il Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti) corredate di quadri statistici, di dimostrazioni riassuntive di tutto ciò che è stato fatto prima e dopo la costituzione del Regno d'Italia, e di tavole comparative, onde a colpo d'occhio risultasse la differenza che passa tra lo Stato nostro e gli Stati meglio ordinati di Europa circa il numero, le attribuzioni e gli stipendi degli impiegati.

All'esattezza e alla precisione di questi lavori comparativi contribuirono non poco la diligenza e la coltura speciale di un distinto funzionario del Ministero delle Finanze, il commendatore Rosmini, il quale pure fece parte della Commissione e vi sostenne l'ufficio di segretario.

Anche la stampa si occupò di questo lavoro e anticipò giudizi non sempre fondati nè sempre benevoli. Rilevo questa circostanza, che per se stessa non ne varrebbe la pena, per due ragioni; la prima è perchè io credo che quando uomini che appartengano a questo o all'altro Ramo del Parlamento sono chiamati a far parte di consimili Commissioni, ed assumono una responsabilità personale non solo verso il Governo, ma verso il pubblico, siano in diritto ed in dovere, per rispetto alla loro qualità parlamentare, di essere giudicati per ciò che abbiano detto, fatto, o proposto, non per quello che possa essere ad essi capricciosamente attribuito. In secondo luogo, perchè gli è in siffatto modo, gli è con giudizi infondati, con insinuazioni malevole, che sono posti in discredito e condannati all'oblio lavori che potrebbero meritare di essere conosciuti ed esaminati, se non altro come tema ad ulteriori, più accurati, e più fondati studi.

Io spero pertanto che il Ministero non avrà difficoltà di aderire alla mia preghiera.

Ora dirò, che quando l'on. Presidente del Con-

siglio mi fece l'onore di invitarmi a far parte della ricordata Commissione, gli dichiarai apertamente ed in iscritto, che io aveva perduta la speranza che si potesse fare adesso quello che fu tentato, ed in parte fu fatto, ma poteva essere fatto largamente e radicalmente, nel 1866, ridurre cioè a termini di stretta necessità tutti i servizi dello Stato; che ora io temeva perfino - e temo tuttavia - che si riesca a fare quello che allora pareva facile a tutti, e lo era realmente: *risecare ogni superfluo*. - Adopero la formula precisa che fu usata in un memorabile discorso pronunziato alla Camera dei Deputati nella tornata del 22 gennaio del 1866 da uno dei nostri più illustri Colleghi, il compianto Scialoja, allora Ministro delle Finanze. - *Risecare ogni superfluo* - egli diceva; togliere tutto quello che è evidentemente superfluo, evidentemente inutile, evidentemente dannoso; poichè nelle cose di governo, egli soggiungeva, è sempre dannoso quello che è inutile e superfluo; dannoso per le istituzioni, dannoso per il servizio, dannoso per i contribuenti.

Per ora io mi contenterei (così proseguivo nella lettera all'on. Presidente del Consiglio), se si riuscisse a frenare questa foga, onde vediamo ogni giorno crescere gl'impieghi e gl'impiegati con danno delle finanze, con pregiudizio del servizio e degl'impiegati medesimi; imperocchè più cresce il loro numero, e più riesce difficile di poter migliorarne la loro condizione economica, senza aggravare di nuove spese il Bilancio; come è stato tante e tante volte promesso, e mai mantenuto.

E di ciò appunto si occupò innanzi tutto la Commissione, la quale esaminò ancora come si possa attuare praticamente la massima dei *pochi impiegati, abili e ben retribuiti*; massima, facile a concepirsi, e più facile ancora a dirsi, non facile a recarsi in atto specialmente nello stato attuale di cose.

La Commissione esaminò ancora quanto vi sia di vero in un'altra massima che corre per le bocche di molti; e cioè che noi, in confronto di altri Stati, abbiamo troppi impiegati e male retribuiti. Che noi, in confronto di altri Stati, abbiamo troppi impiegati, ciò non ammette dubbio; lo ha affermato nella sua applaudita esposizione finanziaria anche l'onorevole Ministro delle Finanze. Che da noi gl'impiegati siano generalmente meno retribuiti che

altrove, questo pure è vero. Ma, come ebbi già ad accennare altra volta in Senato, la discrepanza tra noi e gli altri Stati è piuttosto in alto che in basso; perchè gli stipendi de' nostri impiegati, magistrati, e funzionari superiori, sono di molto inferiori agli stipendi degli impiegati magistrati e funzionari superiori degli altri Stati.

Qui avvertirò a scanso di un nuovo equivoco, che io non dico questo coll'intendimento che si debbano senz'altro aumentare gli stipendi in alto, e che in basso gli impiegati debbano morire di fame. No, lo dico perchè prima di tutto a me pare che non si convenga di lasciar correre ulteriormente, come si è fatto fin qui, o per timore di impopolarità o per seguire la corrente, una opinione che assolutamente non ha fondamento: in secondo luogo perchè non vorrei che, provvedendo alla condizione degli impiegati inferiori, come si deve, e sollecitamente per quelli che non hanno ancora avuto provvedimento alcuno tra i quali gli impiegati inferiori del servizio della giustizia, non vorrei, ripeto, che si perpetuasse il male, e si ribadisse vie più uno dei vizi organici più perniciosi delle nostre amministrazioni: la quantità eccessiva dei piccoli impieghi. A questo riguardo mi sia permesso di rilevare, tra parentesi, una singolar cosa che accade; ed è, che vi hanno taluni, rispettabili d'altronde per ogni riguardo, i quali sogliono inorridire al nome soltanto di *socialismo*, e sono poi quelli appunto che più stuzzicano il Governo e il Parlamento ad adottare provvedimenti dei quali io diffido molto, cominciando dalla legge sullo stato degli impiegati; appunto perchè temo che il male peggiore, e filtri maggiormente nelle funzioni dello Stato il tanto temuto, e giustamente temuto, *socialismo*.

Non è molto che uno de' nostri Colleghi, che molto si è occupato e si occupa di questa materia, e ne ha discorso più volte anche in Senato con grande competenza ed autorità, ed ascoltato dal Senato con interesse e soddisfazione, l'egregio mio amico il Senatore Alessandro Rossi, che mi dispiace di non veder neppur lui al suo posto, mi scriveva, a proposito della questione degli impiegati, che questa questione si lega molto più assai di quanto si crede alla questione sociale. Ed io partecipo pienamente a questa opinione; e perciò mentre dichiaro

che darò sempre di gran cuore il mio voto a qualunque provvedimento, che sia rivolto a migliorare la condizione degl'impiegati, che sono evidentemente necessari, e a proporzionare viemmeglio lo stipendio all'opera e alle idoneità loro, e soprattutto poi a garentire e tutelare nel più largo e schietto senso i diritti acquisiti e la carriera intrapresa, così faccio le mie riserve, anzi dichiaro recisamente che negherò sempre il mio suffragio a qualunque provvedimento che fosse rivolto agl'impieghi anzichè agl'impiegati, e potesse avere per effetto di cristallizzare, per così dire, la burocrazia attuale, imprimendole vie più forma e carattere di vera e propria istituzione.

Ma di che si teme, giusto Cielo? Che possano in avvenire mancare gl'impiegati agl'impieghi? Oh mancheranno, come già mancano pur troppo, le braccia ai mestieri, alle industrie e soprattutto all'agricoltura, così trascurata in Italia, ma non mancheranno mai gli impiegati agl'impieghi. Laonde io credo che noi siamo piuttosto nel caso di frenare, anzichè fomentare con inopportuni ed inconsulti provvedimenti questa crescente mania degli impieghi. La quale è alimentata specialmente dai piccoli impieghi; poichè sono quelli che allettano la gioventù inesperta, che provvederebbe meglio al proprio avvenire, al proprio interesse e alla propria indipendenza, applicandosi ai mestieri, all'agricoltura ed all'industria privata.

Questi giovani, sedotti dalla idea di un pronto collocamento e di uno stipendio fisso, si addattano ad un impiego qualsiasi e qualunque sia la misura dello stipendio; poi prendono moglie, mettono insieme molti figli, e allora lo Stato deve pagarne le spese, aumentare gli stipendi e creare nuovi impieghi mano mano che si propaga cotesta classe infelice degl'impiegati inferiori.

E qui chiudo la parentesi, e ritorno senza altro al confronto degli impiegati nostri con quelli degli altri Stati, domandando scusa al Senato della troppo lunga digressione.

Noi, in confronto degli altri Stati, abbiamo questo di speciale, anche nell'ordine superiore degl'impiegati, troppi impiegati di nomina del Capo dello Stato; laddove in Francia, perfino sotto il secondo Impero, quando più si gridava contro la burocrazia, nei Ministeri i soli segretari generali e i direttori generali erano di no-

mina del Capo dello Stato; gli altri tutti erano nominati dai ministri. Locchè poi in sostanza è quello che accade anche da noi. Ma noi siamo vaghi di questa inutile formalità del decreto reale perfino nelle nomine degli uscieri; dimenticando troppo spesso che i popoli liberi debbono abborrire dalle formalità inutili, così come dalle molte leggi e dai molti impiegati.

In basso poi abbiamo quest'altra singolarità: troppi impiegati di *ruolo normale* o *pianta organica*; onde sono impiegati stabili da noi quelli che altrove si chiamano *straordinari* o *diurnisti*.

Abbiamo inoltre quest'altra cosa di speciale: una uniformità eccessiva, eccessiva perfino in confronto della stessa Francia, dove ebbero la prima origine questi tipi di uniformità amministrativa ed organica, la quale è, al dire di un insigne scrittore e statista francese, di tutte le forme di *servitù* la più insopportabile.

Noi abbiamo questa uniformità eccessiva, direi quasi meccanica, nei gradi e negli stipendi degli impiegati in tutte indistintamente le amministrazioni; come se in ogni amministrazione, per un identico posto, supponiamo, di *capo divisione*, o *capo sezione*, si esigessero identiche condizioni di idoneità, di coltura e di tirocinio; locchè è contro natura, e sappiamo tutti che negli Stati liberi bisogna guardarsi dalle leggi e dagli istituti, che troppo si discostino dall'ordine naturale delle cose e delle persone.

Questa uniformità sistematica di grado e di stipendio la si può comprendere e praticare facilmente per gli impiegati inferiori; quelli che sogliono chiamarsi impiegati di ordine, ed anche per i contabili e i ragionieri, quantunque questi non siano impiegati d'ordine. Ed infatti il copiare un documento, registrarlo, protocollarlo, spedirlo, o conservarlo in archivio; il fare un conteggio più o meno facile, più o meno difficile, è l'identica cosa in tutti i Ministeri. Ma non è più così quando si tratti degli impiegati di concetto, e specialmente degli impiegati superiori. Vorreste voi, per esempio, equiparare in tutto e per tutto un capo divisione al Ministero degli Esteri, che tratti le materie politiche e diplomatiche; un capo divisione al Ministero dell'Istruzione Pubblica, che tratti le materie che hanno attinenza all'alto insegnamento; un capo divisione al Ministero

di Grazia e Giustizia e dei Culti incaricato di trattare le materie civili, o le penali, o quelle dei culti; colui che ha il personale dell'alta magistratura o il personale dell'alta diplomazia - gli ambasciatori, i ministri - con un capo divisione qualunque nell'amministrazione dei lotti, o delle carceri; con quello che ha il personale delle guardie di pubblica sicurezza o delle guardie doganali?

I sostenitori di questa uniformità assoluta, sistematica, quasi meccanica, sogliono rispondere a questa obbiezione che i capi divisione (e cito i capi divisione per modo di esempio) sono impiegati amministrativi e burocratici, i quali trattano gli stessi affari amministrativi in tutti indistintamente i Ministeri. Ma prima di tutto io nego che gli affari amministrativi siano plasmati allo stesso stampo in tutti i Ministeri indistintamente; e in secondo luogo io vorrei sapere quali siano gli affari amministrativi propriamente tali, che si trattano nelle divisioni, a cui ho fatto allusione, nel Ministero degli Esteri, in quello della Istruzione Pubblica o di Grazia e Giustizia e dei Culti. Molto più che in questi Ministeri vi sono già divisioni speciali per gli affari amministrativi, propriamente detti, e si chiamano dell'*economato*, della *contabilità* e *ragioneria*.

Sapete quello che accade quando voi volete ridurre tutti i capi di divisione ad un tipo unico burocratico? Accade questo, che in alcuni Ministeri sono del tutto inutili; e quando occorra fare qualche lavoro importante - un progetto di legge, una nota, perfino una lettera - bisognerà che la faccia il Ministro o il segretario generale; oppure si dovrà ricorrere a quel solito espediente dei funzionari in missione, *comandati*, come sogliono dire al Ministero, retribuendoli con un'indennità.

Ecco l'effetto della vostra uniformità.

Intanto io vi posso dire che in Francia al Ministero di Grazia e Giustizia (e mi riferisco a questo Ministero, essendo la mia interpellanza principalmente rivolta all'onorev. Ministro Guardasigilli, ed essendo inoltre questo il Dicastero, del quale posso parlare con qualche cognizione pratica) il direttore incaricato delle materie civili, come quello per le materie penali, sono giuristi di primo ordine; e naturalmente sono retribuiti come conviensi.

Da noi invece, collo stipendio, che hanno i

direttori dei diversi servizi nel Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti, avrete bensì degl'impiegati burocratici, ma non ne avrete uno che sia in grado di adempiere agl'incombenenti veri del rispettivo servizio. Non parlo dei direttori attuali e dei loro dipendenti, che so anch'io che adempiono con idoneità e diligenza all'ufficio loro. Ma è dell'avvenire che io mi preoccupo; e cogli stipendi attuali sarà una mera casualità se potrete avere, come avete adesso, qualche impiegato superiore che sia pari all'importanza dell'ufficio.

Certamente che anche per gl'impiegati di concetto, ed in egual modo per gl'impiegati superiori, si possono ammettere delle norme comuni a tutti i Ministeri; nè io, comechè avversario impenitente della uniformità, esagero la libertà in modo da non ammettere ogni ragionevole ed utile freno. Ma le norme comuni a tutti i Ministeri occorre che siano così flessibili, così elastiche, e lascino un margine sufficiente onde poterle accomodare alle esigenze speciali di ciascun Ministero. Così appunto si fa in Francia; e così fu fatto in Italia col decreto del 4 ottobre 1866, relativo al *Riordinamento delle amministrazioni centrali*. Decreto dovuto per buona parte allo spirito elevato e sapientemente liberale del compianto Antonio Scialoja, alla cui onorata e benemerita memoria ha dedicato di recente un libro pregevole ed importante l'egregio amico e Collega De Cesare; Decreto a cui pure ebbe parte, e parte utile, senza dubbio, anche l'onor. Depretis.

Ma quello che è poi più singolare tra noi si è che, mentre generalmente noi ci siamo attenuti ad una uniformità eccessiva, sistematica, in alcuni casi poi, dove questa uniformità sarebbe ragionevole, e forse, ammessi i sistemi attuali, necessaria, abbiamo delle difformità senza esempio.

Tralascio di rilevare le difformità, le quali, toccando materie legislative, più che la uniformità offendono la unificazione, anzi il principio di eguaglianza dinanzi alla legge; come sarebbe la difformità in materia di legislazione penale; per cui, malgrado tutto il nostro zelo e furore di uniformità, vi ha da noi una differenza fra cittadino e cittadino che si può dire di vita e di morte. Tralascio altresì di rilevare le difformità in materia di competenza commerciale, perchè so che di tutto questo si occupa

alacramente l'onorevole Ministro Guardasigilli, e il suo zelo non ha certamente bisogno di stimolo. Io mi limito a rilevare talune delle più manifeste difformità in materia meramente organica, dalle quali provengono inconvenienti a tutti noti e da tutti lamentati.

Dirò subito delle categorie.

Noi abbiamo le categorie nella magistratura, le abbiamo perfino tra i giudici di un medesimo collegio, le abbiamo tra i prefetti, ma poi non le abbiamo fra i procuratori generali; donde derivano sconci gravi, primo dei quali è questo: che un giovane ufficiale del Pubblico Ministero può salire di un tratto dallo stipendio di settemila lire allo stipendio di dodici mila lire. Laddove nella carriera amministrativa e nella giudiziaria non si arriva allo stipendio di dodici mila lire se non lentamente, stentamente ed in età molto inoltrata; e sono pochi quelli che vi arrivano, specialmente nella carriera giudiziaria; perchè nella carriera giudiziaria quelli che non sono colpiti dalla morte naturale, lo sono dall'inausto articolo 202, sul quale ritornerò fra breve.

Avviene quest'altro sconcio, che un procuratore generale, per esempio, a Parma, a Casale, ad Ancona, a Messina, a Catania, ha lo stesso stipendio di un procuratore generale, e di un primo presidente, a Roma, a Napoli, a Palermo, a Venezia, a Milano, a Torino, a Firenze, dove la vita è più costosa e anche l'ufficio è relativamente di maggiore importanza e maggiore responsabilità. Ha lo stesso stipendio dei presidenti di sezione dei primi collegi organici dello Stato; ha tremila lire più dei consiglieri di questi grandi Corpi i quali vivono nella capitale, dove la vita è costosissima, e sostengono un ufficio che relativamente non si può dire inferiore, nè meno importante di quello di un procuratore generale in una città secondaria di provincia.

Accade inoltre quest'altro sconcio, che un procuratore generale con dodicimila lire si può trovare al fianco di un prefetto, che rappresenta l'intero ente *Governo*, e ne sostiene intera la responsabilità, e non abbia che novemila lire.

Abbiamo poi la difformità delle difformità, l'anomalia delle anomalie, l'assurdo massimo e senza esempio, più Cassazioni; per cui succede da noi che presi singolarmente i nostri presidenti e consiglieri di Cassazione non hanno

néppure lo stipendio che hanno i presidenti e i consiglieri di Cassazione nel piccolo Stato del Belgio. Ma in complesso noi abbiamo un personale maggiore, e spendiamo più di quel che si spende altrove per l'identico servizio di Cassazione.

Donde deriva tutto questo? Quale è la causa per la quale in tanto tempo non siamo riusciti a togliere anomalie ed assurdità cosiffatte? Non siamo riusciti a fare neppure una delle riforme ed economie, tante e tante volte promesse, e che pur erano facili da farsi?

Io credo che le cause siano diverse; ma si possano ridurre sostanzialmente a quattro. E la prima è la poca durata dei Ministri al potere, e le grandi occupazioni, e preoccupazioni e difficoltà, che abbiamo avute fino a questi ultimi tempi per il compimento dell'unità politica e nazionale, opera ben più importante ed urgente dell'assetto delle nostre Amministrazioni. In secondo luogo, lo spirito di partigianeria politica, per cui succede che, secondo il colore dei Ministri che sono al potere, si disapprovi e condanni oggi quello che ieri si approvava e si domandava con insistenza; e per ogni interesse locale che sia minacciato, per ogni impiegato che si creda in pericolo all'annuncio di una riforma o di una economia, sorgono subito facili oppositori e più facili difensori, i quali cominciano senz'altro dallo scalzare quel dabben uomo di Ministro che ha avuta la velleità di mostrarsi sollecito delle riforme e delle economie.

Io ne parlo per esperienza mia; epperò vi confesso, o Signori, che, in causa di questa mia esperienza, quando scorgo a quei banchi persone che meritano di rimanervi a lungo, mi guardo bene di fare opposizione, senza un obbligo evidente, di creare ostacoli qualsiansi. Laonde, se per questa mia esperienza, se per i miei capelli bianchi, mi fosse permesso, non dirò di dare un consiglio, perchè francamente non mi sento in grado di consigliare alcuno e tanto meno l'on. Guardasigilli, ma di rivolgergli una preghiera, lo pregherei di non avere troppa fretta nelle materie, in cui non sia evidente la urgenza; di frenare un tantino quel suo zelo lodevolissimo del bene: resti a lungo al posto, e il ben lo farà senza dubbio.

Un'altra delle accennate cause io credo che derivi dall'aver noi troppo spesso creduto, che le riduzioni e le economie si possano fare a

colpi di falce, per così dire, mantenendo tal quale il presente sistema organico. Una causa, per ultimo, è pur mestieri riconoscerla nelle difficoltà, nelle mene, nelle obbiezioncelle più o meno occulte, più o meno palesi della burocrazia.

E qui farò una dichiarazione, non in forma rettorica, ma col cuore in mano, la quale deve valere ora per sempre, e che in ogni modo verrò ripetendo successivamente a scanso di equivoci. Io non confondo le persone colle cose. Rilevando gli inconvenienti, gli assurdi, le contraddizioni, le anomalie, le superfluità delle nostre amministrazioni, io non intenderò mai di fare appunti ed allusioni alle persone, e tanto meno poi di offendere gli onorandi magistrati e funzionari, i quali, comunque sia, e qualunque sia il posto che occupano, servono lo Stato, e ciò basta perchè essi abbiano diritto al rispetto di tutti ed ai maggiori riguardi. E perciò, discorrendo ora della burocrazia, io distinguo la burocrazia che è cattiva dagli impiegati che generalmente da noi sono abili ed onesti.

Ma è vano il dissimularlo, o Signori; anche da noi, e più da noi che altrove, la burocrazia ha preso forma e carattere di vera e propria istituzione; ha messo salde radici, più delle altre nostre istituzioni, ed ogni giorno le diffonde, e getta un nuovo ramo con una fecondità e rapidità onde per poco le si potrebbe attribuire il segreto e la virtù prodigiosa della generazione spontanea (*Ilarità*).

Il giudizio è grave, lo comprendo, e comprendo ancora che giudizi siffatti non vanno enunciati vagamente ed in una forma iperbolica, ma debbono essere dimostrati, e dimostrati coi fatti alla mano. E questo io farò subito, e ben volentieri, se il Senato continua ad onorarmi della sua indulgente attenzione. E prenderò per guida una guida sicura e degna della attenzione del Senato; prenderò per termine di confronto - poichè questo è indispensabile se vogliamo a colpo d'occhio vedere quello che si è fatto e quello che rimane a farsi; se vi sia stato progresso o regresso, come io credo; se possiamo nutrire con fondamento la speranza di savie riforme e di rilevanti economie - prenderò, dico, per termine di confronto le riduzioni che furono proposte nei primordi della nona legislatura, essendo stato quello il periodo

parlamentare più propizio alle riforme ed alle economie. Imperocchè Governo e Parlamento erano allora concordi non solo nel concetto astratto delle riforme e delle economie - chè non è difficile trovarsi concordi nel concetto astratto, perchè allora come adesso tutti volevano e tutti vogliono le riforme e l'economie; - ma erano concordi sul modo pratico di concretarle ed attuarle; locchè non è facile. E perciò si distinguevano le riforme e le economie desiderabili dalle possibili: quelle che si poteano fare a gradi soltanto, e quelle che non ammettevano dilazione, e dovevano esser fatte immediatamente, nè lo furono, e tanto meno lo saranno adesso.

Aggiungerò che quelle riforme e quelle economie erano generalmente consentite dalla pubblica opinione; che furono anzi proposte in omaggio alle manifestazioni e ai programmi precisi e concreti, onde vennero fatte, nell'autunno del 1865, le elezioni generali per la ricordata nona legislatura; che fu in contemplazione di esse che vennero conferiti appositi poteri al Governo; che furono lungamente, profondamente, accuratamente studiate, meditate, discusse da una Commissione notissima, ricordata spesso in Parlamento e fuori; ricordata pure di recente, nel libro già citato, dall'egregio amico e Collega, Senatore De-Cesare, che fece anch'egli parte di questa Commissione, e fu anzi relatore per le riforme e le economie del Ministero della Giustizia e per quello della Pubblica Istruzione...

Senatore DE CESARE. Domando la parola.

Senatore BOGGATI.... Ricordata infine e di frequente nelle relazioni parlamentari e ministeriali. E meritamente, perchè quella Commissione si componeva veramente di uomini di grande autorità, vuoi per la lunga esperienza nelle cose di governo, vuoi per una competenza da tutti riconosciuta ed ammessa, vuoi infine per alte cariche politiche, amministrative, e giudiziarie occupate. Ne facevano parte le prime nostre notabilità politiche e parlamentari senza distinzione di partito: Depretis, Minghetti, Sella, Giovanni Lanza, il compianto Rattazzi, e inoltre Mordini, Crispi, Correnti, Devincenzi, Casaretto, i compianti Cordova, Ricci (Vincenzo) ed altri.

Or bene, questa Commissione, così composta, facendo tesoro degli studi che in questi ultimi tempi sono stati fatti su queste materie in Italia

e fuori, e cominciando dall'amministrazione centrale, veniva premettendo un esame comparativo, dal quale risultò che nel più piccolo dei nostri Ministeri noi abbiamo un maggior numero d'impiegati di quello che si abbia altrove nei Ministeri più grandi; di quello che si abbia in Inghilterra nel Ministero delle Finanze, che è uno dei più grandi ed importanti; dove non erano allora, nè vi sono adesso, se non 90 impiegati circa, anzi 91 precisamente.

Ma siccome non si vogliono udire gli esempi dell'Inghilterra, dicendosi che non si confanno al caso nostro, quantunque, come osservava acconciamente la stessa Commissione, vi sarebbe molto da imparare anche per noi dallo studio dell'Inghilterra; così la Commissione si atteneva a preferenza agli esempi della Francia, colla quale abbiamo comune tutto, legislazione ed ordini civili ed amministrativi.

Indi, a proposito della Francia, la Commissione scriveva queste memorabili, auree e sante parole.

« Si grida tanto in Francia contro la burocrazia, eppure questo vizio fra noi è di gran lunga maggiore, avendo invaso fino le più alte sfere del Governo e dell'Amministrazione; e pare che finora quasi non ci avvedessimo **ESSERE IMPOSSIBILE STABILIRE UN VERO GOVERNO RAPPRESENTATIVO SENZA CHE AL TUTTO SI DISTRUGGA QUESTA CORRUZIONE** ».

Parole, le quali, come avete udito, sono ben più gravi e severe delle mie sulla funesta piaga della burocrazia.

Ma vediamo quali erano le proposte concrete, le singole riduzioni ed economie, che la Commissione del 1866, detta, dal numero de' suoi componenti, **COMMISSIONE DEI QUINDICI**, faceva agli organici dei diversi Ministeri, cominciando da quello di Grazia e Giustizia e dei Culti, di cui soltanto discorrerò, quantunque, per tutto ciò che tocca il sistema organico e le riforme e le economie in genere, tutto ciò che si dice di uno riverbera più o meno anche sugli altri Ministeri.

Nel Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti vi erano allora 237 impiegati; cifra esorbitante, non dirò in confronto dell'Austria, dove gli impiegati sono pochissimi, e il numero preciso l'ho già indicato in Senato altre volte; sebbene da quel Ministero dipendano materie che non dipendono dal Ministero nostro; dipendono,

fra le altre, la materia delle carceri giudiziarie e di pena. Ma è eccessiva, ed enormemente eccessiva la detta cifra in confronto del personale del Ministero di Grazia e Giustizia in Francia, sebbene anche da quel Ministero dipendano materie che non dipendono dal Ministero nostro. Dipendono le materie araldiche, e la Gran Cancelleria dell'ordine equestre della legion d'onore, la quale dà molto da fare in Francia, come tutti sanno. E allora, nel 1866, anzi nel 1867, dipendevano pure dal Ministero francese di Grazia e Giustizia anche i *Culti*, che da loro soli bastano a costituire colà una vasta azienda.

Mi si dirà che intanto adesso dei *Culti* s'è fatto in Francia un Ministero apposito, e che un Ministero speciale è stato pure ivi costituito per il servizio delle poste, ed un altro pei telegrafi. Ma ciò nulla prova contro l'assunto mio; ciò potrebbe tutt'al più provare che, sotto le moderne repubbliche, la piaga del socialismo burocratico, anzi che diminuire, si dilata; e questo si spiega facilmente, al modo istesso che è facile spiegare perchè in Inghilterra all'incontro questa piaga non si è ancora manifestata; non già per virtù del clima, o per ragioni speciali di luogo e di persone, come sogliono dire coloro che amano di sfuggire ad ogni utile studio ed esame comparativo tra ciò che si fa da noi e quel che si pratica altrove; ma perchè in Inghilterra le libertà costituzionali sono rettamente applicate e praticate, non solo negli ordini politici, ma negli ordini civili ed amministrativi; ed ivi la legislazione civile ed amministrativa è in armonia, come non lo è da noi, con le forme, lo spirito, i fini, gli interessi della monarchia rappresentativa; ed ivi davvero i servizi dello Stato sono ridotti ai termini di stretta necessità.

In ogni modo, in Francia, sotto il secondo Impero, e quando più si gridava contro la burocrazia, nel Ministero di Grazia e Giustizia, coi *Culti*, colle materie araldiche, la Gran Cancelleria dell'ordine equestre della legione d'onore, con una popolazione maggiore, un territorio più esteso, essendo compresa anche l'Algeria, con una organizzazione giudiziaria identica alla nostra, non v'erano che 164 impiegati, cifra, che, fatte le debite proporzioni, era inferiore alla nostra della metà circa. E però opportunamente la Commissione del 1866 pro-

pose che il personale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei *Culti* da noi fosse ridotto della metà; fosse ridotto a 120 impiegati, dimostrando inoltre come in seguito si poteva ottenere una riduzione anche maggiore. La stessa Commissione proponeva pure che delle nove divisioni, che allora esistevano, compreso il Gabinetto, il quale corrispondeva ad una divisione, se ne facessero quattro soltanto, come in Francia: una per le materie civili, una per le penali, una per materie di culto, ed una per gli affari del personale. E non possono essere che quattro in questo Ministero, quando si vogliono stabilire le divisioni, avuto riguardo non già alla *quantità* degli affari, per aumentare i posti di capo di divisione, ma alla *qualità* e *natura* del lavoro, onde ottenere una ripartizione degli affari, che sia *naturale* e *razionale*.

La Commissione proponeva poi che si stabilisse una quinta divisione temporanea detta degli *affari diversi*, ossia degli affari amministrativi e di contabilità; la quale in seguito doveva essere fusa nella divisione del personale, per necessaria connessione di materie, precisamente come in Francia.

In Francia infatti nel Ministero di Grazia e Giustizia non vi è che una sola divisione del personale, la quale è incaricata anche degli affari amministrativi e di contabilità.

Il Decreto del 4 novembre del 1866, il quale emanò anch'esso dai poteri conferiti al Governo colla già citata legge del 28 giugno di quell'anno, si attenne rigorosamente a questa proposta, e la tradusse in forma di *regolamento organico* sancito con *decreto-legge*, aggiungendo alle accennate proposte della Commissione questo solo di più:

Al segretario generale, uomo politico, sostitui un funzionario amministrativo col titolo di Direttore generale.

Questo provvedimento era stato inculcato più volte dentro e fuori del Parlamento.

Una Commissione del 1863, che ebbe a Relatore l'illustre Tabarrini, ora nostro egregio collega, come risulta dalla sua Relazione, nella quale con forma mirabile, come egli usa sempre, sono svolte idee molto giuste e pratiche (e sopra cotali idee principalmente richiamo tutta l'attenzione del signor Ministro), viene dimostrando come sarebbe utile e conveniente pre-

ferire il Direttore generale, funzionario amministrativo, per quei Ministeri che hanno minore importanza politica, nè sono divisi in direzioni generali; riservando il Direttore generale, uomo politico, col titolo di sotto-segretario di Stato, o vice-Ministro, come in Inghilterra, in Prussia e attualmente anche in Francia, per quei Ministeri, che hanno maggior importanza politica, e sono divisi in direzioni generali.

E se vi ha Ministero al quale si converrebbe il Direttore generale, funzionario amministrativo, anzichè il segretario generale, uomo politico, sarebbe per l'appunto quello di Grazia e Giustizia; dal quale dovrebbe essere bandita affatto la politica, essendo anche troppo che sia un uomo politico il capo supremo della giustizia.

Col decreto del 4 novembre fu inoltre abolito il Gabinetto, riservandosi al Ministro la facoltà di scegliere un segretario particolare tra gli impiegati del Ministero, o nel Pubblico Ministero, o nella Magistratura, com'era già disposto nella legge piemontese del 23 marzo 1853, relativa essa pure alla stessa materia del riordinamento delle amministrazioni centrali.

Quella legge porta due NOMI, che vivranno eternamente nel cuore, nella memoria e nella riconoscenza degli italiani: VITTORIO EMANUELE e CAMILLO CAVOUR. Quella legge può dirsi la base delle nostre tradizioni in questa materia. E chiunque, movendo da quella legge, voglia rifare il cammino che abbiamo percorso, potrà da sè giudicare se noi abbiamo veramente progredito allo scopo di giovare alle istituzioni, al servizio, agli impiegati e ai contribuenti; essendo cotesti i quattro scopi che dovrebbero essere sempre inseparabili da qualunque riforma ed economia. Fu, com'io diceva, col detto decreto 4 novembre abolito il Gabinetto.

Anche il Gabinetto o fa troppo o fa nulla; e quando fa troppo avviene quello che avvertiva opportunamente l'egregio mio amico, il Senatore Zini, nel suo forbito ed importantissimo discorso, pronunziato in quest'aula in occasione della discussione del Bilancio del Ministero dell'Interno; avviene cioè che il Gabinetto assorbe il lavoro delle direzioni e delle divisioni.

Ed ora poi noi abbiamo una vera epidemia di Gabinetti, la quale si viene già propagando ai segretari generali, ai direttori generali, ai

pretori perfino, e ai sindaci, non solo delle grandi città ma dei più modesti villaggi. Ma, badate bene che non si tratta mica di una mera vanità, di una cosa di pura pompa; si tratta di un ufficio. Create un ufficio, e poi vedrete come dalla sera alla mattina spunteranno come funghi gli impiegati.

Col decreto del 4 novembre furono inoltre abolite le sezioni. Le sezioni, dove non sono dannose, sono inutili; e per me le credo dannose dappertutto; non solo per la massima che nelle cose di governo è sempre dannoso quello che è inutile, ma perchè anche colle sezioni non si creano solamente degli uffici personali, si crea un congegno burocratico, un secondo grado di competenza burocratica, una sub-ripartizione organica degli affari, locchè produce necessariamente ritardi, lungaggini e complicazioni nel disbrigo degli affari.

In Austria la divisione del lavoro, al Ministero di Grazia e Giustizia, procede con la più grande semplicità del mondo. Non vi sono che due divisioni, che si chiamano sezioni: l'una è detta *Sezione legislativa*, e l'altra *Sezione amministrativa*.

Ma anche in Francia, dove i Ministeri sono divisi in direzioni generali, credete voi che ogni direzione generale sia ripartita in divisioni, ed ogni divisione suddivisa in sezioni? Ma mai più.

Dove sono le divisioni mancano le sezioni; e dove esistono le sezioni, mancano le divisioni. E questo è appunto quello che si volle fare anche da noi col decreto del 4 novembre 1866, conformemente alle norme generali, che erano state stabilite per tutti indistintamente i Ministeri col decreto precedente del 24 ottobre 1866, relativo al riordinamento di tutte le amministrazioni centrali; decreto che, come ho detto, fu formulato dal compianto Scialoja. In quel decreto si legge che i Ministeri possono essere VARIAMENTE (avvertite, o Signori, queste parole) variamente riordinati, secondo una scala graduale di uffici, conforme a quella praticata nei Ministeri del Belgio e della Francia, e che noi possiamo figurarci in questo modo: *Segretari generali, direttori generali, capi di Gabinetto, direttori superiori, capi di divisione, capi di sezione, segretari, vice-segretari*, e via discorrendo. Nè con ciò si voleva dire che tutti i Ministeri, senza distinzione, dovessero avere

questa litania di uffici; ma si voleva dire che ogni Ministero poteva scegliere fra questi uffici quelli che per il grado o lo stipendio meglio si accomodassero alle esigenze speciali dei singoli servizi.

Così avvenne che il nostro Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti potè essere riordinato in questo modo: Invece del *segretario generale*, un *Direttore generale*; invece di un *capo di Gabinetto*, un *segretario particolare*; invece di otto *capi di divisione*, quattro, ma con grado e stipendio di *direttori superiori*; abolite le sezioni. E in cosiffatto modo si ottennero, sul numero totale degl'impiegati e sulla spesa complessiva, non solo le riduzioni proposte dalla Commissione dei QUINDICI, ma riduzioni maggiori.

Infatti la Commissione proponeva di ridurre gl'impiegati al numero di 120. E invece col decreto del 4 novembre furono ridotti a 116.

Riguardo alla spesa, importa avvertire che prima del detto decreto del 4 novembre, la spesa totale era salita a L. 519,934,41. La Commissione propose fosse ridotta a L. 419,934. Invece col decreto suddetto la riduzione fu diminuita fino a L. 364,000. Ora è risalita a L. 633,005 - compresi i sussidi agl'impiegati e alle loro famiglie, siccome erano già compresi anche nelle cifre superiormente recate.

Io credo che cotali riduzioni si potrebbero ottenere anche adesso, gradatamente sempre; poichè, se da quel tempo in poi è cresciuta la popolazione ed è aumentato il territorio del Regno, sono anche cessate le cause straordinarie per le quali allora si rendevano veramente necessari e un personale straordinario ed una maggiore spesa. E le cause straordinarie in quel tempo erano la fusione di sette Stati in uno, fusione che allora era anche recente, ed il lavoro stragrande per l'attuazione dei nuovi Codici e delle nuove leggi organiche di unificazione legislativa ed amministrativa.

Spero non dispiacerà all'onorevole Guardasigilli che io richiami la sua attenzione sopra queste riforme e queste economie. Nè potrei avvalorare la mia preghiera con una autorità più competente, ed a lui più accetta, quella cioè dell'onorevole Depretis, il quale in un notevole discorso da lui pronunciato alla Camera dei Deputati, nella tornata del 26 marzo 1868, le

raccomandò ed inculcò al Ministro delle Finanze ed al Guardasigilli di allora.

Ma invece a poco a poco fu ripreso il pernicioso sistema di aumentare gli impiegati, e di diminuire gli stipendi; fu di nuovo spezzata in due la divisione del *personale*; di nuovo in due la divisione dei *Culti*.

La Commissione del 1877, nominata dall'onorevole Depretis, quando nel primo suo Ministero egli teneva il portafoglio delle Finanze, ed incaricata della revisione degli organici, rilevò che già il numero delle divisioni era ritornato a quello di prima; che il numero complessivo degli impiegati, compresi gli straordinari, era risalito a quella enorme cifra tanto riprovata, e giustamente, dalla Commissione dei Quindici; che vi erano 70 impiegati straordinari, tratti dalle cancellerie e segreterie giudiziarie, dei quali l'onorevole Guardasigilli, per quanto si dice, viene diradando il numero, rimandandoli ai rispettivi uffici, di che io non ho che a lodarlo grandemente; un Comitato permanente composto di professori e di magistrati; risorto il Gabinetto, ripristinato il segretario generale, rialzate le sezioni non solo, ma accresciute fino a 17; mentre, volendo anche conservare le sezioni in questo Ministero, non potrebbero mai essere in verun caso più di 10 o 12. Ed io mi offero pronto a dimostrarlo. E la ricordata Commissione di revisione del 1877 verificò inoltre che vi erano perfino due capi sezione in una stessa sezione.

Ora io non credo che queste enormezze potrebbero sfuggire al controllo del Bilancio, se invece di due Bilanci all'anno se ne avesse uno solo; per modo che restasse maggior tempo e miglior agio onde esercitare un controllo minuto, accurato, sicuro, non solo sul formalismo convenzionale del *movimento dei capitali e del giro delle partite*, ma intorno al merito intrinseco degli atti e fatti, i quali, senza produrre un aumento di spesa in confronto delle somme stanziare, possono tuttavia produrre un'erronea ed indebita applicazione delle somme stanziare, con isperpero del pubblico danaro.

Nè tanto meno sfuggirebbero codeste enormità, se, mi si permetta di dirlo con rispettosa franchezza, questa benedetta legge di contabilità, (i cui difetti sono già stati rilevati da persone competenti, tra le quali ricorderò un illustre e benemerito ex-deputato lombardo, il commen-

datore Villa Pernice, che non è molto fece dono ai membri del Parlamento di un savio suo scritto sulla materia, grandemente apprezzato da coloro che si occupano di questi studi, e più autorevolmente ancora saranno rilevati da una speciale Commissione all'uopo nominata) se, lo ripeto, questa benedetta legge di contabilità, e la nuova ragioneria non fossero troppo superiori alle menti volgari come la mia, chè io m'intendo così poco di certe novità e finezze di ragioneria, che tra breve pregherò il Senato a dispensarmi dal posto che ho l'onore di occupare nella Commissione permanente di Finanza, affinchè possa essere coperto da persona che abbia l'autorità e la competenza che assolutamente mancano a me. Né con ciò io intendo di pronunciare una censura qualsiasi verso coloro i quali professano con predilezione speciale quest'arte o scienza, come più piaccia chiamarla, la quale senza dubbio sarà utile, necessaria ancora. Ma noi tutti - e lo sentiamo dentro noi stessi, e dobbiamo confessarlo senza reticenze - noi tutti incliniamo sempre ad esagerare alquanto i pregi, la utilità, la necessità dell'arte o scienza che professiamo con predilezione speciale. Ond'è che io credo derivino da ciò per buona parte le superfluità e soprabbondanze che si riscontrano nei nostri pubblici servizi. Vi fu infatti un momento in cui eravamo minacciati da una nuova specie di burocrazia, la burocrazia medico-farmaceutica. E lo ricorderanno tutti gli onorevoli Colleghi che poterono assistere alle lunghe e dotte discussioni che a più riprese ebbero luogo in Senato per la compilazione di un voluminosissimo codice sanitario.

Ora è il momento della *ragioneria*; e ne vediamo già gli effetti in tutti indistintamente i Ministeri; chè ai contabili sono stati aggiunti i ragionieri, e se ne è fatta una categoria apposita, distinta dalle altre, con pregiudizio manifesto dei contabili stessi e ragionieri, poichè la loro carriera rimane ristretta in termini troppo angusti. E poi, create una categoria speciale ed apposita d'impiegati, rendetela obbligatoria per tutte le amministrazioni, senza distinzione qualsiasi, e vedrete se sarà più in poter vostro di arrestarvi nelle nomine. Oggi crederete di poter fare con venti, supponiamo; ma domani vi si dimostrerà, colla maggior buona fede del mondo, che non bastano più i

venti, che ve ne vogliono trenta, quaranta, e via via.

Al Ministero di Grazia e Giustizia poi ve ne hanno due delle *contabilità e ragionerie*: una per gli affari ordinari, l'altra per un servizio speciale che si fa in quel Ministero, e si fa bene, perchè tra i funzionari della Giustizia se n'è trovato uno per caso che si intende di queste materie; ma è un servizio che dovrebbe esser fatto al Ministero delle Finanze, o con una direzione generale, che fosse principalmente dipendente da questo Ministero; perchè veramente si tratta di un servizio di indole finanziaria: è il servizio dei *proventi finanziari* delle cancellerie; servizio per il quale le nostre cancellerie giudiziarie sono trasformate in altrettante gabelle; e al Ministero di Grazia e Giustizia si è costituita una vera direzione generale delle gabelle, la quale tira sul capo del povero Guardasigilli una responsabilità che non è da lui, ed odiosità che egli non merita.

E basti degli *organici*. Domando perdono al Senato de' particolari troppo minuti ai quali ho dovuto discendere. Ma vi hanno particolari che non sempre possono essere dissimulati, o poco curati. Ogni ulteriore spiegazione desiderabile l'on. Guardasigilli, quando ne avesse vaghezza, potrebbe trovarla amplissima nella relazione che precede il decreto-legge del 4 novembre 1876; in una lunghissima nota che ha la data dell'8 gennaio 1867, ed è inserita nell'*appendice* al secondo progetto di Bilancio per l'esercizio di quell'anno, avvertendo che era a questa nota principalmente che si riferiva l'on. Depretis nel suo discorso del 26 marzo 1868; e per ultimo in una voluminosa relazione unita come allegato agli studi e alle proposte della Commissione del 1877, incaricata dall'onorevole Depretis della revisione degli *organici*; avvertendo anche in questo caso che in cotale relazione si parla pure delle spese dell'amministrazione del fondo pel culto, e si indicano i modi pratici onde possono esser fatte le riforme e le economie senza pregiudizio dei diritti acquisiti e della carriera degl'impiegati.

Ora passo al servizio della giustizia.

Qui pure la Commissione del 1866, che, con permesso del Senato, ho preso per guida autorevole delle mie affermazioni e de' miei giudizi, veniva premettendo un esame comparativo,

dal quale risultò che di quel tempo noi spendevamo per il servizio della giustizia più di quello che si spendeva in altri paesi, cioè in Austria in Prussia, nel Belgio, in Francia stessa. La Francia spendeva allora 34 milioni, come li spende adesso. Noi ne spendevamo 30, ora ne spendiamo 28 circa. I calcoli comparativi d'allora reggono tuttavia, perchè, come io diceva, se da una parte è da noi aumentato il territorio e cresciuta la popolazione, per l'ultima annessione di Roma e della Provincia romana, sono anche cessate le cause straordinarie, onde allora era in parte giustificata l'eccessiva spesa. Dico in parte, perchè la vera causa del dispendio era dalla Commissione attribuita ai difetti della legge. Ed è qui che più particolarmente richiamo l'attenzione degli onorandi Colleghi e dell'onorevole Ministro. Certi esami comparativi, fondati sopra cifre complessive e i consueti pronunciati statistici, sono pericolosi e fallaci. Ma i difetti della legge costituiscono un fatto, i cui risultati non ammettono dubbiezze. E i difetti della legge furono riconosciuti in massima da una Commissione speciale, nominata dal Senato nel 1870, per l'esame di una proposta d'iniziativa parlamentare del compianto Senatore Vacca. Il quale, svolgendola nella tornata del 3 di maggio di quell'anno, diceva che la nostra legge giudiziaria, figlia della francese, ritrae in sè, ha, per così dire, in corpo il peccato originale della madre; la forma cioè incompatibile colle nostre libere istituzioni. Ed io aggiungerò, incompatibile con una buona amministrazione della giustizia, incompatibile col retto uso del pubblico denaro. Ma ciò che attribuisce maggior peso alla mia dimostrazione si è che anche in Francia è generale il lamento per la spesa eccessiva del servizio della giustizia, quantunque proporzionatamente non si possa dire eccessiva come da noi. Ed anche in Francia (e ciò calza sempre più all'argomento mio) la causa della spesa eccessiva è dalle persone più competenti ed autorevoli riconosciuta nei difetti della legge. Non voglio troppo abusare dell'indulgenza del Senato con citazioni frequenti. Ma potrà ognuno vedere da sè quel che si pensi in Francia della organizzazione della giustizia, identica alla nostra, nell'ultimo lavoro dell'illustre Odilon-Barrot, riportato dal Mignet nei due volumi del 1871. *Académie des sciences morales et politiques.*

E dallo stesso lavoro potrà inoltre scorgere ognuno quanto si allontanino dal vero coloro i quali credono che per avere una buona amministrazione della giustizia bisogna spendere molto. No, bisogna avere una buona istituzione, perchè le buone istituzioni hanno anche il pregio di essere meno dispendiose.

Ma come si fa per avere una buona istituzione?

La risposta sarebbe facile in astratto, e lo sarebbe anche in concreto, se da noi, come in Francia, il male non fosse già troppo incancrenito.

Ad ogni modo, mi permettano il Senato e l'onorevole Guardasigilli che io venga sommariamente esponendo quali erano le riforme che la Commissione autorevolissima dei quindici reputava all'uopo più urgenti, quali i rimedi che essa proponeva, e quali quelli che si potrebbero proporre nello stato attuale di cose, stante il tempo trascorso e i fatti che si sono compiuti.

Incominciamo dalla CASSAZIONE.

La Commissione del 1866 a questo proposito così si esprimeva: *Che generale era il lamento per la pluralità delle Corti di cassazione (ed ora invece sembra a taluni che sia stata una provvidenza aumentarne il numero) che era di evidente necessità il troncare gli indugi (e sono invece passati quattordici anni ormai e gl'indugi continuano) e stabilire una sola Corte di cassazione, come richiede la natura stessa di questa istituzione essenzialmente unificatrice; e che su ciò era stata piuttosto prorogata che sospesa la decisione del Parlamento.*

Nè si poteva dire diversamente; imperocchè qui veramente non si tratta di riforma nè di economia; si tratta invece di far cessare un assurdo il quale già dura da troppo tempo, e contiene in sè un'offesa manifesta e permanente alla giustizia ed all'eguaglianza per rispetto a quelle località che pagarono immediatamente il loro tributo all'unificazione, e troppo spesso all'uniformità, sacrificando interessi che, non raramente, potevano essere risparmiati, non solo senza pregiudizio, ma con vantaggio della vera ed utile unificazione. Laonde io vi confesso, o Signori, che rimasi non poco sorpreso e rammarricato quando, discutendosi in Senato il Bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia, nello scorso gennaio, uno degli oratori più brillanti di questa

Assemblea, e molto competente in questa materia, l'egregio mio amico, il Senatore Deodati, che mi dispiace non vedere al suo posto (e gli sono grato di avermi espresso per telegrafo il rincrescimento di non potere per ora venire al Senato), mostrò di ammettere anche egli lo specioso argomento, e partecipare egli pure alla strana illusione che sia stato un bene che si crei una quinta Cassazione in Roma, sia stata una idea feconda, com'egli si espresse.

Ma pure la esperienza del passato dovrebbe esserci di opportuno ed utile ammaestramento, e mostrarci essa quali siano stati gli effetti di questa *fecondità*. Vediamolo.

Della Cassazione, di questo istituto essenzialmente unificatore, che doveva essere come la chiave di volta dell'edificio, la cui costruzione fu da noi intrapresa - con molta fretta, e troppo fretta, io ho sempre creduto - sul tipo della unificazione e dell'accentramento francese; della Cassazione, dico, da cui doveva cominciare la nostra opera unificatrice, come è stato fatto in Germania, pare invece che a noi fin da principio piacesse farne piuttosto un mezzo, un espediente per soddisfare interessi locali, anzi vanità locali; imperocchè la Cassazione fu trasferita prima da Torino a Milano, quando essa non poteva neppure colà esercitare la sua giurisdizione. E perciò Milano fu indifferente, e quando le fu data, e quando le fu tolta la Cassazione. Ma v'è di più; Milano diede un nobile esempio, mostrando col fatto come una grande città possa prosperare, avere una curia sufficiente all'uopo, rispettabile e rispettata, e provvedere alle esigenze della giustizia, senza bisogno di avere la Corte di Cassazione in famiglia.

Vennero le discussioni del 1865 per la *unificazione legislativa ed amministrativa del Regno*. Questa unificazione, per un ordine del giorno votato a Torino nel 18 novembre del 1864 alla Camera dei Deputati, doveva procedere di pari passo con il trasporto della capitale, esserne una condizione *sine qua non*, una condizione indeclinabile. Onde avvenne che alla Camera elettiva bastarono otto tornate per discutere e votare in fascio con un solo articolo di legge tutti i codici e tutte le leggi organiche di unificazione; laddove alla discussione della Cassazione non bastarono tre intere tornate; quelle del 19, 20 e 21 febbraio 1865. E

si finì che le tre Cassazioni proposte dal Governo diventarono quattro; e anche allora si disse che era meglio che fossero quattro, perchè più cresceva il numero delle Cassazioni e più presto si sarebbe andati alla Cassazione unica. Lo può leggere ognuno nel rendiconto ufficiale della seduta della Camera del 21 febbraio di detto anno.

Io dichiarai fin d'allora di non partecipare a questa illusione; l'ho dichiarato più volte nell'altro ramo del Parlamento; lo dichiarai al Senato nella tornata del 20 febbraio 1875, quando si discuteva il codice penale, cogliendo occasione da ciò per avvertire il Guardasigilli che si molinava per una quinta Cassazione. Domando perdono al Senato se rammento questi precedenti miei; ma io debbo, per rispetto al Senato, giustificarmi di questa insistenza, e ricordare che non è la prima volta che io censuro questo brutto stato di cose, e che mi trovo, per così dire, personalmente impegnato di censurarlo di nuovo con rispettosa franchezza.

Venne finalmente la legge 12 dicembre 1875 per l'istituzione di due sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma. Questa legge fu votata, tanto al Senato quanto alla Camera dei Deputati, con l'espressa intelligenza che in nessun caso e per nessuna guisa si trattasse di una quinta Cassazione, ma unicamente di due sezioni, che durassero poco tempo, e per ciò fossero appellate temporanee. Ed anzi a chi nell'altro ramo del Parlamento manifestò il dubbio che le due Cassazioni potessero durare molto tempo e convertirsi in una quinta Cassazione, furono date le più ampie assicurazioni; e fu detto, a nome della Commissione, che ciò non potrebbe mai avvenire perchè le due sezioni dovevano considerarsi siccome distaccate e dipendenti dalla Cassazione di Firenze; e perciò non vi sarebbe stato nè un quinto primo presidente, nè un quinto procuratore generale. Dichiarazione inutile d'altronde, perchè questo si deduce dalla legge stessa, dove è detto chiaramente, che alle due sezioni temporanee sarebbero applicati magistrati tratti dalle quattro Cassazioni; e dove occorresse, per necessità, nominare magistrati fuori delle piante organiche, sarebbero essi retribuiti mediante economie da farsi sul personale della Magistratura; locchè vuol dire

retribuiti a spese dei magistrati inferiori, ossia più poveri. E basta accennare a questa circostanza per capire subito che, anche per rispetto alla convenienza e alla delicatezza dei nominandi, non si doveva nominare un primo presidente nè un procuratore generale; molto più che, trattandosi di due sezioni temporanee, le quali dovevano durare poco tempo, e tenersi in conto di sezioni distaccate e dipendenti dalla Cassazione di Firenze, potevano venire a Roma, ed esservi chiamati il primo presidente ed il procuratore generale della Cassazione di Firenze, oppure si poteva supplire con due reggenti. E infatti il Ministro Guardasigilli soggiunse, esser così alieno dall'animo suo e a lui ripugnar tanto l'idea di una quinta Cassazione, che aveva già presentato alla Camera il progetto di legge per l'istituzione di una Suprema Corte di Giustizia. Locchè vuol dire che si diceva davvero che le due sezioni dovevano durar poco tempo, e in nessun caso convertirsi in una quinta Cassazione; nè si poteva attendere diversamente dalla lealtà ed operosità del Ministro Vigliani, il quale, rimanendo al potere, non era uomo da mancare certamente al proposito suo e agli impegni solennemente assunti.

Fu successivamente nominato un procuratore generale; e, ben s'intende, per quella singolare ragione della simmetria e dell'equilibrio tra le due, così dette, Magistrature — locchè ripugna perfino allo spirito, anzi alla lettera dello Statuto, come dirò in breve, se il Senato continua ad onorarmi della sua benevola attenzione — fu nominato il primo presidente. Certamente le nomine caddero sopra persone meritevoli di essere preposte non che a due sezioni temporanee, ad una Corte stabile, alla prima Corte del Regno. Ho già detto che io non intendo di confondere le persone con le cose, e l'ho detto con schietto animo, non per una delle solite convenzionali bugie rettoriche. Io rilevo qui pure il fatto, tal quale è; ed il fatto è che, principalmente per essersi nominato un primo presidente ed un procuratore generale, ora si dice che abbiamo cinque Cassazioni; e lo si dice non mica soltanto privatamente, per modo di dire, in via di dimostrazione, per accennare ad un fatto assurdo, abusivo, senza esempio, come lo dico anch'io; ma lo si afferma ufficialmente, lo si riscontra negli atti del Governo, in do-

cumenti autentici e solenni. Io ne ho raccolti qui diversi; ma mi limiterò a citarne qualcuno tra quelli che mi hanno fatto maggiore impressione, e che meno possono lasciarsi passare inosservati. E comincerò da una *Relazione*, presentata nell'altro ramo del Parlamento dal Ministro delle Finanze, nella tornata del 28 febbraio 1879, sulle *Regie avvocature erariali*, dove si riscontra perfino una rubrica apposita: *Le cinque Cassazioni*.

A lode del vero però e per debito di giustizia, debbo dichiarare che qui non solo non si approva questo fatto, ma lo si censura e condanna con parole molto più severe delle mie. Uditele, o Signori!

« Cinque Corti regolatrici, quante se ne hanno in Italia, sono un anacronismo che ha durato troppo, col non potersi a meno di averne, come se ne hanno, tali effetti che non tornano *ad onore* delle istituzioni e *non edificano* la giustizia ». Laddove invece, in due altri documenti, egualmente pubblici e d'indole ufficiale e governativa, due discorsi inaugurali — quei discorsi che si scrivono pensatamente e si leggono nelle solennità giudiziarie da funzionari, i quali, rappresentando per legge il potere esecutivo, parlano naturalmente in nome del Governo, e ne impegnano la responsabilità — si discorre, prima di tutto, della Cassazione, come se la questione gravissima fosse già stata risolta nel senso della Cassazione; se ne celebrano i pregi, se ne semplificano gli attributi, esorbitando perfino, nel modo il più evidente, da' nostri ordini costituzionali.

Ed infatti si assevera che *la Corte di Cassazione compie ad un tempo un lavoro scientifico ed ha una missione ALTAMENTE POLITICA, INTESA NEL SENSO PIÙ ELEVATO DELLA PAROLA*; e che *la nostra Corte* (di Roma) *ha perciò più poteri che la Cassazione di Francia... e può solo sotto certi punti rassomigliarsi alla Cassazione belga*. Senza avvertire che, prima di tutto, la Cassazione istituita a questo modo *con una missione ALTAMENTE POLITICA, intesa nel senso PIÙ ELEVATO della parola*, prescindendo dal riflesso che da noi sarebbe un quarto potere dello Stato, è poi fuori d'ogni dubbio che esigerebbe inevitabilmente una Magistratura con base elettiva, precisamente come è della Cassazione belga, che qui si cita; senza avvertire che questo avviene della Cassazione belga per

virtù della costituzione di quel paese, la quale su questo punto è sostanzialmente diversa dal nostro Statuto; e senza avvertire neppure che anche per la Cassazione francese, che qui pure si allega, tutti gli scrittori francesi più autorevoli, Prévost-Paradol, Poiton, Odilon-Barrot ed altri, dimandano concordi una Magistratura con base elettiva più o meno larga, più o meno ristretta, precisamente per impedire che questo istituto, piuttosto politico che giuridico, trasmodi, e con giudici nominati dal Governo diventi in mano del potere esecutivo un'arma pericolosa per l'indipendenza degli altri poteri. E queste le sono cose elementari.

Delle cinque Cassazioni poi, nei citati discorsi inaugurali, se ne parla come se non restasse più altro a fare che raccoglierle in una; in quella di Roma naturalmente, che si dice già istituita.

Ecco le parole testuali:

« *La Corte di Cassazione di Roma* ISTITUITA COLLA LEGGE DEL 12 DICEMBRE 1875 ».

Instituita colla legge del 12 dicembre 1875?

Ma questa legge dice precisamente l'opposto: questa legge dice che colle due sezioni temporanee non solo non si è voluto istituire una *Corte di Cassazione in Roma*, ma si è voluto perfino mantenere impregiudicata quella grave questione dalla cui soluzione solamente dipenderà il sapere se la suprema Magistratura, che si deve istituire, ma che non è istituita (ed è ben inteso che non può essere istituita che in Roma) sarà o una Corte di Cassazione, come desiderano alcuni - e questo desiderio va rispettato - o una Corte suprema di giustizia, la quale, in determinati casi, e a sezioni riunite, giudichi anche del merito, come desiderano altri - e anche questo desiderio va rispettato - oppure una vera e propria terza istanza, unica o molteplice come altri bramano - e questo voto pure va rispettato egualmente. Eccovi quello che dice la invocata legge del 12 dicembre 1875:

« SINO A CHE SIA ORDINATA LA SUPREMA MAGISTRATURA del Regno, il Governo del Re è autorizzato ad istituire due sezioni TEMPORANEE di Corte di Cassazione in Roma, l'una per gli affari civili e l'altra per gli affari penali, per agevolare la spedizione degli affari civili e penali presso le altre Corti.

« A tale effetto sarà chiamato a prestare servizio un numero NECESSARIO di funzionari di ogni grado delle altre Corti di Cassazione; e,

ove occorra, il personale NECESSARIO sarà completato con funzionari degli stessi gradi da nominarsi oltre le piante organiche e da retribuirsi con i fondi indicati all'articolo 4, ossia, come si legge in quest'articolo, MEDIANTE ECONOMIE CHE SI FARANNO SUL CAPITOLO PERSONALE DELLA MAGISTRATURA del Bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia ».

Io mi credo tanto più in diritto e in dovere, poichè in consimili casi il diritto ed il dovere si confondono, di rilevare questi fatti abbastanza gravi, e richiamare l'attenzione del Senato e del Governo sopra questo bel modo onde si è studiato e si studia di far dire alla legge quello che essa non dice, anzi quello che essa non vuole che si dica; perchè io ebbi l'onore di far parte della Commissione incaricata dal Senato di riferire sopra questo progetto di legge, e, lontano dall'immaginare che si potesse così apertamente mancare agli impegni assunti, alle promesse fatte in Parlamento, e al testo espresso della legge, la difesi in buona fede in Senato, come potrà ognuno vedere dal rendiconto ufficiale della tornata del 16 dicembre 1875, rispondendo fin da allora al dubbio sorto in qualcuno, che essendosi la giurisdizione delle due sezioni temporanee estesa a materie sottratte alla cognizione delle quattro Corti, perciò la legge si fosse in certo qual modo messa in contraddizione con se stessa. Oh no, io rispondeva allora, e rispondo anche adesso: e quali sono queste materie? Sono quelle per l'appunto, onde si rende inevitabile una suprema Magistratura unica, alla cui giurisdizione saranno sempre mantenute queste materie, qualunque sia il sistema di suprema Magistratura che prevalga, anche se prevalesse il sistema della terza istanza plurale. Laonde si potrà bensì dire che con le due sezioni temporanee si è resa più urgente la necessità di finirla una volta con questa questione eterna della suprema Magistratura; ma non si potrà dire onestamente che con la legge del 12 dicembre 1875 si è voluto quasi di sorpresa strappare al Parlamento la soluzione di una questione, che la legge stessa fin dalle sue prime parole dichiara espressamente che deve essere mantenuta intatta ed impregiudicata.

Se io avessi bisogno di confermare questa interpretazione, dedotta dal testo della legge, con una autorità degna del Senato, l'avrei pron-

SESSIONE DEL 1878-79 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1879

tissima in una relazione di un Ufficio Centrale scritta dall'onor. Senatore De Filippo per un provvedimento relativo a due sostituti procuratore generali presso le sezioni temporanee della Corte di cassazione in Roma.

Ecco quel che si legge testualmente in questa relazione, presentata al Senato il 29 novembre 1873:

« Non vorremmo che cotesto provvedimento legislativo DISTOGLIESSE O ALLONTANASSE per poco l'animo del Governo dal proposito di presentare un progetto di legge tante volte promesso per tradurre in atto IL CONCETTO CHE INFORMAVA LA LEGGE DEL 12 DICEMBRE 1875, che istituiva in Roma le due sezioni TEMPORANEE di Corte di cassazione, le quali sezioni furono dette TEMPORANEE APPUNTO PERCHÈ ERANO DESTINATE A TRASFORMARSI IN UN TEMPO PIÙ O MENO LONTANO, NELL'UNICA SUPREMA MAGISTRATURA DEL REGNO ». Vedete che, conformemente a tutti i precedenti parlamentari, legislativi sopra questa questione, qui pure si è evitato di parlare di *Cassazione*, e si è usata la cautela di adoperare la formula usata nella legge medesima del 12 dicembre 1875, dicendo « UNICA SUPREMA MAGISTRATURA DEL REGNO » per mantenere rigorosamente impregiudicata la questione di forma e di merito.

Ed è questa la maniera onde vanno interpretate le leggi ed osservati gl'impegni parlamentari e governativi.

Ad ogni modo io non credo, e nessuno lo crede, cominciando dall'onor. Guardasigilli, che sia per vie indirette, con argomenti bizantini, con furberie troppo sottili, che si possa e si debba arrivare alla soluzione di una questione tanto seria e tanto importante quale è quella della suprema Magistratura del Regno. Come non credo, e nessuno lo crede, che sia in siffatto modo che si giovi al prestigio delle nostre istituzioni; nè si giovi tampoco alla condizione degli onorandi magistrati onde sono composte le Cassazioni attuali. I quali, avendo dedicato l'intera loro vita ed una carriera onorata a beneficio dello Stato e a decoro della Magistratura italiana, hanno diritto di conseguire sollecitamente una posizione stabile e regolare, come non lo è la presente.

Laonde una delle due, o Signori; o noi crediamo di doverci attenere al sistema della Cassazione, e la Cassazione deve essere una, inde-

clinabilmente una; e a quest'unica Cassazione bisogna andarvi per la via diritta, la via indicata dall'Ufficio Centrale del Senato nella Relazione dell'on. Senatore De Filippo; la via, che sceglie sempre per la sua stessa natura l'egregio Guardasigilli, al quale si potrebbe davvero applicare il detto di un Padre della Chiesa, che ei « *non amat angulos, non ei diversoria placent* ».

Oppure crediamo che vi sieno dei gravi interessi da rispettare; e allora studiamo una soluzione, la quale valga a conciliare il rispetto di questi interessi coll'assetto regolare e definitivo dei nostri ordini giudiziari, e colla indeclinabile necessità di una suprema Magistratura unica. Io credo che questa felice soluzione la si possa dedurre dai precedenti stessi del Senato.

Se il Senato me lo consente lo dimostrerei con pochi e rapidi cenni.

Quando si discusse ultimamente il Bilancio di Grazia e Giustizia in Senato, fu detto ancora che il progetto di legge per l'unica Cassazione in Roma passò, nel 1872, ma a debolissima maggioranza. Dirò subito che ciò non è esatto: quel progetto passò colla maggioranza di 16 voti, perchè si trattava bensì di una suprema Magistratura unica, ma non nella forma della Cassazione; si trattava invece di una suprema Magistratura unica nella forma di una Corte di giustizia, che in determinati casi e a sezioni riunite avrebbe giudicato anche del merito. Ed ecco perchè perfino gli avversari più dichiarati della Cassazione diedero il voto favorevole a quel progetto, e fra questi lo diedi anch'io; come tutto risulta dai rendiconti ufficiali di quelle sedute, donde io ho tratti fedelmente i fatti che vengo narrando.

A spiegazione dell'accennata votazione importa avvertire che quando quel progetto di legge fu presentato in Senato, nella tornata del 1° febbraio 1872, vi erano due articoli, che richiamarono singolarmente l'attenzione del Senato e del pubblico; e cioè l'art. 2°, col quale era detto che la Cassazione giudica soltanto nell'interesse della legge, e mai in verun caso nell'interesse dei litiganti; e l'art. 21, col quale invece si dichiarava che in determinati casi, e a sezioni riunite, la Corte di Cassazione giudicherebbe anche nell'interesse dei litiganti.

Avendo io avuto l'onore di far parte della

SESSIONE DEL 1878-79 — DISCUSSIONI — GIORNATA DEL 20 MAGGIO 1879

Commissione, incaricata dal Senato di riferire sopra un cotale progetto di legge, dichiarai di accettare il progetto per l'articolo 21, e di respingerlo per l'articolo 2; e motivai il mio voto a parte, (che potrà ognuno leggere in appendice alla dotta e splendida Relazione che fu scritta dall' eminente personaggio, che ora presiede così degnamente alle nostre discussioni) facendo fin d' allora alcune riserve, di cui mi valgo adesso, e intendo valermi anche in avvenire.

Fu allora che il Ministro ritirò l'art. 21; ed io di rimando dichiarai di ripresentarlo per conto mio. La gran maggioranza della Commissione mi prestò il suo autorevole appoggio, ed il Senato approvò l' articolo.

Ma al momento in cui si era in procinto di porlo ai voti sorsero alcuni dei sostenitori più autorevoli del sistema ortodosso della Cassazione, uomini di gran dottrina e autorità, che io per il primo rispetto altamente; e tra essi ricorderò, a cagion d' onore, il compianto Senatore Imbriani. Il quale, con voce commossa e concitata, pregava il Senato a non votare l' articolo perchè, egli diceva, (alludendo alle cose dette da me in difesa di quell' articolo) in esso si contiene un tranello, e vi si nasconde il germe velonoso che ucciderà la Cassazione, ed a poco a poco la trasformerà in un supremo tribunale di merito. Al che io rispondeva apertamente che tale appunto era stato l' intendimento mio nel riproporre quell' articolo. E in appoggio del mio assunto invocavo l' autorità del Senato medesimo, espressa in un precedente, allora recente, ordine del giorno, che ha la data del 23 marzo 1871 ed è così concepito:

« Il Senato invita il Ministero a presentare, non più tardi del principio della prossima sessione parlamentare, un progetto di legge per l' istituzione di UNA CORTE SUPREMA DI GIUSTIZIA UNICA PER TUTTO IL REGNO.

E affinchè non si creda che con quest' ordine del giorno non altro si facesse che attribuire alla suprema Magistratura del Regno il titolo di *Corte di giustizia*, ricorderò che esso fu approvato e votato dai sostenitori delle *terze Istanze*, compreso il compianto Senatore De Foresta di venerata memoria; il quale, come è noto a tutti, fu il più efficace e zelante difensore delle *terze Istanze*.

Ma vi ha di più. Io invocava ad un tempo l' autorità d' una Commissione speciale del 1866, la quale ebbe a Relatore uno dei Magistrati più dotti ed autorevoli di questa Assemblea, il compianto Senatore Castelli, primo presidente della Corte d' appello di Torino. Quella Commissione proponeva anch' essa la istituzione della suprema Magistratura nella forma di una Corte di giustizia, ed aggiungeva che, *dovendo questa Corte di giustizia giudicare non raramente anche del merito, perciò non le si conveniva più il titolo di Corte di Cassazione*.

Invocavo inoltre i pareri della Magistratura del Regno, consultata all' uopo; i quali se nella grande maggioranza non furono favorevoli alle *terze Istanze*, non furono neanche favorevoli all' istituzione della suprema Magistratura unica nella forma della Corte di Cassazione francese.

E siccome anche allora si diceva che la Cassazione francese è il portato della civiltà dei tempi, il compimento dei grandi progressi della legislazione e della giurisprudenza, così io rispondeva che anche questa affermazione non ha fondamento di sorta, ed è respinta da fatti storici e contemporanei. E citavo per primo il fatto di Parma, dove alla ristaurazione del 1815 fu bensì conservata la legislazione francese, furono conservati l' ordinamento amministrativo e l' ordinamento giudiziario francese, eccetto però la Corte di Cassazione, che venne trasformata in un Tribunale Supremo di merito. Questo fatto ha molta importanza, o Signori, essendo troppo noto che ciò avvenne per consiglio degli eminenti giureconsulti e magistrati, che avevano figurato sotto il primo Regno italico, dove la Cassazione non lasciò e non ha lasciato desiderio di sé.

Citai in egual modo il fatto della Prussia, la quale alla ristaurazione del 1814 si condusse nella stessa giusa per le Province renane; vi mantenne cioè la legislazione e l' ordinamento giudiziario francese, esclusa ivi pure la Cassazione, che venne anche eolà trasformata in un Tribunale di merito, che poi fu successivamente fuso nel Tribunale supremo di Berlino, che giudica egualmente nel merito. Citai medesimamente l' esempio del Belgio, dove venne bensì istituita la Cassazione francese, ma se ne temperarono i pericolosi effetti, mediante l' elemento elettivo della Magistratura, siccome ebbi già occasione di accennare. E poichè anche qui

si replicava che codesti esempi di piccoli Stati non si confanno al caso di un grande Stato come il nostro, perciò io soggiungeva subito, invocando l'esempio di due dei più grandi Stati moderni d'Europa, l'Austria e la Germania; i quali hanno bensì applicato in questi ultimi tempi il concetto di una suprema Magistratura unica, ma non nella forma della Cassazione; l'hanno applicato ed attuato nella forma di un Tribunale supremo, che giudica anche nel merito.

Citai infine l'autorità di scrittori francesi, tra i quali Odilon-Barrot, che a mio giudizio vale per molti, e che nell'opera già ricordata viene perfino indicando i casi speciali in cui la Cassazione usurpa l'ufficio di legislatore, rendendosi così incompatibile con gli Stati che hanno per base il principio costituzionale della separazione dei poteri.

E concludevo, domandando se noi, che veniamo ultimi, vogliamo, a proposito di progresso, attenerci pedantemente in tutto e per tutto ad un istituto tal quale fu concepito *ab irato* or fa un secolo oramai, in un momento di reazione e di dispetto contro la Magistratura; in uno dei momenti i meno acconci a creare qualche cosa di stabile e di perfetto. E dicevo pensatamente di stabile e di perfetto, per rispondere a coloro che, pure ammettendo, come si deve ammettere, la progressiva perfeffibilità di tutte le umane istituzioni, vogliono poi conservato alla Cassazione il privilegio della perfeffibilità assoluta, il dogma dell'immutabilità e della indiscutibilità.

Ora potrei invocare ancora l'opinione autorevolissima di due Comitati del primo Congresso giuridico italiano, composti di un'eletta di giureconsulti e cattedratici dei più insigni del Regno; presieduti l'uno dal compianto Piacentini, l'altro dal compianto Urbano Rattazzi, e che ebbero a relatore l'uno l'egregio giureconsulto romano Des Jardins, l'altro l'illustre Adriano Mari. Questi due Comitati furono bensì discordi circa la terza Istanza unica o moltiplice e sulla maggiore o minore estensione da attribuirsi alla giurisdizione di una suprema Corte di giustizia; ma furono concordi ed unanimi nel respingere il sistema della Cassazione.

E finalmente potrei di presente invocare l'autorità grandissima di un progetto di legge ministeriale, e di un giureconsulto e magistrato onde meritamente si onora il paese nostro; il

Guardasigilli Vigliani, che lo presentò all'altro ramo del Parlamento, nella tornata 15 aprile 1875, per l'istituzione di una Corte suprema di giustizia. Quel progetto è in massima conformato ai precedenti che sono venuti rapidamente indicando. E nella dotta Relazione che lo precede, mentre con mirabile precisione sono riassunte tutte le ragioni che vennero svolte in Senato, sia a sostegno della Cassazione, sia in difesa delle terze Istanze o di un Tribunale misto, nella memorabile discussione del maggio del 1872, si conclude dicendo che la istituzione della suprema Magistratura nella forma di una Corte di giustizia offre anche il vantaggio di non essere sistematicamente, *teoreticamente esclusiva della pluralità*. Vede ognuno che una volta rimosso l'ostacolo della Cassazione e stabilita la Suprema Magistratura in una forma che non sia sistematicamente, *teoreticamente esclusiva della pluralità*, nulla potrebbe più ostare a che le attuali Cassazioni si trasformassero in Corti di merito, e che quella residente in Roma potesse a sezioni riunite giudicare in quei casi nei quali l'unità della giurisprudenza è richiesta non da una vana, astratta, teoretica ed impossibile uniformità, ma dal rispetto al principio di uguaglianza dinanzi alla legge consacrato dal nostro Statuto.

In questo modo si avrebbe il vantaggio di conciliare tra loro e soddisfare tutte le opinioni ragionevoli e disinteressate. Si avrebbe primamente il vantaggio di soddisfare la opinione di coloro i quali vogliono una suprema Magistratura unica; e questa la vogliamo tutti; su questo punto non si discute più. Si avrebbe in secondo luogo il vantaggio di soddisfare a coloro i quali credono che si debbano rispettare gl'interessi di alcune grandi città, dove sono curie numerose. E questo pure passi, sebbene io auguri all'Italia nostra di non avere in avvenire troppi professori, non solo nella facoltà legale, ma in tutte le altre. Si avrebbe perfino il vantaggio di soddisfare i fautori delle terze Istanze, i quali, non potendo disconoscere anch'essi la necessità di una suprema Magistratura unica, inclinerebbero all'idea di sovrapporre ai tre gradi un quarto grado; amalgamare la Cassazione alla terza Istanza.

Ma io vi confesso, o Signori, che temerei molto che questo amalgama potesse giovare agl'interessi di tutti, fuorchè a quelli della giu-

SESSIONE DEL 1878-79 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1879

stizia, dei litiganti e dei contribuenti. Si potrebbe inoltre avere ancora il vantaggio della economia, poichè in questo modo dovendosi necessariamente riformare il nostro sistema giurisdizionale, si potrebbe prendere per base della riforma il giudice unico con giurisdizione piena, sostituendolo agli attuali Collegi giudicanti in prima Istanza, come è stato proposto più volte, ed è voto già accolto ed accarezzato dalla grande maggioranza dei giuristi nostri.

Si avrebbe finalmente il vantaggio di evitare la disponibilità dei magistrati che sono stati successivamente nominati nelle Cassazioni attuali, e specialmente dei primi presidenti e dei procuratori generali, che sono quelli che più recano aggravio all'Erario, e che di dieci dovrebbero inevitabilmente essere ridotti a due solamente quando prevalesse il sistema della Cassazione, sistema che non ammette transazioni nè indugi, che possano essere giustificati da riguardi a curie, a magistrati, a primi presidenti, o a procuratori generali.

Io so di due Ministri, che tennero, immediatamente l'uno dopo l'altro, il Ministero della Giustizia, i quali, resistendo alle sollecitazioni, raccomandazioni, e pressioni, perfino dei propri colleghi, si rifiutarono tenacemente di nominare magistrati nelle Cassazioni, che allora pure erano quattro come adesso, per rispetto appunto alla questione che allora come adesso egualmente pendeva dinanzi al Parlamento. E forse con questo mezzo pratico e spedito si poteva riescir presto a far cessare questo brutto stato di cose, a cancellare questa macchia nera della nostra unificazione legislativa. Ora le difficoltà sono cresciute e capisco anch'io che forse non si potrebbe fare adesso quello che si poteva e si doveva fare allora.

E però penso, che se vi è una maniera per uscirne, sia quella sola che sono venuto indicando rapidissimamente.

Non faccio una proposta per rispetto al progetto di legge già presentato dall'onor. Guardasigilli nell'altro ramo del Parlamento.

È un concetto che enuncio soltanto, ed accenno appena di volo, senza tradurlo in forma concreta, per la ragione accennata, avvertendo che non è neppur nuovo, nè tutto mio, perchè, in principio, in massima fondamentale, qualche cosa di simile fu già deliberata dal primo Con-

gresso giuridico italiano, e fu proposta anche in Senato da un illustre nostro Collega, il Senatore Perez. È un concetto, come ho detto, che per ora mi limito ad enunciare in via di principio, e su di esso richiamo l'attenzione del Senato e del signor Ministro.

Non mi dissimulo le obiezioni che si faranno a cotesto concetto, specialmente dai sostenitori del sistema puro della Cassazione. I quali, educati, cresciuti e per lunga consuetudine ammaestrati ed abituati a questo sistema, appo loro illustrato da magistrati e giureconsulti insigni, provando naturalmente nell'animo viva e sincera ripugnanza per una innovazione qualsiasi, grideranno all'assurdo. Ma io ho già pronta la risposta; ed è, che se anche si volesse per un momento ammettere per assurdo l'enunciato concetto (locchè non potrei ammettere, neppur per modo d'ipotesi, senza mancare al rispetto dovuto a due deliberazioni successive del Senato, e ai grandi e liberi Stati, che ultimamente accolsero in principio il concetto medesimo) l'assurdo non sarebbe mai tanto grande e così manifesto come lo è il fatto nostro presente di più Cassazioni; fatto che non ha riscontro negli annali giudiziari di nessun paese civile del mondo, nè antico nè moderno; fatto che contraddice ogni nostro precedente in materia di unificazione; che disdice, quasi con ironia, gli impegni assunti, le promesse fatte, e i tanti ordini del giorno votati nel corso di 15 anni; fatto pel quale la storia inesorabile dirà di noi, che fummo piuttosto vaghi della uniformità anzichè solleciti della vera ed utile unificazione; che ci mostrammo rivoluzionari e arditi finchè si trattava di unificare in basso col sacrificio di tutti, e che poi diventammo eccessivamente prudenti e guardinghi quando all'incontro si trattò di compiere la unificazione in alto col sacrificio di pochi. E dico pochi, perchè io non farò mai il torto alle patriottiche e popolose città di Torino, Firenze, Napoli e Palermo, di credere che esse, proprio esse, che hanno fatto ben altri sacrifici alla unificazione legislativa ed amministrativa del Regno, vogliano invece ad esso mantenere una suprema Magistratura nel recinto del proprio Comune, e in una forma onde le Cassazioni attuali non sono giustificate in nessuna maniera, sono di peso all'erario e di ostacolo all'assetto regolare e definitivo dei nostri ordini giudiziari. (*Bene!*)

SESSIONE DEL 1878-79 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1879

PRESIDENTE. L'oratore desidera di prendere un po' di riposo?

Senatore BORGATTI. Se il Senato lo permette, prenderei qualche minuto di riposo.

(Il Senato accorda).

Presentazione di due progetti di legge.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Il signor Ministro di Grazia e Giustizia ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Ho l'onore di presentare al Senato un progetto di legge relativo alle « Modificazioni della legge 8 giugno 1873, relativa alle decime ex-feudali nelle provincie napoletane e siciliane », già approvato dall'altro ramo del Parlamento nella tornata 9 maggio corrente.

Ho l'onore di presentare ancora un altro progetto di legge « Modificazioni delle disposizioni relative alle ferie delle Corti e dei Tribunali ».

PRESIDENTE. Do atto al signor Ministro della presentazione di questi progetti di legge, i quali saranno dati alle stampe e distribuiti negli Uffici.

La parola è all'onor. Senatore Borgatti.

Senatore BORGATTI. Ora discorrerò più brevemente che sia possibile del *Pubblico Ministero e Contenzioso finanziario*.

Anche qui la Commissione del 1866, *facendosi interprete*, come diceva, del voto GENERALE, riprovava l'eccessiva ingerenza del Pubblico Ministero, il personale per conseguenza STRABOCCHEVOLE; e proponeva che « *le attribuzioni del Pubblico Ministero fossero ristrette alle sole cause penali, ED ALLA TUTELA E DIFESA DEI DIRITTI DELLO STATO NELLE CAUSE CIVILI* ».

E in ciò la Commissione era coerente ad una regola generale, che essa aveva premessa, di riunire cioè in uno tutti i servizi e gli uffici tra loro affini e congeneri, per la buona prova che si era fatto altrove di queste riunioni, e i vantaggi che se ne erano ottenuti in Inghilterra, e in Francia principalmente. Che siano fra di loro affini e congeneri il Pubblico Ministero e il Contenzioso finanziario, lo dimostra perfino la stessa legge del 28 novembre 1875, con la quale questa riunione venne non già respinta in modo assoluto, ma piuttosto differita. E per vero, in

questa legge, e più ancora nel successivo regolamento, è stabilita una parificazione piena ed assoluta tra i funzionari e gl'impiegati dell'uno e i funzionari e gl'impiegati dell'altro servizio. E si aggiunge che le nomine per il Contenzioso finanziario sarebbero proposte bensì dal Ministro delle Finanze, ma d'accordo con quello della Giustizia.

Il Pubblico Ministero infatti è il consulente nato, il difensore naturale, il vero e proprio tutore non solo dei diritti, ma degli interessi giuridici dello Stato. Nobilissimo ufficio pel quale il Pubblico Ministero, anzichè perdere, come s'insinuò per mille guise, acquisterebbe in autorità, in dignità, in considerazione. Ma poi, come dubitare che il Pubblico Ministero e il Contenzioso finanziario siano tra loro affini e congeneri, e debbano anzi costituire un servizio unico ed indivisibile, quando nella stessa legge dell'ordinamento giudiziario, nel Codice di procedura civile, si legge ad ogni tratto che il Pubblico Ministero « *veglia alla tutela dei diritti dello Stato* », che « *il Pubblico Ministero ha azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi che interessano i diritti dello Stato* », che « *il Pubblico Ministero conclude in tutte le cause che riguardano lo Stato?* »

Non riguardano forse lo Stato le cause erariali?

Per queste ragioni, ed anche per il rispetto dovuto alle proposte della Commissione dei Quindici del 1866, in contemplazione delle quali erano stati compartiti appositi poteri al Governo, il Ministero di allora aveva annunziata formalmente la presentazione di un progetto di legge in questo senso; nel senso, cioè, di riunire in uno il Pubblico Ministero ed il Contenzioso finanziario. Un eguale progetto, determinato e concreto, fu presentato sotto il Ministero Menabrea dal Guardasigilli De Filippo. Consimile progetto pure fu presentato sotto il Ministero Lanza-Sella dal compianto Raeli, allora Guardasigilli. Finalmente, sotto il Ministero Minghetti, fu presentato dal Guardasigilli Vigliani il progetto di legge, che poi divenne la legge attuale del 28 novembre 1875.

Nella Relazione preposta a questo progetto, e in quella dell'Ufficio Centrale del Senato, che fu scritta dal Senatore De Filippo, sono luminosamente dimostrati i vantaggi che si otterrebbero da questa riunione; e si accenna ancora

alle ragioni speciali per le quali, con la legge del 28 novembre 1875, questa riunione fu piuttosto differita che respinta.

E infatti l'oggetto principale della legge del 28 novembre 1875 era quello di introdurre alcune riforme nelle attribuzioni del Pubblico Ministero secondo le proposte della Commissione dei Quindici del 1866, cominciando dall'abolizione dell'art. 141, col quale era prescritto che nessuna udienza nè penale nè civile, neppure là dove i privati cittadini contendessero di tuo o di mio, sarebbe *legittima* (prego di avvertire la parola, che è testuale) sarebbe *legittima* senza la presenza di un ufficiale del Pubblico Ministero: disposizione esorbitante, che non era contenuta neppure nelle leggi giudiziarie dei Governi assoluti! Eppure, ciò nonostante, e non ostante che questa provvida disposizione fosse già reclamata da molto tempo dallo spirito delle nostre libere istituzioni e dall'opinione illuminata dal paese; proposta dalla Commissione dei Quindici, e da quattro Ministeri, che indi a quel tempo si succedettero al potere; applaudita ed approvata all'unanimità dal primo Congresso giuridico italiano; votata a grande maggioranza, tanto al Senato quanto alla Camera dei Deputati (e forse sarebbe stata votata ad unanimità se non vi si fosse mescolata la parte concernente gli uffici del Contenzioso finanziario), non ostante, tutto questo, si è osato di recente, ai primi dell'anno, con parola non riverente nè al Re nè al Parlamento da cui la desideratissima riforma venne tradotta in disposizione legislativa, censurarla e qualificarla nientemeno che *d'inconsiderata*, in una occasione solenne, al cospetto di una suprema Magistratura e di un culto uditorio. E da chi? Da chi dovendo per proprio ufficio richiamare i cittadini e i magistrati all'osservanza della legge, deve anche primo dare l'esempio di osservarla rigorosamente e con rispetto.

Se non che qui pure, per allontanare sempre più l'idea che a rilevare questi sconci gravissimi io sia mosso da altro sentimento che non sia quello dell'adempimento del mio dovere e della costante coerenza ai miei precedenti, ricorderò che da questo medesimo stallo, nella tornata del 12 dicembre 1873, io richiamai l'attenzione del Senato e del Guardasigilli di quel tempo sopra consimili eccessi ed abusi di ufficio. E il Guardasigilli provvedeva saviamente

con una circolare, che ha la data del 12 ottobre 1874, e di cui leggerò qualche squarcio con licenza del Senato:

« Con mio vivo rincrescimento ebbi a vedere
« non rari esempi di discorsi inaugurali che,
« occupandosi appena di ciò che avrebbe dovuto formare il loro soggetto principale, assunsero a trattare argomenti di scienza giuridica e di legislazione, che poco o punto avevano relazione col vero compito affidato dalla legge ai capi del Pubblico Ministero, quello di rendere pubblicamente conto del modo onde la giustizia fu amministrata.

« L'abuso, GIÀ GRAVE IN SÈ STESSO, VENENDO DA QUEI MAGISTRATI CHE HANNO LA MISSIONE DI VEGLIARE ALL'OSSERVANZA DELLA LEGGE, TOCCAVA IL GRADO MASSIMO DI GRAVITÀ LADDOVE SI SPINGEVA SINO A FARE CENSURE NON SEMPRE MISURATE NÈ RIVERENTI ALLE LEGGI DELLO STATO, INVECE DI ESAMINARE IL MODO ONDE ESSE ERANO STATE O DOVEVANO ESSERE APPLICATE.

« Quanta sia la regolarità di questo sistema, CHE TRASMUTA IN CENSORI DELLA LEGGE E DEI LEGISLATORI I MAGISTRATI CHE NÈ DEVONO ESSERE I FEDELI ESECUTORI, non è mestieri che io lo dica. Il pubblico lo ha GENERALMENTE INTESO, E NON HA DISSIMULATO IL SUO VOTO PER L'OSSERVANZA FEDELE DELLA LEGGE. *Non mancherà neppure di farsi sentire nelle Aule del Parlamento qualche GIUSTA parola di riprovazione* ».

Io non invocherò l'osservanza di questa provvida circolare, perchè è osservata rigorosamente da tutti; e questo fatto isolato, effetto senza dubbio di momentanea *inconsideratezza*, basta di averlo rilevato, come ho fatto, per esser sicuri che non si rinnoverà mai più.

Riprendendo il discorso sulla legge del 28 novembre 1875, osserverò che, in quanto al riordinamento degli uffici del Contenzioso finanziario, che era il titolo accessorio, l'oggetto secondario della detta legge, si disse semplicemente che un regolamento da approvarsi con decreto reale prescriverebbe le norme per la direzione e la difesa delle cause.

E da questa semplice disposizione ordinamentale si trasse la facoltà per creare un'Avvocatura erariale generale in Roma, e sette Avvocature erariali nelle principali città del Regno, dove erano anche prima gli uffici del

Contenzioso finanziario; aggiungendovi una schiera di avvocati e procuratori erariali, abbastanza numerosa. La quale poi non è nemmeno sufficiente all'uopo; come risulta da questa stessa Relazione ufficiale sulle *Regie Avvocature erariali*, che ho sott'occhio, e dove, se io riesco a leggere bene nelle cifre, ond'essa è intrecciata, sarebbe dichiarato lealmente, che il maggior numero delle cause si difende e si vince dai così detti *delegati erariali*; ossia, per usare una parola più propria, dagli avvocati comuni, dal patrocinio comune.

A me pare che questo fatto incontestabile valga almeno a provare che questo nuovo servizio è ibrido, incompiuto, insufficiente.

Ma come si può fare per renderlo regolare, compiuto, sufficiente?

La risposta è facilissima: aumentare gli uffici erariali e seminare il Regno di avvocati e procuratori ufficiali con uno stipendio fisso, di impiegati, in una parola.

E forse i sostenitori dell'uno e dell'altro Ufficio, per quell'illusione che nasce in noi facilmente dall'amore che portiamo all'ufficio che occupiamo, vi scriveranno libri, vi faranno amplissimi discorsi per dimostrarvi che questa è la più bella cosa del mondo.

Ma così non ragionano i contribuenti; così non ragionò la Commissione dei Quindici; così non hanno ragionato tre Ministeri, che successivamente si fecero a proporre al Parlamento la riunione dei due uffici; così non ragionano tutti coloro i quali, *non appartenendo nè all'uno, nè all'altro ufficio, veggono quello che difficilmente si vede da chi vi sta dentro*, come in soggetta materia si esprimeva uno dei più chiari nostri giureconsulti al primo Congresso giuridico Italiano.

La convenienza e la utilità di riunire in uno i due uffici, e gli sconci e i danni che derivano dall'ibrida separazione, sono pur dimostrati in un libro importante, testè dato in luce, e meritamente encomiato dall'Istituto lombardo, sotto il titolo *Di un nuovo ordinamento giudiziario di Atto Scharlebig*.

Per le quali considerazioni tutte io penso, Signori Senatori, che, o presto o tardi, noi saremo tratti dall'inevitabile necessità delle cose a scegliere fra questi due partiti: o a riunire in uno i due servizi; ovvero ad affidare per intero le cause erariali al patrocinio comune, mantenendo

tutto al più, se così vuolsi, una direzione generale di consulenza e di vigilanza; alla quale io sarei disposto di acconsentire fin d'ora, se fossi certo che cotale ufficio importantissimo e delicatissimo fosse sempre tenuto, come adesso, da persona di eguale ingegno, di eguale dottrina, di eguale capacità ed operosità. Imperocchè diversamente l'ufficio di consulenza e vigilanza spetterebbe naturalmente ai procuratori generali nei rispettivi distretti.

Il secondo partito poi, quello vo' dire di affidare per intero le cause erariali al patrocinio comune, sarebbe anche conforme ai principî che prevalsero per la legge del Contenzioso amministrativo e per l'ultima sui conflitti di attribuzione.

Ed infatti nel Contenzioso finanziario, come nel Contenzioso amministrativo, lo Stato non figura mica come persona *politica*, ma sibbene come persona *giuridica*; figura, usando una espressione più semplice e netta, come *privato*. Epperchè, per la stessa ragione che come privato deve adire il foro comune, dovrebbe anche esser tenuto a valersi del patrocinio comune, onde mantenere nei giudizi quella eguaglianza perfetta che è pur essa uno dei principî fondamentali del nostro diritto pubblico, conquistato colla stessa legge appunto del Contenzioso amministrativo. Nè occorra che io dica che è questo il partito che io prenderei senza esitazione alcuna.

L'onorevole Guardasigilli ha presentato da poco tempo nell'altro ramo del Parlamento un progetto di legge per affidare le cause dell'Amministrazione del fondo per il culto agli avvocati erariali.

Per l'impegno assunto di non entrare nel merito dei progetti di legge iniziati all'altra Camera, mi astengo dal pronunziare un giudizio qualsiasi sopra quel progetto. Mi si permetta solamente di esprimere un voto modestissimo: ed è che al detto progetto non tocchi la sorte toccata agli altri, coi quali trattavasi di affidare le cause erariali al Pubblico Ministero.

Ora delle CATEGORIE.

« Tra i provvedimenti del pari RECLAMATI DALLA PUBBLICA OPINIONE, la Commissione del 1866 indicò (sono tutte parole testuali) il pareggiamento dei gradi e degli stipendi fra i giudici delle Corti d'appello ».

Questa riforma è modestissima in apparenza,

ma essa acquista molta importanza se si guardi allo scopo a cui era rivolta, che era quello di abbandonare per tutte le amministrazioni, e principalmente per quella della giustizia, « *il tipo* (userò qui pure le parole testuali) *dell'amministrazione DICASTERICA E SOLDATESCA DELLA FRANCIA* », *la forma di reggimento*, come ebbe ad esprimersi il nostro Cesare Balbo. Donde deriva uno dei mali più lamentati in Francia dagli scrittori che ivi sono in maggior grido ed hanno grande autorità, come Poitou, Borely, Odilon-Barrot, Fustel de Colanges, ed altri; la smania cioè di salire, la *febbre degli avanzamenti*, come si esprimono i Francesi. La quale è alimentata e fomentata non solo dalla troppa proporzione che, circa il grado e lo stipendio, passa dal basso all'alto della Magistratura, e principalmente tra i singoli componenti dei Collegi giudicanti ed i rispettivi capi, ma dalla differenza di trattamento, che è perfino fra i giudici stessi di un medesimo Collegio.

Nelle tornate del 21 e 22 gennaio 1873, discutendosi in Senato di queste materie, ebbi l'onore di richiamare l'attenzione del Senato e del Governo sopra una circolare che emanò dal Ministero di Grazia e Giustizia in Francia, essendo Guardasigilli l'illustre Delangle.

Da quella circolare può ognuno vedere i perniciosi effetti prodotti in Francia da questa forma oligarchica, *dicasterica e soldatesca* dell'organizzazione giudiziaria; può ognuno vedere quel che colà accade quando è vacante, o sta per esserlo, qualche posto, specialmente nell'alta Magistratura. E malauguratamente alcun che di simile succede pure da noi, a testimonianza dello stesso nostro onorevole Guardasigilli, com'egli medesimo, con opportuna franchezza, lo confessò in Senato, allorchè si discuteva il Bilancio di Grazia e Giustizia, così dicendo: « Nei casi di posti da provvedere, soprattutto i più alti, se il Ministero non può provvedere con sollecitudine, **TUTTE LE AMBIZIONI SI SVEGLIANO, LE DOMANDE SI MOLTIPLICANO, SI MOLTIPLICANO LE PRETESE E LE RACCOMANDAZIONI, TANTO CHE IL MINISTRO VI PERDE LA TESTA** ».

Se non che dalla circolare Delangle, dagli scrittori che la riportano e dai commenti che vi fanno risulta molto di più; risultano gli intrighi che s'ordiscono, le insidie che si tendono tra loro i magistrati, le bassezze che si commettono, i calcoli che si fanno non solo sulle

morti probabili, ma sulle eventuali perfino, e come a ciò porga esca ed offra modo di calcoli sicuri la disposizione che noi abbiamo copiata alla lettera con l'art. 202 della nostra legge giudiziale; disposizione per la quale a scadenza fissa, a giorno ed ora determinata, vien posto *a priori* l'ultimo limite della presunta capacità intellettuale e morale del magistrato; e gli si decreta *a priori* la morte civile. È contro questa disposizione principalmente che irrompe con parole nobilissime l'illustre Odilon-Barrot.

Animato e confortato dalla indulgenza somma, onde mi veggio onorato dal Senato, leggerò queste brevi parole del grande giureperito e statista francese: « Si è in seguito di ciò (della forma oligarchica e soldatesca della organizzazione giudiziale e della disposizione speciale corrispondente al nostro articolo 202) inoculata nella magistratura cotesta FEBBRE DELL'AVANZAMENTO, che è un espediente utile per l'esercito, ma che, applicato all'ordine giudiziario, è UN PERVERTIMENTO MANIFESTO. Imperocchè se il soldato deve all'autorità un'ubbidienza passiva, il magistrato non le deve se non convinzioni libere e ragionevoli ».

Poi venendo più direttamente alla disposizione corrispondente all'articolo 202 della nostra legge, così egli esclama: « Ah! se allorché io aveva l'onore di arringare dinanzi a tutti quei vecchi magistrati della Corte di Cassazione, gli *Henrion de Pansey*, i *Gaurdon*, i *Carnot*, i *Lasagni*, ecc., ecc., tutti più che ottuagenari, i quali attribuivano alle loro sentenze un'autorità tanto più grande e rispettata, in ragione precisamente della loro lunga esperienza, mi si fosse detto che verrebbe giorno in cui sarebbero espulsi dal santuario della giustizia per legale presunzione di debolezza e d'incapacità, io avrei gridato al sacrilegio.

« Or bene, questo sacrilegio si è compiuto; la Magistratura è privata dei suoi membri più sperimentati; essa è per così dire spogliata della sua corona di capelli bianchi ».

E vi piaccia, o Signori, di tener conto di questa circostanza ancora; e cioè, che queste eloquenti e caldissime parole non erano mica di un focoso tribuno di opposizione; erano parole di un uomo già vecchio, tenuto da tutti in altissima onoranza, che aveva consumato la vita, prima nel foro, poi in una lunga carriera politica e parlamentare, poi nelle più alte ca-

riche dello Stato. Ed è singolar cosa, o Signori, che mentre nella legislazione romana, ed anche nei moderni Codici, si contengono disposizioni severissime contro gli atti e le convenzioni che racchiudono in sé il desiderio dell'altrui morte, *votum captandae mortis*, e le si vietano, come immorali e contrarie ai buoni costumi, *contra bonos mores*, una disposizione consimile, e più pernicioso ancora, si contiene in una legge organica del nostro paese, in una delle leggi fondamentali di un libero Stato. (*Bene, benissimo!*)

Ritornando ora alla circolare Delangle, se il Senato è sempre meco longanime, leggerò anche di questa qualche tratto.

Premesso un cenno di quello che accade, come io diceva, quando rimane vacante, e prima ancora che resti vacante, un posto specialmente tra i più lucrosi dell'alta Magistratura, delle raccomandazioni e sollecitazioni che si fanno o direttamente, o indirettamente, per mezzo delle persone autorevoli ed influenti, e della esaltazione (parole testuali) a cui si abbandonano gli aspiranti fino a denigrare quei colleghi che essi hanno, o temono di avere a competitori, così prosegue l'illustre Guardasigilli francese:

« Una siffatta condotta NON PUÒ ESSERE PIÙ OLTRE TOLLERATA: Io voglio che si sappia pertanto che il merito ed i servizi resi sono la sola ragione di preferenza, e che LE SOLE RACCOMANDAZIONI ALLE QUALI ATTRIBUIRÒ IMPORTANZA sono quelle dei capi gerarchici di ciascun distretto.

« Può accadere (aggiunge il Ministro) ed è anzi ciò che PIÙ DI FREQUENTE ACCADE, che le raccomandazioni provengano da persone considerevoli, la cui parola generalmente merita di essere ascoltata. Ma quale influenza può esercitare sulla scelta dei magistrati la testimonianza stessa di persone onorevoli sì, ma estranee alla amministrazione della giustizia, ignare de' suoi bisogni, delle sue esigenze e delle sue regole e discipline? »

Per una coincidenza, che non si può spiegare altrimenti che ammettendo un concorso di circostanze, se non identiche, certo consimili, una consimile circolare emanò dal Ministro di Grazia e Giustizia in Italia, sotto la data 1.º ottobre 1866.

Io posso affermare di certa scienza che il

Ministro, da cui emanò quest'ultima circolare cotanto consona alla circolare francese, non ne aveva allora contezza. Nella circolare italiana pertanto si legge che: « Troppo di frequente i funzionari ed ufficiali anzidetti (dell'ordine giudiziario) invece di uniformarsi, come dovrebbero, a quelle norme, declinano il mezzo dei loro superiori naturali ed inviano, quasi per sistema, direttamente al Ministero le loro istanze, ed al medesimo le fanno presentare e RACCOMANDARE DA ESTRANEE PERSONE.

« Questo gravissimo abuso non deve PIÙ OLTRE CONTINUARE. Se esso ha potuto verificarsi in altre circostanze, è assolutamente intollerabile sotto un Governo nel quale ogni provvedimento deve trovare la sua giustificazione soltanto nella legge, ed in cui è lecito ad ognuno di far valere i propri diritti ed esprimere i propri desideri anche in modo diretto verso il Ministro nei casi eccezionali prescritti dal regolamento generale giudiziario. D'altronde IL SISTEMA IRREGOLARE DELLE PRIVATE RACCOMANDAZIONI, oltre di imbarazzare grandemente il servizio e moltiplicare senza alcuna utilità il numero degli affari, sottopone AD UN SINDACATO INCOMPETENTE LE AUTORITÀ GIUDIZIARIE, E FOMENTA LA INSUBORDINAZIONE E LA INDISCIPLINA NEI FUNZIONARI DIPENDENTI ».

Certamente che le raccomandazioni sono tanto più pericolose quando provengono da persone autorevoli, e soprattutto da uomini politici, che abbiano molta autorità ed influenza in Parlamento. Sono pericolose, in questo caso, per la indipendenza, prima di tutto, di chi le fa; perchè, siamo uomini, e sappiamo l'effetto diverso che può produrre in noi o un favore che si ottenga, od un rifiuto che ci venga dato. Sono pericolose per il Ministro che le riceve, poichè non sempre un povero Ministro può resistere alle raccomandazioni, sollecitazioni, pressioni, che gli vengono dagli amici politici che lo sostengono in Parlamento, e forse, in alcuni casi, meno ancora da quelle degli avversari politici. Sono pericolose infine per l'indipendenza del magistrato che riceve una nomina, una promozione, un favore, una distinzione, un vantaggio qualsiasi per mezzo di una raccomandazione. Cotesto magistrato è come persona quasi venduta al suo benefattore; laonde, pervertendo se stesso, egli contribuisce col suo mal esempio anche al pervertimento de' suoi colleghi.

Io lascio, o Signori, al senno e alla prudenza dell'onorevole signor Ministro di giudicare se sia il caso di adottare questi provvedimenti, che, per singolare coincidenza di circostanze, furono ad un tempo adottati in Francia e in Italia, e che sono ben poca cosa in confronto delle precauzioni rigorosissime che si praticano all'uopo in Inghilterra, come or ora dirò.

Io metterei pegno che i primi a benedire un provvedimento, che vietasse le raccomandazioni in tutti i Ministeri, sarebbero i membri stessi del Parlamento; perchè fra i tanti inconvenienti che ha questo morboso sistema delle raccomandazioni vi è pur quello di far perdere ai Senatori e ai Deputati un tempo prezioso, che essi potrebbero utilmente impiegare.

Un altro provvedimento sarebbe, a mio giudizio, opportuno per impedire (e anche su questo posso confortarmi dell'autorevole avviso dell'illustre mio amico e collega, il Senatore Zini) ai magistrati che appartengono al Parlamento, di ottenere nomine o promozioni durante la legislatura, o almeno durante la Sessione. Certe nomine e promozioni di magistrati, che fossero fatte all'indomani di una legge da essi difesa, e molto più se si trattasse di un ufficio istituito con una legge di cui essi stessi fossero stati i relatori, non potrebbero conferire al prestigio nè della Magistratura nè del Parlamento. Io non sono tenero del sistema delle incompatibilità parlamentari, perchè lo credo illiberale, pericoloso ed insufficiente; ma vi confesso che per i magistrati vedrei volentieri adottato qualche provvedimento; e mi spingerei fino al desiderio che si adottasse da noi quello che si pratica da 600 anni e più, con successo mirabile, dalla vecchia Inghilterra, la quale dovrebbe essere d'esempio, almeno in questi casi, in cui non si può davvero opporre il ritornello delle circostanze diverse; che anzi le circostanze sono identiche. Dirò di più: nelle circostanze nostre le precauzioni rigorosissime usate in Inghilterra sarebbero maggiormente giustificate.

Lo potete giudicare, o Signori, da alcuni tratti di una lettera che il celebre lord Brugham scriveva al signor Borély, e che è riprodotta in una monografia, in forma di lettera, ricca di osservazioni savie ed autorevoli su queste materie, del chiarissimo collega nostro, il Senatore Deodati.

Dopo di aver toccato della guarentigia della

inamovibilità, su cui lo richiedeva il Borély, l'insigne giureconsulto e statista inglese così veniva ragionando:

« Noi abbiamo creduto che la indipendenza giudiziaria esiga qualche cosa di più: l'inamovibilità può garantire contro la influenza della Corona; ma noi vogliamo che i giudici siano inoltre messi al coperto di fronte ai partiti, ai ministri, ai capi della opposizione; in una parola, che non si mescolino IN ALCUN MODO di politica, e che siano DEL TUTTO indipendenti da ogni influenza delle fazioni; eccetto sempre la influenza salutare della opinione pubblica, dinanzi alla quale tutti, siano funzionari politici o giudici, debbono essere responsabili.

« Per raggiungere codesto scopo noi abbiamo stabilito per principio la loro esclusione ASSOLUTA dalla Camera dei Comuni. I giudici presso di noi non sono eleggibili; non possono sedere fra i rappresentanti del popolo; e di tal guisa giammai non li si vede nè sollecitare dei voti, nè arringare il popolo, nè prender parte a riunioni popolari di qualsiasi sorta, nè mescolarsi alle discussioni sia alla Camera, sia nelle città, votare o adoperarsi per sostenere o per rovesciare un Ministero.

« Noi crediamo (egli soggiunge) che queste precauzioni siano buone, e che forniscano UNA GUARENTIGIA PREZIOSA CONTRO IL PIÙ FUNESTO FLAGELLO CHE POSSA AFFLIGGERE UN PAESE, LA GIUSTIZIA ESERCITATA DA GIUDICI PARZIALI. E crediamo inoltre che la parzialità possa facilissimamente derivare dallo spirito di partito, e dall'influenza popolare, egualmente che da uno spirito servile e dall'influenza della Corte. ANZI PRESSO DI NOI SI OPINA ESSERVI MAGGIOR PERICOLO NELLA PRIMA DI QUESTE FORZE PERTURBATRICI CHE NON NELLA SECONDA ».

Ma v'è di più, o Signori, il rigore onde si procura in Inghilterra di mantenere i giudici non solo, ma il Ministro stesso della Giustizia indipendente da qualsiasi influenza politica è tale che: « *Il Cancelliere, Ministro della giustizia, fa egli solo le proposte al Re per le nomine e le promozioni dei giudici, senza parlarne in Consiglio e neppure al Primo Ministro* ».

Così lo stesso Lord Brugham al signor Borély, in un'altra lettera, che ha la data del 4 maggio 1847. Nella quale egli inoltre soggiunge che « questa consuetudine NON AMMETTE ECCE-

ZIONE », che « il prestigio del giudice e della giustizia esige queste rigorose precauzioni », che « noi (egli continua) procacciamo di praticare separando PIÙ CHE SIA POSSIBILE la giustizia dalla politica, e rendendo da questa indipendenti le nomine dei giudici. GIAMMAI (conchiude) UNO SOLO DEI NOSTRI GIUDICI VA A CORTE; GIAMMAI UNO DEI NOSTRI GIUDICI HA POTUTO SEDERE ALLA CAMERA DEI COMUNI ».

Se non oso sperare che queste sapienti e liberali precauzioni possano essere adottate nel paese nostro, non credo però di osare troppo nè di apparire uomo *poco pratico*, e *non pratico affatto*, sperando che pur qualche cosa si faccia anche da noi, almeno per salvare il prestigio della Magistratura. Perchè, o Signori, questo prestigio, diciamolo senza reticenze, non lo salveremo facendo quel che si fa adesso: mormorare, cioè, in privato della Magistratura; sparlare sottovoce; e poi lodarla sempre, ed ufficialmente, in pubblico, da questi stalli, e dal banco dei Ministri.

Anche queste lodi a tema obbligato, questi complimenti ufficiali non possono conferire nè al prestigio della Magistratura nè a quello del Parlamento. Ciò che può conferire al prestigio della Magistratura e del Parlamento è la verità detta sempre con tutta schiettezza, e da questi posti a preferenza.

E per ciò, come io con tutta schiettezza mi sono creduto in dovere di rilevare alcuni dei più gravi inconvenienti che non possono, senza colpa, lasciarsi passare inosservati, tacendone altri per riverenza al luogo augusto onde ho l'onore di parlare, così con altrettanta schiettezza dirò che la grande maggioranza della nostra magistratura è esemplare sotto tutti gli aspetti.

Ma, francamente, o Signori, quali sono i magistrati onde cotesta maggioranza si compone?

Sono quelli per lo più (dico *per lo più*, onde allontanare comechessia il dubbio che io non ammetta rispettabili e rispettate eccezioni) che non si occupano che del Tribunale e della famiglia, modesti, nutriti di severi studi, abborrenti dalle pompe teatrali e da quelle frangie e frascherie rettoriche e tribunizie, le quali rendono il magistrato vano cortigiano ora in alto, ora in basso, abbiotto sempre! Ecco le solide basi di una buona organizzazione giudiziaria; ecco il tipo del magistrato, cui devono essere

rivolte a preferenza le cure e le sollecitudini del Governo e del Parlamento (*segni di approvazione*).

Nelle tornate del 21 e 22 gennaio, che già ebbi l'onore di ricordare, io richiamai inoltre l'attenzione del Senato e del Governo sopra un altro provvedimento, che emanò egualmente dal Ministero della Giustizia in Francia, negli ultimi mesi del secondo Impero, e precisamente nel febbraio del 1870; un decreto imperiale, col quale talune attribuzioni consultive, concernenti le nomine, le promozioni, le traslocazioni di magistrati, esercitate dai primi presidenti e dai procuratori generali, venivano invece deferite a Commissioni speciali istituite presso le Corti di appello. Io diceva allora che qualche cosa di simile si poteva fare anche da noi; ma a due condizioni: la prima, che non restasse in nessuna guisa menomata la responsabilità del Ministro, imperocchè la responsabilità ministeriale è una guarentigia costituzionale, e sarà tanto più solida ed efficace quanto meno la incepperemo di quelle solite cautele consultive nè di alcuno di quei soliti consigli organici, dei quali noi siamo tanto vaghi, e troppo vaghi. In secondo luogo che il provvedimento non si estendesse al Pubblico Ministero.

Ma cos'è il Pubblico Ministero? Lo definisce la nostra legge giudiziaria nel modo il più chiaro del mondo all'art. 129. Il Pubblico Ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso le Autorità giudiziarie, ed è posto (badate bene) sotto la direzione del Ministero della Giustizia.

Vorreste voi vincolare l'azione del Ministro anche per questi suoi dipendenti immediati, i quali impegnano direttamente la responsabilità sua? Questo sarebbe troppo.

Io so bene che vi hanno, anche tra i Colleghi nostri, persone che io pure tengo in grande onoranza, e taluni amici miei perfino, ai quali non va a sangue questa definizione della nostra legge sul Pubblico Ministero, e vorrebbero pur fare del Pubblico Ministero una Magistratura inamovibile. Ma io osserverò prima di tutto che veramente la guarentigia costituzionale dell'inamovibilità è dall'art. 69 del nostro Statuto riservata in modo esclusivo alla Magistratura giudicante solamente, anzi ai giudici che hanno piena giurisdizione: tanto è ciò vero, che ne sono eccettuati i giudici di mandamento appunto per la ragione che essi non hanno una

giurisdizione piena, perfetta. E sappiamo tutti che la eccezione conferma sempre la regola.

In secondo luogo ricorderò che altra volta io ho avuto occasione di dichiarare che partecipo pienamente all'opinione che fu manifestata nell'altro ramo del Parlamento nelle tornate del 16 e 20 marzo del 1866, in occasione di un'interpellanza sul Pubblico Ministero; e fu manifestata dal Guardasigilli d'allora, che è uno degli uomini più zelanti, più costantemente convinti delle maggiori prerogative del Pubblico Ministero. Egli confessò lealmente che dopo di avere studiato e ristudiato, tentato e ritentato, provato e riprovato di fare del Pubblico Ministero un magistrato inamovibile, aveva finito col convincersi che, in uno Stato costituzionale, dove esiste un Ministro responsabile, il Pubblico Ministero non può essere se non il rappresentante del potere esecutivo, l'agente del Ministro responsabile.

In ogni modo, checchè sia di questa questione, non essendo adesso il momento di discuterla, è fuori di dubbio che, finchè sussiste l'art. 129 della nostra legge giudiziaria...

Senatore DE FALCO. Domando la parola.

Senatore BORGATTI. bisogna osservarlo. Ma la nostra legge contiene un altro articolo, che bisogna osservare, come ora non è osservato, non già per colpa di uno piuttosto che d'altro Ministro, ma per colpa di tutti, cominciando da me; o meglio, per colpa del sistema. Ed è l'art. 137, col quale si prescrive che i trasferimenti del Pubblico Ministero alla Magistratura debbano farsi soltanto in via di eccezione, e però in casi rarissimi.

Orbene, è cosa già troppo nota e generalmente lamentata, l'eccezione è ormai divenuta la regola, e noi vediamo troppo spesso, come dissi in principio del mio discorso, giovani ufficiali del Pubblico Ministero salire rapidamente allo stipendio di dodicimila lire; indi per questa fisima delle due cosiddette *Magistrature parallele*, trovare una scorciatoia per arrivare ai posti di primo presidente, passando sul capo di tanti poveri vecchi presidenti di sezione e di consiglieri di Cassazione, i quali muoiono senza avere raggiunta la meta della loro lunga, travagliata ed onorata carriera.

Il fatto è grave, o Signori; ed il primo che ebbe il merito di avvertirlo fu il Guardasigilli De Falco, il quale, in un progetto di legge

concernente alcune modificazioni all'ordinamento giudiziario, da lui presentato al Senato nella tornata del 30 novembre 1871, proponeva che l'art. 137 venisse così formulato:

« In via di eccezione e per gravi motivi i funzionari del Pubblico Ministero possono essere trasferiti nella Magistratura giudicante, purchè rispetto al tempo ecc., ecc. »

Io tralascio di osservare che queste parole per *gravi motivi*, che si volevano aggiunte, veramente non aggiungevano niente. La legge dice: « in via di eccezione », con che si deve necessariamente intendere che solamente per gravi motivi questa disposizione deve essere applicata. Ma non per questo va meno lodato l'intendimento del Ministro, il quale, scorgendo il male, si studiava di porvi rimedio.

Il fatto è grave, ripeto, perchè qui non si tratta tanto di indipendenza, quanto di giustizia; qui non si tratta d'un decreto reale revocato, ma bensì d'una legge organica, fondamentale, violata.

Vi è stato un risveglio per la revoca del decreto Vigliani sulle traslocazioni; ed è bene che vi sia stato. Nè io credo che in cuor suo l'abbia disapprovato l'onorevole Guardasigilli. Certe commozioni vanno lodate anche quando possono apparire meno opportune. Ma nessuno si è preoccupato della inosservanza dell'articolo 137 della legge giudiziaria. Ora me ne preoccupa io, e richiamo tutta l'attenzione del signor Ministro sopra questo fatto veramente grave; avvertendo che la Commissione dei Quindici si occupò anche delle traslocazioni, e ne dimostrò gl'inconvenienti e i pericoli, esprimendo il voto che quando le nostre amministrazioni avrebbero raggiunto il loro assetto normale e definitivo, allora delle traslocazioni si dovrebbe fare rigorosamente un uso assai parco, e in casi rarissimi, specialmente per la Magistratura; in casi soltanto di evidente necessità.

E siccome tale è appunto l'intendimento dell'onorevole Guardasigilli, siccome si deduce dalla Relazione che precede il suo decreto di revoca, così prendo atto di ciò, e nulla più aggiungo, se non che io non dubito minimamente che il Guardasigilli Tajani non voglia avere anche il merito di richiamare alla sua rigorosa osservanza l'art. 137 della nostra legge giudiziaria.

SESSIONE DEL 1878-79 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1879

Ma vorrei anche poter non dubitare d'un'altra cosa, ed è che la sua autorevole opinione fosse conforme alla mia circa la opportunità di correggere, se non come si è fatto in Prussia ed in Austria, almeno nelle minime proporzioni onde si è praticato nel Belgio, questa bizzarria tutta francese della sistematica e simmetrica parificazione dei gradi e degli stipendi fra i funzionari del Pubblico Ministero e i giudici. La quale, finchè sussisteranno l'art. 69 dello Statuto e l'art. 129 della nostra legge giudiziaria, non solo non avrà ragione di essere, ma sarà una delle tante anomalie e contraddizioni delle nostre amministrazioni.

In siffatto modo si potrebbe ottenere anche un'economia, piccola, se vuolsi, ma pur sempre opportuna. Io mi ricordo ora molto a proposito che un celebre Ministro delle Finanze (citato dal compianto Scialoja alla Camera elettiva nel memorabile suo discorso del 22 gennaio 1866) solleva dire che nessuna economia può dirsi mai piccola, perchè spigolando qua e là piccole economie, si possono mettere insieme dei milioni.

E noi non dobbiamo dimenticare che fino dal 1866 Governo e Parlamento presero impegno formale e solenne dinanzi ai contribuenti di spigolare coteste piccole economie, *risecando ogni superfluo*, secondo la formola allora adoperata. E non dobbiamo neppure dimenticare che una delle condizioni essenziali della monarchia rappresentativa è di concedere in tempo pria che le esigenze trasmodino, e si sia tratti, o a concedere, quando la concessione può equivalere a un atto di debolezza, o a negare quando il rifiuto può importare la necessità di adoperare le armi, e spargere il sangue dei cittadini.

Due sistemi egualmente pericolosi, che possono essere egualmente fatali alle nostre istituzioni, e dai quali per ciò noi dobbiamo guardarci e tenerci lontani in egual modo, e con egual cura.

L'ora è tarda, e sento il dovere di avvertire il signor Presidente che avrei materia onde parlare anche per una buona mezz'ora.

Voci. A domani.

PRESIDENTE. Dunque l'on. Senatore Borgatti continuerà il suo discorso domani.

Presentazione di tre progetti di legge.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Ho l'onore di presentare, per incarico dell'on. Ministro della Guerra, i progetti di legge già votati dall'altro ramo del Parlamento: « Miglioramento delle condizioni dei capi-musica dei reggimenti di fanteria. — Assegno giornaliero ai detti capi-musica. — Facoltà al Governo di richiamare in vigore l'art. 92 della legge sull'ordinamento dell'esercito ».

PRESIDENTE. Do atto al signor Ministro della presentazione di questi progetti di legge, che saranno stampati e distribuiti negli Uffici.

Leggo l'ordine del giorno per domani.

Al tocco. — Riunione negli Uffici per l'esame dei seguenti progetti di legge:

Ossario sul Gianicolo degli Italiani morti per la difesa e liberazione di Roma, 1849 e 1870;

Miglioramento delle condizioni dei capi-musica dei reggimenti di fanteria di linea;

Assegno giornaliero ai Capi-musica dei reggimenti di fanteria di linea;

Facoltà al Governo di richiamare in vigore per un anno l'articolo 92 della legge 30 settembre 1873, N. 151, sull'ordinamento dell'Esercito.

Alle ore due pom. — Seduta pubblica:

I. Seguito dell'interpellanza del Senatore Borgatti al Ministro Guardasigilli sulle riforme e le economie dei servizi dello Stato, principalmente per l'amministrazione della giustizia.

II. Discussione dei seguenti progetti di legge:

Convenzione addizionale con la Germania e la Svizzera per la costruzione di una ferrovia attraverso il Gottardo;

Modificazioni alla legge 13 settembre 1874, N. 2080, relativa alla fabbricazione e alla vendita delle carte da giuoco;

Vendita della Miniera demaniale di Montepioni presso Iglesias nell'Isola di Sardegna;

Concorso dello Stato nella spesa per restauri al tetto del Duomo d'Orvieto;

Aggregazione del Comune di Osiglia al Mandamento di Millesimo;

SESSIONE DEL 1878-79 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1879

Aggregazione del Comune di Fossacesia in
Provincia di Chieti al Mandamento di Lanciano;

Aggregazione del Comune di Prignano sulla
Secchia al Mandamento di Sassuolo;

Aggregazione dei Mandamenti di Camma-
rata e Casteltermini al Tribunale di Girgenti;

Aggregazione al Circondario di Palermo
dei Comuni di Mezzoiuso, Villafrati, Cefalà Diana
e Godrano;

Approvazione di contratti di vendita e di
permuta di beni demaniali.

La seduta è sciolta (ore 6 1/4).