

## XVI.

## TORNATA DEL 19 LUGLIO 1895

## Presidenza del Presidente FARINI.

**Sommario.** — *Comunicazione di una lettera del presidente della Corte dei conti, relativa ai decreti registrati con riserva — Congedi — Discussione del progetto di legge: Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 320,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, per l'esercizio finanziario 1894-95 — Prendono parte alla discussione i senatori Di Camporeale, Artom relatore e il ministro degli affari esteri — Rinvio dell'articolo unico del progetto allo scrutinio segreto — Votazione a scrutinio segreto dei progetti di legge discussi nella seduta precedente e del suddetto — Discussione del progetto di legge: Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e dei culti; stati di previsione dell'entrata e della spesa del Fondo per il culto, e dell'entrata e della spesa del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, per l'esercizio finanziario 1895-96 — Discorsi dei senatori Miraglia junior, Majorana-Calatabiano, Costa relatore e del ministro di grazia e giustizia — Risultato della votazione a scrutinio segreto dei progetti di legge.*

La seduta è aperta alle ore 15 e 25.

Sono presenti i ministri degli affari esteri e di grazia e giustizia. Intervengono in seguito il presidente del Consiglio ed i ministri della guerra e dei lavori pubblici.

Il senatore, segretario, DI SAN GIUSEPPE legge il processo verbale della seduta precedente, il quale viene approvato.

**Comunicazione.**

PRESIDENTE. È giunta alla Presidenza la seguente lettera:

Roma, addì 18 luglio 1895.

« In esecuzione di quanto è disposto dalla legge 15 agosto 1867, n. 3853, il sottoscritto ha l'onore di partecipare all'E. V. che nella prima quindicina del corrente mese la Corte de' conti non ha fatto alcuna registrazione con riserva.

« Il Presidente  
« G. FINALI ».

Do atto al signor presidente della Corte dei conti di questa comunicazione, che sarà trasmessa alla Commissione permanente di finanze.

**Congedi.**

PRESIDENTE. Chiedono un congedo i signori senatori Robecchi, Capellini, Pasolini e Bonvicini.

Se non vi sono opposizioni questi congedi si intenderanno accordati.

**Discussione del progetto di legge: « Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 320,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1894-95 » (N. 34).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge: Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 320,000 su al-

LEGISLATURA XIX — 1<sup>a</sup> SESSIONE 1895 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 19 LUGLIO 1895

cuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1894-95.

Prego di dar lettura dell'articolo unico del progetto di legge e della relativa tabella.

Il senatore, *segretario*, DI SAN GIUSEPPE legge:

Articolo unico.

Sono approvate le maggiori assegnazioni di L. 320,000 e le diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, sui capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1894-95, indicati nella tabella annessa alla presente legge.

*Tabella di maggiori assegnazioni su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1894-95.*

CAPITOLI		Somma
Numero	Denominazione	
<b>Maggiori assegnazioni.</b>		
2	Ministero — Spese d'ufficio . . . . .	12,000 »
4	Manutenzione del palazzo della Consulta ed arredamento delle sale di rappresentanza . . . . .	5,000 »
11	Spese casuali. . . . .	23,000 »
20	Indennità di primo stabilimento ad agenti diplomatici e consolari, viaggi di destinazione e di traslocazione . . . . .	120,000 »
22	Missioni politiche e commerciali . . . . .	125,000 »
24	Manutenzione di proprietà demaniali a Costantinopoli, Tangeri, Tockio, Bucarest, Madrid, Londra e Pekino . . . . .	33,000 »
28	Bandiere, stemmi, sigillo e mobili per uso esclusivo d'archivio all'estero.	2,000 »
		320,000 »
<b>Diminuzioni di stanziamento.</b>		
3	Ministero — Biblioteca ed abbonamento ai giornali . . . . .	5,000 »
13	Assegni al personale delle Legazioni . . . . .	79,000 »
15	Assegni al personale dei Consolati . . . . .	205,000 »
19	Indennità locali agl'impiegati d'ordine presso i Regi uffici all'estero.	2,000 »
21	Viaggi in corriere. . . . .	26,000 »
33	Assegni provvisori e d'aspettativa . . . . .	3,000 »
		320,000 »

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

Senatore DI CAMPOREALE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore DI CAMPOREALE. Nella relazione dell'Ufficio centrale al presente progetto di legge si leggono alcune osservazioni, le quali mi pare che meritino di richiamare l'attenzione del Senato, e che possono e debbono offrire occasione al ministro degli affari esteri di dare schiarimenti invero necessari.

Le parole del relatore dell'Ufficio centrale sono severe: suonano biasimo pel modo con il quale il ministro degli affari esteri ha disposto dei fondi a sua disposizione; pel modo con il quale ha provveduto alle deficienze verificatesi in seguito alle maggiori spese che egli ha creduto di dover fare.

Infatti la nostra Commissione di finanze dice:

« Se una certa larghezza vuol essere consentita al ministro nella disposizione delle somme assegnate, non appaiono abbastanza giustificati alcuni degli aumenti proposti, p. es. le missioni politiche e commerciali per L. 120,000. Inoltre le diminuzioni fatte su alcuni capitoli, come quelle degli assegni al personale delle Legazioni (L. 79,000) e quelle degli assegni al personale dei Consolati (L. 205,000), paiono meritevoli di qualche attenzione.

« Economie così rilevanti non poterono infatti essere ottenute senza tenere vacanti otto posti diplomatici di primo ordine ed oltre ventiquattro consolati, alcuni dei quali, come Chicago e l'Avana, attualmente di molto interesse. È dubbio invero che ciò sia conciliabile colle esigenze di servizi pubblici così delicati ed importanti ed anche colle norme di quella retta amministrazione che tiene nel debito contro i diritti dei pubblici funzionari ».

Nè meno severo fu il linguaggio di cui ha creduto servirsi la Giunta del bilancio dell'altro ramo del Parlamento:

« Da alcuni anni, per contro, simili domande non hanno mai mancato, e per certi capitoli, vanno raggiungendo oramai proporzioni tali da essere indeclinabile dovere della Giunta generale del bilancio di richiamarvi sopra l'attenzione dell'onorevole ministro, perchè voglia prevenire quindi innanzi così fatti aumenti, o almeno non farli arrivare a misure che, financo raddoppiando lo stanziamento primitivo, non

potrebbero per certo essere alla lunga tollerate dal Parlamento.

« A questo grave inconveniente, che menoma di troppo l'arbitrio e il sindacato parlamentare, si può e si deve ovviare in due modi, ecc. ecc. ».

Dice poi che le domande di schiarimenti fatte al ministro non ottennero risposta adeguata, poichè « L'unica spiegazione datane sta nelle necessità politiche e di servizio, e per qualche parte, nei motivi di salute dei funzionari.

« Non ponendo menomamente in dubbio le asserite necessità politiche, intorno alle quali rispettiamo il riserbo dell'onorevole ministro, dobbiamo per altro rammentare che gli stanziamenti del bilancio sono, nel concetto costituzionale, non solo guarentigia finanziaria, ma eziandio freno politico.

« La qual norma generale s'individua in esempio parlante appunto di questo bilancio del dicastero degli affari esteri, discutendo il quale la Camera ha più volte fatto travedere il suo proposito che vi si trovasse una specie di remora ai troppi e troppo frequenti trasferimenti e scambi di agenti diplomatici, la cui permanenza più lunga possibile nella sede, salvo sempre le straordinarie occasioni, si reputa generalmente, per ovvie ragioni, utile al servizio e ai rapporti internazionali ».

E più oltre:

« La Giunta generale e la Camera hanno più volte fatto sentire che, sebbene ne derivi una economia, non possono vedere di troppo buon occhio vacanze di posti, massime se quelle prolungate e questi importanti, pur quando incaricati di affari o vice-consoli tengano luogo dei titolari.

« E basta gettare uno sguardo sugli elenchi sopra riferiti per vedere come le vacanze, tanto diplomatiche quanto consolari, siensi verificate in posti di grande importanza e alcuni addirittura di combattimento, o che, per circostanze speciali (come, per esempio, in questo momento l'Avana) non dovrebbero rimanere scoperti.

« Non vorremmo poi che tali vacanze talvolta si creassero o prolungassero per deficienza di altri fondi, come quelli di primo stabilimento e di viaggio.

« Insomma anche su ciò, sebbene produca una economia e non una maggiore spesa, non possiamo esimerci dal richiamare l'attenzione del Ministero, non essendo mai troppo, in questo

delicato argomento, anche per i giusti riguardi a un personale al quale andiamo sempre più assottigliando i compensi, un'equa prudenza ».

Mi pare che quando le due Commissioni dei due rami del Parlamento, alle quali è più particolarmente affidata la sorveglianza nell'andamento delle pubbliche Amministrazioni, sentono il dovere di richiamare l'attenzione nostra sopra l'azione del ministro con un linguaggio così preciso, parmi, dico, che nè il Senato, nè lo stesso onorevole ministro potranno trovare strano o malfatto che gli se ne chieda ragione.

Credo anzi che il ministro degli esteri dovrebbe esser lieto dell'occasione che gli si porge per dare al Parlamento quegli schiarimenti che, evidentemente, dopo le censure che leggonsi in questa relazione, sono per lui doverose.

PRESIDENTE. Il signor ministro degli affari esteri ha facoltà di parlare.

BLANC, *ministro degli affari esteri*. Colgo con premura l'occasione che mi si porge per dare schiarimenti sulla mia gestione, e rispondo senz'altro alle osservazioni fatte dal l'onorevole relatore della Commissione.

Non vorrei che l'onor. Artom, il quale illustrò il nostro servizio e vi lasciò di sé il miglior ricordo, rimanesse sotto l'impressione che otto posti diplomatici di prim'ordine, e ventiquattro consolati, sieno rimasti per un anno sguarniti di personale di carriera.

Anzitutto, i posti di prim'ordine che rimasero, per alcun tempo, affidati ad incaricati d'affari, sono due soli, Londra e Pietroburgo. Gli altri sei sono le legazioni di Atene, Belgrado, Tokio, Teheran, Bogotà e Caracas.

Per alcune di queste l'immediato invio di un nostro agente era sconsigliato da ragioni stesse di servizio, onde si affidò temporaneamente la reggenza ad agenti esteri od a persone fidate estranee alla carriera. Così la nostra legazione a Teheran fu ed è tuttora affidata all'egregio ministro di Germania di quella capitale; ed acciocchè il Senato non creda che ciò sia provvedimento insolito, dirò che, alla nostra volta, la regia legazione del Centro America ebbe per parecchi mesi a suo carico quella rappresentanza germanica, in assenza del titolare.

Così pure la legazione di Bogotà, alla quale si è recentemente provveduto, rimase affidata ad un nostro connazionale, non sembrando opportuno d'inviare colà un nuovo ministro fin-

chè non fossero stati conchiusi i negoziati in corso col rappresentante della Colombia in Roma per una soddisfacente soluzione del reclamo Cerruti.

E così infine si tenne alcun tempo vacante la legazione di Belgrado, sino all'amichevole componimento d'un incidente d'etichetta sorto tra quel Governo e la nostra rappresentanza.

Ma, a parte queste eccezioni, i posti diplomatici che ci diedero questa economia rimasero, in attesa di definitivo titolare, affidati ad ufficiali di carriera di grado inferiore. È questa una situazione normale, che si ripete ogni volta che un ministro si reca in congedo, o quando gli ufficiali di grado superiore, abituati ad una data residenza, declinino una traslocazione; e ben si comprende come, salvo circostanze eccezionali, possa, senza danno, anzi talvolta con beneficio del servizio, accadere che un funzionario di grado inferiore abbia una reggenza per alcuni mesi, lasciandosi, in caso di traslocazione del titolare, trascorrere qualche tempo, prima di nominargli il successore. Ciò succedette persino all'ambasciata di Parigi al tempo del conte di Cavour, come ricorderà l'onor. Artom.

E così talvolta l'amministrazione, oltre al tornaconto finanziario, ha il vantaggio grandissimo di sperimentare i suoi giovani agenti, di vedere in che modo essi sappiano comportarsi quando hanno la responsabilità dell'ufficio, di conoscerne le qualità ed i difetti, e di poterli quindi adoperare a tempo e luogo nel modo più vantaggioso per il servizio.

Lo stesso dicasi per ciò che riguarda gli uffici consolari: quelli che, nel passato esercizio, rimasero, per un tempo più o meno lungo, privi del titolare, accesero in realtà a ventuno, ma quasi tutti rimasero nel frattempo affidati a vice-consoli di carriera.

Rimase, ad esempio, sempre affidato a personale di carriera il Consolato di Chicago, citato dall'onor. Artom; ed è facile comprendere che, quando si tratta di posti lontani, le esigenze del servizio non consentono sempre che un console destinato ad altra residenza debba aspettare l'arrivo del successore.

Il consolato di Avana, accennato pure dall'onorevole relatore, fu retto dal console germanico in quella residenza, per rifiuti di agenti nostri di recarsi a quel posto. Ora vi si recherà

un egregio e volenteroso nostro console, residente finora alla Canea.

Là ove i posti rimasero per breve tempo affidati a qualche notevole del luogo, il provvedimento era intieramente giustificato. In tal modo si provvide al posto di Assunzione perchè, avendosi in animo di sopprimere i consolati esistenti nelle sedi di ambasciata e di legazione, fra i quali era appunto il consolato di Buenos-Ayres, mi sembrò conveniente di aspettare che quella soppressione avesse avuto luogo per poter destinare all'Assunzione il console di Buenos-Ayres, egregio funzionario il quale era adattissimo per quel posto.

L'onorevole relatore sembra temere che l'Amministrazione attuale non tenga nel debito conto i diritti dei pubblici funzionari, o che, quanto meno, essi siano stati da queste temporanee vacanze di posti gravemente danneggiati.

Ora io non vorrei certo sostenere che, nelle attuali condizioni della pubblica finanza, anche gli impiegati del Ministero degli affari esteri non abbiano dovuto fare qualche sacrificio; non si sarebbero senza di ciò ottenute le economie che ci chiedeva, e giustamente, il mio collega del Tesoro.

Ma quando si faccia il confronto coi sacrifici che, per queste necessità, furono imposti agli impiegati di altre amministrazioni dello Stato, parrà certo esagerato il rimprovero che la Consulta non abbia saputo tutelare i diritti dei suoi funzionari. Le soppressioni di posti all'estero non ebbero luogo se non, o per l'importante riforma, alla quale il Governo era impegnato verso il Parlamento, della creazione di cancellerie nei luoghi ove aveva sede una legazione, riforma che è principale cagione della diminuzione di assegni consolari criticata dall'onorevole relatore; o per stabilire altrove posti consolari più necessari, onde le economie imposteci si conciliassero col bene del servizio. Nessun impiegato del Ministero esteri fu collocato in disponibilità o messo a riposo per soppressione di posti; e se alcuni, richiamati temporaneamente in Italia, perdettero l'indennità di residenza all'estero, tutti però conservarono intiero il loro stipendio, e con opportuni temperamenti l'Amministrazione fece sì da poter poco per volta dare ad essi altra destinazione; di modo che il numero dei diplomatici e consoli attualmente a disposizione del Mini-

stero è ormai insignificante, ed anche a questi si potrebbe ora provvedere se, per ragioni gravi di famiglia, delle quali il Ministero suole tener conto, non fosse per convertirsi quasi in provvedimento di rigore il dar loro destinazioni troppo lontane.

E per l'appunto, come fu riferito all'altro ramo del Parlamento, l'aumento di lire 23,000 ai casuali fu cagionato, non solo dalla compilazione di nuovi cifrari, ma da indennità concesse a scrivani straordinari, licenziati dal servizio secondo il voto del Parlamento.

Mi preme di assicurare il Senato che l'Amministrazione attuale, non meno delle precedenti, sente che ad una categoria di funzionari che vivono lontani dalla patria, e s'impongono gravi sacrifici, sono dovuti speciali riguardi, e questi sempre si usano a quanti, ed è la grande maggioranza, danno prova di devozione al servizio.

Ma con questi riguardi ad essi dovuti, nulla hanno che fare le immobilizzazioni di personale derivanti da un uso imposto da pressioni d'ogni genere in alto e in basso; uso secondo il quale ad una parte dei nostri ufficiali diplomatici e consolari dovevano essere riservati i posti più vicini e più comodi, e ad un'altra parte i più lontani, a detrimento della formazione di un buon personale. Quando quasi tutti i segretari di prima classe interrogati per turno declinarono certe destinazioni in America, e, anzichè considerarli come dimissionari secondo il regolamento, mi limitai ad applicare la mite sanzione dell'aspettativa, ebbi a sostenere una lite davanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato da chi si ribellava a tale sanzione.

Dal freno all'azione amministrativa la macchina addirittura sembrò fermata per un momento con un vero sciopero per le residenze in America.

Vi è dunque poco a temere dall'arbitrio ministeriale nelle questioni di persone, che tanto predominano da noi.

Anche al rimedio di avanzamento a scelta per chi dimostra abnegazione anzichè pretendere privilegi, ostano tradizioni che hanno reso lettera morta i regolamenti sull'avanzamento, i quali facevano al merito una giusta parte.

Perfino la sanzione dell'aspettativa è diventata derisoria, per l'uso anteriore di non ap-

plicare le perdite d'anzianità pur stabilite dalla legge; presentemente faccio stabilire nei ruoli quelle perdite d'anzianità; ma ciò non turba la serenità dell'agente che preferisce l'aspettativa ad una destinazione lontana cui per turno deve recarsi. I ministri sono effimeri, e si confida che il successore ritornerà alle indulgenti derogazioni alla legge sull'aspettativa.

Non suppongo che l'onorevole relatore mi disapproverà quando compio il dovere di ristabilire l'applicazione della legge, e la rotazione tra posti lontani e vicini, che è di giustizia distributiva e di necessità per la buona disciplina e l'istruzione del personale.

Circa certi movimenti che dovettero aver luogo nell'alto personale diplomatico, accennati dall'onor. Di Camporeale, chieggo al Senato di permettermi le più schiette spiegazioni compatibili colla delicatezza dell'argomento.

Nelle nostre rappresentanze all'estero le variazioni ben note d'indirizzi ministeriali avevano creato situazioni talvolta incompatibili, non solo colla politica d'un Ministero, ma con l'autorità stessa dell'agente; mentre poi una inamovibilità di fatto per l'agente stesso risultava dalle ingenti spese di primo stabilimento ad ogni traslocazione, e dalla ristrettezza del capitolo relativo. Onde, appena, in due esercizi, un Ministero poteva trovar fondi nei relativi capitoli per traslocazioni necessarie a rettificare posizioni mal prese all'estero, e nelle quali la parola autorizzata di un nostro rappresentante, talvolta non meno impegnativa d'uno scritto, aveva fatto di lui il testimone e il garante di una politica diversa.

Occorre qui una considerazione importante. Le lunghe missioni in un medesimo posto, desiderabili in sé, suppongono una continuità di fatto nella politica estera di Governi, o a potere personale, o a tal regime rappresentativo nel quale non succeda che un Ministero disfaccia a breve intervallo la politica estera del precedente. Quella continuità può essere assicurata anche nel libero avvicinarsi dei partiti, laddove quei partiti stessi hanno un patrimonio comune di tradizioni in una politica estera penetrata nella coscienza nazionale per una storica esperienza di lunghi rapporti pratici cogli altri Stati; laddove esistono classi dirigenti costituenti oligarchie di fatto, come in Inghilterra, o burocrazie, come quella della Francia,

costituenti la forza viva e costante del potere esecutivo, così da rassicurare il paese perfino contro le conseguenze di rivoluzioni, onde non sia mai dubbia la coerenza e la conformità all'indirizzo nazionale della cooperazione degli agenti.

In condizioni ben diverse sfortunatamente si trovarono finora gli affari esteri dell'Italia, risorta in mezzo ad un radicale mutamento delle forze in Europa, col concorso successivo di potenze tra le quali esistono ora, anche nella pace, antiche e nuove rivalità in importanti questioni. Dopo il 1870, la nazione era rimasta in un raccoglimento non proficuo alla sua situazione all'estero; più tardi, i gravi problemi delle alleanze si erano imposti da sé; e la coscienza nazionale, non illuminata da alcun fatto palpabile, rimase sollecitata in sensi contrari da reminiscenze di benefici e di danni ricevuti in un periodo recente, eppure ormai chiuso. Alcune variazioni dovevano dopo ciò inevitabilmente prodursi per un certo tempo, sia nella politica di Gabinetti instabili, sia nella relazione tra la direzione da una parte e l'esecuzione dall'altra; ed era naturale che, anche quando l'esecuzione s'ispirava alla più coscienziosa obbedienza, i precedenti onorevoli e le rispettabili convinzioni di agenti dal carattere eminentemente politico rendessero meno efficace, se pur non modificavano essenzialmente, l'interpretazione e l'attuazione, per parte loro, di una politica nuova. Tanto più che, per il bisogno che l'Italia divisa aveva avuto delle simpatie di tutti, era invalso precedentemente, e si continuava anche dopo unificata la nazione, l'uso di scegliere gli agenti e di assegnarli alle varie sedi, principalmente col criterio della loro conformità di tendenze e d'idee cogli interessi del Governo presso cui erano accreditati.

Mi sia lecito citare a questo riguardo quanto già io dicevo nell'altro ramo del Parlamento il 3 giugno dell'anno scorso:

« Chi non vede come fosse impossibile ricavare alcun frutto dalla nostra politica estera coi due programmi contraddittori, coi due programmi completi e logici fino alle ultime conseguenze diplomatiche e militari, che da noi si alternarono in Gabinetti successivi, e talvolta cozzarono in uno stesso Gabinetto? Gli uni, ritenendo che sulla pace assicurataci l'Italia potesse ormai, senza rischio, fondare il libero,

sano e proficuo sviluppo della attività esterna, cui due volte, nel 1878 e nel 1885, ci chiamò invano l'Inghilterra; gli altri invece considerando la nostra politica nell'alleanza come una macchina esplosiva imprudentemente introdotta in casa, talchè non dovessimo pensare ad altro che a renderla praticamente inservibile, anche a costo di render pure inservibili, per maggiore precauzione contro ogni politica d'avventure, la diplomazia e l'esercito insieme alla finanza!»

La riservatezza del mio ufficio non mi permette di entrare in particolari d'indole diplomatica sui due programmi opposti che, sin dall'origine della politica di alleanze, si alternarono al Governo. Ma quanto ho detto a questo proposito basterà certo all'acuta sapienza del Senato.

Or, non deve più verificarsi che le variazioni nella nostra politica internazionale, secondo i momenti all'interno e secondo i luoghi all'estero, menomino la fiducia degli amici, il prestigio presso gli avversari, e la stessa fede dell'opinione italiana nella efficacia della nostra azione. A ciò ho lavorato con abnegazione talvolta difficile in questioni di persone, col profondo sentimento di un alto ed imprescindibile dovere di Stato (*Bene*).

Senatore ARTOM, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

Senatore ARTOM, *relatore*. Io devo prima di tutto ringraziare l'onorevole ministro degli esteri delle parole cortesi che mi ha indirizzato, benchè la mia relazione contenesse un lieve biasimo.

Certamente nessuno più di me conosce la necessità dei servizi degli esteri. Posso dire con questa antica frase francese: *Nourri dans le sérail, j'en connais les détours*.

Ma mentre ciascuno dei movimenti accennati dal ministro degli esteri può essere pienamente giustificato, non può, nè poteva non fare una grande impressione il vederli attuati improvvisamente in così gran numero.

Tale fu l'impressione alla Giunta generale del bilancio della Camera, e tale fu, lo devo confessare, pure l'impressione alla Giunta permanente di finanze del Senato.

Alla Camera il ministro diede alcuni schiarimenti che pare non siano stati considerati sufficienti, poichè la relazione della Giunta

della Camera è infinitamente più severa della nostra.

Io non domandai altri schiarimenti, dissi soltanto che per la regolarità del servizio pareva opportuno che tutto questo andare e venire di consoli e ministri nel tempo stesso fosse evitato per l'avvenire.

Mi pare in ciò di essere stato modesto ed io mi rallegro di avere anche così provocato delle spiegazioni dall'onorevole ministro degli esteri, che in qualche modo possono parere soddisfacenti.

Il Senato non può entrare in questo momento nella questione di vedere quali alti interessi di Stato abbiano consigliato tutto questo movimento di personale. Ma tale discussione, che è d'indole politica, si potrà fare in sede di bilancio.

Quanto poi alle parole dell'onorevole ministro circa gl'interessi del personale, nessuno di noi ha diritto di preoccuparsene; è cosa che io lascio interamente alla coscienza del ministro degli esteri.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Di Camporeale.

Senatore DI CAMPOREALE. Ringrazio l'onorevole ministro per le spiegazioni date, il contenuto delle quali mi ha per altro lasciato molta dubbiezza nell'animo.

Specialmente sopra un punto tra quelli toccati dall'onorevole ministro, devo replicare poche parole. Prima di farlo devo anzitutto premettere che nell'ultima parte del suo discorso il Ministro ha accennato che le osservazioni, le quali io ho creduto di fare, siano ispirate a considerazioni personali. Ora non era affatto nel mio proposito come non è nelle mie abitudini di sollevare questioni personali, o di farmi qui l'eco di sentimenti, ai quali il Senato deve assolutamente rimanere estraneo.

Ciò premesso nelle osservazioni dell'onorevole ministro rilevo una nota nuova, e, mi permetta il Senato di dirlo, sgradita; nuova, perchè nel nostro personale diplomatico di tutti i tempi, la politica, o meglio la partigianeria, non aveva mai finora fatto capolino. Era, ed è, anzi, il vanto del nostro servizio diplomatico di essere rimasto sempre all'infuori e al disopra delle gare o degli attriti dei partiti politici in Italia, e di aver sempre prestato lealmente, con intelligenza ed accortezza il concorso della sua opera nel tra-

durre in atto ed esplicare quella politica che il ministro responsabile del paese tracciava

E nulla lascia credere che anche nei tempi recenti, a queste sane e buone tradizioni della nostra diplomazia si sia venuti meno da parte dei nostri diplomatici.

Invece il ministro colle sue parole lascia intravedere che, nel suo concetto, il fatto di avere eseguito e fedelmente eseguite le istruzioni di un ministro renda incompatibile un diplomatico a potere seguire quelle che gli possono venir date dal ministro successore.

Orbene questo concetto non solo è nuovo fra noi, ma, permettete che lo dica, mi sente di tradizioni, di usi, di abitudini che non sono del nostro paese e che furono sempre biasimate e deplorate nei paesi dove purtroppo questo sistema è prevalso e prevale.

Io fermamente credo che faremmo un passo indietro, creando, come pare vorrebbe il ministro, una diplomazia partigiana; creando una diplomazia che sia mancipia di taluni ministri o partiti, e che debba col mutare del ministro, lasciare il posto ad un'altra schiera di diplomatici. Questo mi parrebbe un pessimo e deplorabile sistema...

(Interruzione del presidente del Consiglio).

PRESIDENTE. Prego di non interrompere.

Senatore DI CAMPOREALE... Il ministro l'ha però detto;

PRESIDENTE. Prego di non interrompere, risponderanno dopo.

Senatore DI CAMPOREALE... io me ne appello anche al Senato; a me pare avere udito ben chiaramente espresso dal Ministro il concetto al quale ho creduto doveroso di rispondere come ho fatto, nè diverso poteva essere il significato che da me o da altri potesse darsi alle parole dell'onorevole ministro degli esteri.

Se mi sono sbagliato, il Senato apprezzerà.

Tornando al mio dire, questo sistema, dall'on. Ministro preconizzato, mi pare punto buono, come punto buono mi è parso quel principio di attuazione che ne abbiamo visto. Non voglio far nomi, nè sollevare questioni personali, ma certo abbiamo visto con meraviglia e dolore altissimi funzionari del servizio diplomatico, che avevano per lunghi anni meritata la fiducia dei vari ministri degli esteri che si sono succeduti, e fra questi anche la fiducia di quello fra i ministri degli esteri che è attualmente il

presidente del Consiglio, messi e tenuti tuttora in disponibilità.

A nessuno prima d'ora era mai venuto in mente di dire o anche supporre che questi funzionari avessero voluto far prevalere una politica loro personale o avessero mancato ai loro doveri, rendendo così inopportuna la loro permanenza nell'alto ufficio che coprivano.

Il ministro avrà certamente dovuto avere altre e migliori ragioni per disporre, come fece, di questo personale, ed io non intendo fare indagini al riguardo, ma prego il ministro di non ripetere ciò che ha detto un momento fa, e cioè che il fatto di essere stati interpreti della politica di un ministro renda incompatibile l'azione di un diplomatico allorchè vi sia cambiamento di Ministero; con simile teoria si metterebbe la nostra diplomazia per una via che tutti dobbiamo desiderare che non sia la sua nell'avvenire, come non lo è stata mai nel passato.

BLANC, *ministro degli affari esteri*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BLANC, *ministro degli affari esteri*. Non so se per brevità non ho esposto abbastanza esplicitamente il mio concetto circa il personale diplomatico.

Sono pienamente anch'io dell'avviso di escludere assolutamente la teoria degli agenti politici che cambiano con ogni Ministero; son usi d'altri paesi.

E anzi quando ho parlato della posizione delicata in cui si poteva trovare un agente che in un dato posto aveva preso impegni, aveva rappresentata una politica che gli era stata ordinata e che non era più quella che doveva eseguire, ho detto che non era conveniente l'infinita permanenza allo stesso posto, in altri termini essere opportuna una traslocazione.

Non ho parlato di altro, e quelle traslocazioni, che tanto mi si rimproverano, sono precisamente il mezzo di impedire quell'andirivieni di due categorie di diplomatici che rappresentino politiche diverse, e non già quella disciplina, ubbidienza e conformità agli ordini del Governo che è interesse nostro mantenere.

In tutte le diplomazie più fedeli alle antiche tradizioni, anche in quelle cui presiede la volontà personale del Sovrano, quando una situazione muta in un dato luogo, quando certe cir-

costanze lo richieggono, si trasferisce l'agente ad un altro posto. Questa è la tradizione delle più antiche Cancellerie, non disforme dalle più sane tradizioni nostre.

Non faccio questione di persona, e non so se l'onor. Di Camporeale abbia creduto di fare allusione a qualche dato agente....

Senatore DI CAMPOREALE... A nessuno in particolare.

BLANC, *ministro degli affari esteri*. Mi rimane da rispondere ancora circa ad una questione: quella relativa alle missioni. Ho qui un elenco per 200,000 lire di spese di missioni per le quali si è ecceduto il relativo capitolo per 125,000 lire, economizzate però su altri capitoli.

Non so fino a che punto sia regolare, sia prudente di leggerlo qui al Senato, ma lo tengo a disposizione del relatore.

Se il Senato me lo permette alluderò almeno agli scopi di quelle missioni; non parlerò delle minori, per esempio quando un diplomatico, un console, è chiamato a Roma per chiarimenti al Ministero, o è autorizzato nella cerchia della sua giurisdizione a spostarsi; queste sono cose minute, non recano spese grosse. Parlerò delle missioni proprie che recarono un onere impreveduto al nostro bilancio.

È inutile dissimularci che abbiamo dovuto far fronte a spese per negoziati non indifferenti circa le cose d'Africa. (*Interruzioni*). Alludo agli accordi coll'Inghilterra per delimitazioni e sicurezza delle rispettive sfere d'influenza.

Ora è naturale che a quello scopo una persona sia andata a Londra, che un'altra persona si sia recata al Cairo per concerti più speciali con quell'autorità inglese, ecc.

Queste missioni non credo sieno state inutili come scopo, nè sovrabbondanti come spesa.

Sulla costa del Benadir e lungo il Giuba noi abbiamo una situazione che ha un grande avvenire, ma che ci presenta delle difficoltà perchè scade quest'anno un noto contratto con una Compagnia italiana; perchè gl'interessi del Governo fossero assicurati per l'avvenire, abbiamo dovuto provvedere. Anche lì abbiamo mandato in missione un distinto ufficiale.

Sul fondo missioni si è anche dovuto provvedere nel decorso esercizio all'impianto d'un primo ufficio d'emigrazione a Ellis Island.

Io sono disposto a dare ulteriori schiarimenti più ampi, quantunque tema di eccedere...

Voci. No no, sono sufficienti, basta, basta!

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Di Camporeale.

Senatore DI CAMPOREALE. Io ringrazio l'onorevole ministro di avere con la sua ultima replica, smentito in un modo preciso e del quale prendo atto con vero piacere, che egli avesse avuto il pensiero di introdurre sistemi nuovi e biasimevoli nella nostra diplomazia e poco conciliabili coll'interesse della cosa pubblica.

Il dubbio mi era venuto, oltre che dalle parole stesse del ministro dal fatto che mai da che si è costituito il Regno d'Italia vi è stato in così breve periodo di tempo, una tale (non so come chiamarla), una tale ridda di funzionari e di ordinamenti.

Fu detto e con frase felice che si è scatenata *une tourmente* dalla Consulta, a cominciare dal fatto di tre ambasciatori, messi e tenuti in disponibilità.

Da un anno in quà pare non si sia avuto altro in mira se non di capovolgere e mutare tutto quello che prima esisteva ed aveva fatto buona prova, sì da aver reso necessari una serie immensa di provvedimenti riguardo a cose ed a persone quali forse, per trovarne in numero eguale bisognerebbe sommare tutti quelli presi da una diecina di anni a questa parte.

Non ho altro da aggiungere.

PRESIDENTE. Non essendovi oratori iscritti dichiaro chiusa la discussione.

Questo disegno di legge componendosi di un solo articolo si voterà a scrutinio segreto.

#### Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Ora dunque, come porta l'ordine del giorno, passeremo alla votazione a scrutinio segreto dei seguenti progetti di legge:

Autorizzazione della spesa di L. 13,490,000 da iscriversi nella parte straordinaria dello stato di previsione della spesa del Ministero della guerra per l'esercizio finanziario 1895-96;

Stato di previsione della spesa del Ministero della guerra per l'esercizio finanziario 1895-96;

Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 146,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri

capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1894-95;

Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 288,150 su alcuni capitoli e di diminuzione di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione pubblica, per l'esercizio finanziario 1894-95;

Approvazione di maggiori stanziamenti per L. 1,104,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, per l'esercizio finanziario 1894-95;

Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 575,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina per l'esercizio finanziario 1894-95;

Ora avverto che quattro di questi disegni di legge, quelli cioè per l'approvazione di maggiori assegnazioni sui bilanci dei Ministeri dell'interno, dell'istruzione pubblica, delle finanze e della marina, si voteranno tutti in una sola coppia di urne, non avendo dato luogo a nessuna osservazione.

Si voterà pure a scrutinio segreto il progetto di legge testè discusso: « Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 320,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1894-95 ».

Avendo però dato luogo a discussione si voterà in un'altra coppia di urne separate secondo l'articolo 58 del Regolamento.

Prego il signor senatore segretario Di San Giuseppe di procedere all'appello nominale.

(Il senatore, *segretario*, DI SAN GIUSEPPE fa l'appello nominale).

PRESIDENTE. Si lasceranno le urne aperte.

Prego i signori senatori a voler riprendere i loro posti.

**Discussione del progetto di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e dei culti; stati di previsione dell'entrata e della spesa del Fondo per il culto,**

**e dell'entrata e della spesa del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, per l'esercizio finanziario 1895-96 » (N. 19).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge: Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e dei culti; stati di previsione dell'entrata e della spesa del Fondo per il culto, e dell'entrata e della spesa del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, per l'esercizio finanziario 1895-96.

Prego i senatori segretari di dar lettura del progetto.

Il senatore, *segretario*, DI SAN GIULIANO legge: (V. *Stampato n. 19*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il signor senatore Miraglia junior.

Senatore MIRAGLIA junior. L'esame del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, suole, per costante consuetudine, offrire occasione se non per discutere, almeno per accennare quelle riforme che si crede utile e necessario recare al nostro ordinamento giudiziario.

È anche vero che per consuetudine non meno costante queste discussioni hanno lasciato quasi sempre il tempo che hanno trovato.

E se poi si segna noi oggi, nel 1895, vediamo ancora insolite e possiamo ancora discutere di quelle stesse questioni che furono sollevate in linea d'urgenza fino da quando il nostro ordinamento giudiziario fu esteso a tutto il Regno, e vennero per lo spazio di trenta e più anni periodicamente discusse e messe il giorno dopo nel dimenticatoio.

Il nostro ordinamento giudiziario è forse una di quelle grandi questioni che un secolo pone e l'altro risolve?

Dovremo noi, generazione del secolo che muore, legare al secolo venturo l'incarico di riformare la circoscrizione giudiziaria, unificare la Corte di cassazione, riordinare l'istituto del pubblico ministero, concedere, nella funzione del giudice, quelle guarentigie che si debbono all'amministrazione della giustizia?

Accenno soltanto a queste quattro questioni, le quali, quantunque sieno le più gravi e le più complesse, sono anche le più antiche, le

meglio studiate e suscettibili perciò di una pronta risoluzione.

Noi, è vano il negarlo, abbiamo una circoscrizione giudiziaria, che per l'ingente numero del personale, onde essa ha bisogno, pare fatta apposta per impedire che il personale della magistratura si rinsanguini di buoni e forti elementi.

Nè si dica che oramai si sono rese più difficili le condizioni di ammissibilità, e per incuorare gl'ingegni, si sono migliorati anche gli stipendi degli infimi gradi della magistratura; avvegnachè fino a quando noi incalza il bisogno di alimentare tante preture, tanti tribunali e tante Corti che con improvvida leggerezza siamo andati disseminando per monti, per valli e per pianure, fino a quando ci incalza questo bisogno, gli espedienti adottati non raggiungeranno lo scopo, e sarà sempre vero il principio che nel personale della magistratura la capacità è in ragione inversa del numero.

Nè basta: la vita giuridica ferve soltanto nei grandi centri; il magistrato non si forma soltanto colle teorie, ma principalmente con la pratica e con l'esperienza quotidiana degli affari.

Ora, come volete che un magistrato amplii, migliori il patrimonio delle sue idee, della sua coltura giuridica, si renda esperto negli affari in tutte queste sinecure, e non sono poche, nelle quali quelle che manca sono appunto gli affari?

Io comprendo che la giustizia non deve essere lontana dal contribuente, ma nemmeno deve stare all'uscio di casa; e tutti quegli enti nei quali è impossibile infondere un soffio rigoglioso di vita, non possono continuare ad esistere, debbano necessariamente tutti perire.

Egli è perciò che io ho creduto sempre poco possibile rassodare l'ordinamento giudiziario sopra una base identica a quella che abbiamo; in altri termini senza modificare la circoscrizione giudiziaria.

Ond'è, se io non vado errato, che mal si potrebbe fare a fidanza anche in un complesso ben ordinato di riforme parziali, se queste non abbiano ancora contemporaneamente per iscopo di estirpare codesto canero roditore dell'amministrazione della giustizia, che è la nostra difettosissima circoscrizione giudiziaria.

Mi si potrà dire: ma come volete farla questa circoscrizione, se prima non si decida quale

assetto deve darsi alle competenze? Prima si dovrebbe decidere sul riordinamento delle competenze, il che importerebbe un progetto generale di riforma giudiziaria, e la modificazione della circoscrizione non potrebbe essere perciò che la conseguenza di questa riforma, mai la premessa.

E sta bene, rispondo io; ma facciamola finalmente questa riforma giudiziaria; non è poi la quadratura del circolo.

Sono trent'anni e più che si studia e i precedenti non mancano.

Per esempio, io potrei citare il progetto dell'onorevole Taiani di cui fu relatore l'onorevole Costa. Codesto progetto potrebbe esumarsi dalla polvere degli archivi dove giace sepolto, e farsi oggetto di nuovo esame, di nuovi studi. Ma cessiamo dal discutere sempre come abbiamo fatto fin qui senza concludere niente.

È ormai inutile il negare che nella coscienza di tutti sta che il nostro organamento giudiziario non risponde allo scopo, e bisogna modificarlo anzi sostituirlo con un altro del tutto nuovo, informato a nuovi principî, a più larghe idee. Dunque si scelga, e presto; ma si smetta finalmente il sistema tenuto finora: parlarne, discuterne sempre, e non concludere mai.

Oltre a ciò dovrebbesi ancora osservare che il metodo, per maggior comodo invalso oramai, del fare un passo per volta, delle leggine inducenti riforme speciali e preordinate ad una riforma generale di là da venire, codesto metodo l'esperienza ha dimostrato che non conduce alla meta, poichè facendo un passo alla volta, con soste di parecchi anni ogni volta, noi questa meta non la raggiungeremo mai.

Dunque occorre, se vogliamo, come dobbiamo, essere seri, fare un progetto generale di riforma, impiantandolo sopra una circoscrizione molto più ristretta di quella che attualmente esiste. E ciò facendo noi produrremo anche una economia, che non è il caso di trascurare, oggi specialmente, che siamo divenuti tanto bravi nell'economizzare, quanto lo siamo stati fin qui nello scialacquare.

È vero che le riforme giudiziarie non debbono essere ispirate unicamente al criterio dell'economia; anzi questo criterio deve essere secondario, molto secondario; ma è vero altresì che quando una riforma per sè stessa utile o necessaria produce anche una economia,

si ha così una ragione di più per essere accettata.

Io non mi dissimulo la difficoltà di modificare le circoscrizioni; ed il pensiero ricorre melanconicamente a quella disgraziata legge delle preture, che, ripeto una frase non mia, si annunciò come un fulmine e scoppiò come un zolfanello.

Quella legge era, bisogna pur dirlo ad onore del ministro proponente, un passo gigantesco che si faceva fare alla riforma giudiziaria; ma quando si provò a farlo codesto passo le furono accorciate le gambe.

E noi ancora deploriamo l'inconveniente gravissimo di avere non poche preture che aspettano le cause dalla grazia di nostro Signore.

Io non posso dubitare dell'operosa energia dell'illustre ministro guardasigilli; ed è perciò che, rivolgendomi a lui, gli dico: bisogna volere, sempre volere, fortemente volere, ed il Parlamento vi seguirà. All'audace la fortuna sorride compiacente, e repelle i timidi.

Altra questione, che si collega alla circoscrizione giudiziaria, è la questione dell'unificazione delle Corti di cassazione; e cioè la soppressione delle quattro Corti di cassazione civili oggi esistenti.

Pare impossibile, se non fosse vero. Sul vertice della piramide noi abbiamo cinque Corti supreme. Fossero tutte supreme, meno male! Avremmo il sistema delle regioni nell'interpretazione delle leggi. Ma non è così. Ne abbiamo una florida, ricolma, anzi esuberante di vita, che si estolle su tutte nella gloria dei suoi grandi poteri, e quattro altre a sezioni ridotte, stremenzite, anemiche, oscillanti di continuo fra la vita e la morte, nè sanno se sia meglio morire o vivere di una vita così incerta, della vita di chi domani morrà!

O che si aspetta, direi, a sopprimerle?

Quando più ferveva la lotta fra la Terza istanza e la Cassazione, quell'operoso ministro che fu il Vigliani, creò con nome modesto, molto modesto, una quinta Corte di cassazione a Roma, e si disse che era questo il mezzo migliore per sopprimere le quattro che già esistevano.

Parve un paradosso, ed era la verità. Infatti la Corte di cassazione creata a Roma, dotata di speciali attribuzioni, si andò man mano ampliando a spese delle Cassazioni sorelle, fino a

che fuse tutte le Sezioni penali nella Sezione penale di quella esistente a Roma, e così creata la Cassazione unica in materia penale, le uccise tutte per metà; ed esse rimasero mezze vive e mezze morte, anzi più morte che vive, una volta che neppure in materia civile sono esse supreme; avvegnachè in taluni casi la loro pronunzia può essere cassata dalla Corte di cassazione di Roma.

Ma quando, io dico, noi abbiamo in così tristi condizioni ridotti questi supremi corpi giudiziari, giustamente orgogliosi delle splendide tradizioni del loro passato, è necessario che si trasformino o periscano; trasformare non si possono, perchè non mi par possibile rievocare dal sepolcro il fantasma della Terza istanza; bisogna dunque che periscano; e al ministro, che ne' suoi discorsi inaugurali ha sempre splendidamente propugnato l'istituto della Cassazione unica, di cui è stato sempre strenuo e valoroso milite, al ministro, che col suo voto illuminato in questa Assemblea è concorso a creare la Corte di cassazione unica in materia penale, e spenta così una gran parte di vita delle Cassazioni sorelle, fino a renderle non sempre supreme, al ministro io posso ben dire: *tu lor vestisti queste misere carni e tu le spoglia.*

Non possono ostare ragioni giuridiche; io già l'ho detto - non esser possibile sostituire la Terza istanza alla Cassazione, istituto secolare in Italia, base della nostra legislazione, istituto entrato oramai nelle nostre abitudini, nel sangue nostro.

Nè potrebbero esservi seri motivi politici. In fondo, io credo che le nobili città, le quali hanno l'onore di ospitare ancora coteste larve di Supremi Collegi, non si accorgeranno neppure della loro sparizione. Esse hanno ben altro sacrificio sull'altare della patria. Tutto al più, solo qualche interesse di classe potrebbe essere leso, ma sarebbe trascurabile di fronte alla supremazia di tutte le necessità, alla necessità di rendere omaggio alla logica, la quale non consente di tenere al vertice della piramide giudiziaria cinque Corti supreme, delle quali una veramente suprema e le altre quattro, sì e no supreme, secondo i casi.

Non nego che l'istituzione della Corte di cassazione unica in materia civile non potrebbe esattamente funzionare se non si modificasse contemporaneamente in talune parti il codice

di procedura civile; sarebbe ancora più fruttuosa la unificazione già compiuta della Cassazione in materia penale se venisse ritocato anche il codice di procedura penale. Ed io mi auguro che le leggi testè presentate al Senato dall'onor. ministro guardasigilli vorranno schiudere una via più agevole per poter raggiungere lo scopo che non può non essere desiderato dall'onor. ministro.

Nè basta: occorre, oltre a ciò, provvedere con misure legislative ad una migliore distribuzione del servizio fra le varie sue sezioni, e colgo volentieri la presente occasione per aprire una parentesi.

Nel 4 giugno del 1893 fu fatta votare dal ministro Eula, proponente, una legge che modifica l'articolo 2 della legge 6 dicembre 1888 circa la ripartizione tra le due sezioni penali della Corte di cassazione di Roma.

Questa legge fu trovata molto utile, perchè, ripeto, nella esatta distribuzione degli affari sta il segreto del buon andamento del servizio.

In essa esiste un articolo 2° il quale si esprime così:

« Il giorno in cui andrà in vigore la presente legge sarà fissato per decreto reale ».

Sono ormai decorsi due anni e per quanto io sappia codesta legge non è stata ancora attuata. Il ministro nella sua saviezza vedrà se sia il caso di farla mettere finalmente in esecuzione, essendo stata motivata non da ragioni transitorie ma permanenti. Chiudo qui la parentesi e passo oltre.

Passo alla terza questione, il riordinamento dell'istituto del pubblico ministero.

Che cosa è oggi il pubblico ministero?

Risponda per me l'art. 129 dell'ordinamento giudiziario.

È il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, ed è posto sotto la direzione del ministro della giustizia. Ma codesto battesimo, reminiscenza di altri tempi, mi pare che non possa coordinare il nobilissimo istituto colla indipendenza della magistratura e col fine e coll' indole propria dell' istituto medesimo.

Questa rappresentanza che il potere esecutivo vuole avere presso la magistratura ha tutta la parvenza di una inopportuna tutela, d'una vigilanza molesta di una ingerenza indebita nel-

l'amministrazione della giustizia. E non è poi conforme all' indole del pubblico ministero.

Tutti sanno che il pubblico ministero intanto ha ragione di esistere in quanto è utile e necessario, utilità e necessità che s'è andata mano ampliando secondo i progressi della civiltà, che la società abbia nell'ordinamento giudiziario un ente fortemente costituito, a cui potesse affidare la tutela del supremo di tutti i suoi interessi, quello della sicurezza sociale.

Ond'è che il pubblico ministero, lungi dall'essere un organo, un rappresentante del potere esecutivo, è il vigile custode della sicurezza sociale.

E allora dovendo ritirare l'istituto verso i suoi principî, elevandolo alla vera altezza della sua nobile missione, bisogna meglio regolarne le attribuzioni, tanto in materia civile, quanto in materia penale, che è il campo più proprio della sua azione.

Nelle materie penali, bisogna innanzi tutto e sopra tutto, come si è osservato in una recente relazione da eminenti giureconsulti, meglio e più esattamente regolare le relazioni che debbono intercedere fra il pubblico ministero e il giudice inquirente, nella materia delicatissima delle istruzioni penali; avvegnachè secondo il nostro codice di procedura il giudice inquirente è ad un tempo giudice e ufficiale di polizia giudiziaria, e come tale, è e non è nel tempo stesso alla dipendenza del pubblico ministero.

Non intratterrò il Senato più oltre su questa questione; mi basta di accennarla per rilevarne l'importanza e l'urgenza.

Un'ultima questione.

Le guarentigie che nella funzione del giudice si debbono all'amministrazione della giustizia.

Io non ripeterò quanto ampiamente dissi nella tornata del febbraio del 1894 su questa questione.

Mi consenta però il Senato che io rammenti come in quell'occasione esso votò e il ministro accettò un ordine del giorno col quale prendendo atto delle sue ampie dichiarazioni si confidava che *sollecitamente* si sarebbe con misure legislative provveduto a che nell'amministrazione della giustizia fosse meglio e più efficacemente tutelata l'indipendenza del magistrato.

Quell'avverbio *sollecitamente* è una parte integrale dell'ordine del giorno e suona implicita

censura al sistema fino allora tenuto del lungo promettere coll'attendere corto.

Tutti i predecessori dell'onorevole ministro guardasigilli questa legge hanno sempre promesso di farla e viceversa poi non l'hanno mai fatta.

Io sono stato lietissimo nell'apprendere che l'onorevole ministro ha dichiarato nell'altro ramo del Parlamento di voler presentare e presto questo disegno di legge.

Voglio augurarmi che, se non è stato in grado di farlo all'apertura del Parlamento lo farà senza dubbio alla ripresa dei lavori parlamentari, avvegnachè, rendere efficace la garanzia statutaria della inamovibilità che un articolo dell'ordinamento nostro giudiziario fatto per ragioni transitorie in momento di pieni poteri ha resa in gran parte inefficace, dare in altri termini all'amministrazione della giustizia quella guarentigia che essa ha nelle legislazioni di tutti i popoli civili di Europa dovrebbe solleticare la nobile ambizione di un ministro guardasigilli, specie poi dell'on. Calenda che della magistratura italiana è vanto e decoro.

Ed ho finito.

Saranno sollecitate le risoluzioni di codeste questioni, o saranno esse, come per lo innanzi, messe nel dimenticatoio?

Non lo credo, perchè mi affida ripeto l'operosa energia dell'onorevole ministro guardasigilli. Una sola cosa mi permetto di dirgli: Il paese nelle ultime elezioni ha manifestato la sua piena fiducia nel Governo, di cui egli è tanta nobile parte. Ebbene, nessun momento mi sembra di questo più opportuno, ne sappia approfittare.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Prendo la parola per brevissimi rilievi di un ordine affatto pratico, e di possibile, anzi di doverosa, immediata attuazione.

Dappoichè le dotte avvertenze dell'onorevole Miraglia junior, per quanto degnissime di considerazione, e per quanto in tutti noi sollevino e sentimenti di approvazione e voti perchè vengano poste in atto, io giudico che, in massima parte almeno, saranno destinate pel principio

del secolo avvenire, quanto alla loro applicazione.

Intanto, a giudizio mio, urge, che qualche cosa si faccia dove è necessario sia fatta.

Sarebbe dormire ad occhi aperti, se si ammettesse che l'amministrazione della giustizia tra noi risponda del tutto al suo compito.

È ben vero che cotesta amministrazione non è sola a rispondere insufficientemente al proprio compito. Ma, se massimo, fra i precipui interessi sociali, è quello del governo della giustizia; se qualche strappo si può tollerare nel governo della pubblica economia; se possiamo rimandare a più fortunati e men vicini esperimenti il miglioramento del costume, che rientra nelle linee di un altro ramo della pubblica amministrazione, e principalmente in quello dell'istruzione e dell'educazione pubblica, io credo occorra in modo assoluto che la giustizia sia una realtà nella sua più larga espressione.

Onde io mi permetto di sollevare un dubbio preliminare: si è tutti d'accordo sull'estensione del campo proprio della giustizia?

Del governo che deve darsene al Ministero ed agli uffici che, appunto della giustizia, si intitolano?

Ne dubito alquanto.

La giustizia dovrebbe salvaguardare ogni maniera di diritti e di proprietà, non quelli che si riassumono nell'amministrazione che si chiama civile, ed in quella che è detta penale.

Dovrebbe, essa, tener di mira e avere a proprio campo le proprietà tutte d'ordine morale e d'ordine politico, ed a tutte apprestare il suo braccio con imparzialità e con energia.

Ora, perchè questo segua, importa che l'ordine giudiziario, quale è nel concetto eminente della scienza, e perfino nel concetto pratico dello Statuto, sia realmente riguardato e mantenuto nelle sue condizioni di potere pubblico, vale a dire nelle condizioni di assoluta indipendenza.

È una piccolissima questione quella dell'indipendenza dei magistrati. Ed è più una risultante che un preconcetto.

Tutto l'organismo, tutto il funzionamento della giustizia, dovrebbero essere indipendenti dai poteri esecutivo e legislativo: indipendenti nel senso che l'ordine giudiziario dovrebbe essere preposto all'osservanza, all'applicazione della legge, svolgendo il proprio istituto all'infuori dalla intromissione degli altri poteri,

possedendo e attuando tutti i fattori abbisognevola alla propria vita, alla difesa di sè, alla garanzia di osservare la legge e di applicare le sanzioni anche contro gli elementi (corpi o individui) del proprio ordine, i quali potessero comunque fuorviare.

Non altro potere quindi, in modo diretto o indiretto, aperto od occulto, deve, comunque, conturbare l'azione, o menomare la responsabilità, dell'ordine giudiziario.

Ma questo sventuratamente non è.

La politica invade parte notevolissima del campo della giustizia. Abbiamo leggi amministrative, abbiamo leggi intorno alla pubblica sicurezza. A tutte quante sono correlative delle sanzioni, di frequente anche penali. All'ordine giudiziario si addice il punire.

Ebbene, il Pubblico Ministero, che è organo - lo si presume - della legge e del potere esecutivo, è libero, ed insieme solerte, nel fare osservare la legge in tutto ciò che non soltanto rasenti, ma trapassi ancora, il Codice penale?

Se l'onor. guardasigilli volesse darsi il disagio di raccogliere per mezzo de' suoi procuratori generali (chiedendo loro e sotto la propria responsabilità tutta e netta la verità), di raccogliere, dico, le notizie sui fatti che si sono compiuti, non in questi ultimi mesi soltanto, ma da parecchi anni in qua, nel governo delle amministrazioni locali, in moltissime delle quali son frequentissimi e sotto agli occhi del sole i delitti che rimangono sistematicamente impuniti, e anche nel governo della pubblica sicurezza, dove gli agenti ben di frequente sono provocatori di reati e compiono atti, intorno ai quali non si procede mai; se l'onorevole guardasigilli volesse raccogliere i fatti, che hanno accompagnato non le ultime, ma le penultime, e parecchie delle precedenti elezioni politiche, troverebbe non a decine, a centinaia, bensì a migliaia, i delitti, che si compiono in via di falsità, di supposizioni di nomi, di alterazioni di verbali: cose tutte, e somiglianti ancora, su cui non si procede mai, o, se qualche rara volta si inizia procedimento, nè sempre sui più veri e maggiori colpevoli, lo si fa, con incredibile costanza, abortire.

Che cosa significa tutto ciò? Lo dico subito: significa la manomissione della proprietà morale e politica; significa la sostituzione dell'intrigante al galantuomo, l'adulterazione del go-

verno comunale e provinciale, di quello dello Stato. Sarà piccolo interesse secondo alcuni, esagerazione secondo altri, e i più son concordi nell'ammettere che la giustizia c'entra poco. E d'altronde il ministro dell'interno, i direttori generali, prefetti, sottoprefetti, delegati, carabinieri, richiesti di dar contezza dei fatti, diranno: non son cose che abbiano fondamento; ogni cosa è proceduta in regola secondo legge, se pure non sottoporranno a gravi molestie chi si fa banditore del vero. Ma, ben altrimenti della parte ufficiale, la coscienza pubblica risponde: è purtroppo vero; ed è vero, malgrado le leggi che vogliono essere più rigorose, più amiche dell'onesto e del giusto; vero, in misura sempre progressiva, vergognosa. Onde le cose vanno come vediamo che vanno.

E il più deplorabile non è nelle alte influenze deleterie, nell'inosservanza delle leggi, e nell'inazione della giustizia; il più deplorabile è nella balia che si lascia alla piccolissima vergognosissima politica, nella quale gli artifici sono giunti a tale che, contro l'adesione, l'accoglienza di programmi, le manifestazioni di fiducia più o meno sincera, si lascia, in ragion diretta della maggiore rassegnazione e passività politica, larga potestà di sgoverno locale, potestà d'influire su tutto e su tutti.

Vuole il signor ministro che io passi a specificazioni di fatti?

Io voglio augurarmi che mi risponda di no.

Ma, se lo desidera, anche privatamente, gliene posso esporre e documentare molti e moltissimi. Del resto, accenno ad alcuni, dei quali le prove sono già negli atti del Parlamento, del Governo e delle autorità giudiziarie; non specifico nomi, nemmeno di luoghi: ma ci vuol poco a saperli.

L'anno scorso, a proposito della discussione del bilancio dell'interno, relatore funzionante l'onorevole senatore Costa che con piacere vedo al suo posto di relatore del bilancio di giustizia, si è denunziato qui in Senato un fatto enorme, consistente in questo. In vista della proposta di una legge che restringeva l'elettorato ai suoi giusti termini che mirava ad eliminare quanto di abusivo e di partigiano era intervenuto nella formazione delle liste elettorali, si erano ordinate delle missioni per compiere la cosiddetta depurazione delle liste.

Ebbene, in un comune dove (ripeto quanto

è scritto negli atti del Parlamento) il numero degli elettori, avuto riguardo alla scarsa sua popolazione, al 1892, ed era soverchio, restava intorno a 400, al 1893 si gonfia sino a 900; al 1894, quando un commissario, non soltanto imparziale, ma illuminato, che del resto, personalmente fu parlato e bene informato della cosa, quando un commissario, dico, avrebbe dovuto fare il depuramento della liste, al 1894 si mantiene a 900 il numero degli elettori politici, molto meno, lo si fa scendere a 400 o sotto i 400, lo si lascia, secondo il deliberato locale, a quasi 1400.

Allora che cosa accade? Accade che si fa ricorso alla legge, chiedendo che il Pubblico Ministero si faccia denunziatore alla Corte d'appello, della violazione di quella.

Di ciò si parla qui: se ne accetta il concetto dal sotto-segretario di Stato per l'interno, con l'appoggio del relatore onorevole Costa, e si riconosce che, malgrado la legge in prospettiva, dovesse aver corso il reclamo alla Corte.

Cotesto ricorso si stampa, la procura generale lo mette in istruzione, cioè invita il sindaco del luogo per giustificare le sue liste, dandogli un termine, che decorre.

Ma poco dopo, pel motivo che era per venire la legge prescrivente le nuove liste, con metodi novelli; malgrado, lo dico a lode dell'attuale guardasigilli, il suo sentimento diverso, che era pur quello che si andasse avanti, non fu messa la Corte in condizione di giudicare, non se ne fece più nulla.

C'erano le nuove liste in prospettiva: ma era lontana prospettiva di averle; e, come accadde, occorre a ciò, quasi, un anno.

Ma non vedete che per portare da 300 a 1400 gli elettori, debbono essere stati compiuti più centinaia di delitti, consistenti in supposizione di nomi che non esistono, di possessi che non si hanno, di qualità letterarie impossibili, di congedati spinti a un numero favoloso, di sessi tramutati? (*ilarità*)

E, quando tutto ciò fosse venuto a conoscenza della Corte, non capite che a questa si sarebbe dato il mezzo d'indagare tutto, ogni sorta di fatti; e al Pubblico Ministero, l'obbligo di procedere se non per pura ed esemplare giustizia, almeno per dare qualche mite esempio?

Ma di ricorso non si parlò più.

Più tardi viene alla Corte d'appello una lista,

nella quale ci sono 70 e più libretti militari falsificati.

Un calligrafo nell'interesse di un interveniente in causa, si persuase che, in quei 70 libretti, l'accento del passaggio dalla scuola militare con profitto è scrittura di quattro o cinque persone. Onde la conseguenza che, se i congedati vengono da tutti i distretti militari che sono molte decine per tutta Italia, e però se l'annotazione doveva essere fatta da cento e più mani diverse, quando in fatti non era che di quattro o cinque, è chiaro che si producevano libretti falsificati.

Questo si comunica al Pubblico Ministero; nel momento della discussione si rileva il fatto; c'è anche una memoria a stampa in cui lo si chiarisce; ma il Pubblico Ministero dice in udienza che l'asserzione gli veniva nuova: gli elettori furono ammessi, e i libretti restituiti.

Si deve procedere a delle elezioni: il delegato A, che potrei nominare, chiama diecine di elettori, minacciando arresti e domicilio coatto, giusto in ordine alle vicine elezioni.

I nomi delle persone minacciate son dati in nota alle autorità superiori, non giudiziarie però; le autorità mostrano di riservarsi di provvedere, le cose arrivano al punto di divenire scandalose. Vengono ordini dalla suprema autorità centrale, inculcanti il dovere; ma questo dovere a man franca si manomette; di questo sono ancora informate le autorità superiori ed anche l'autorità suprema, ma si perdura nel parteggiare, violando la legge e compromettendo l'ordine pubblico.

In altri siti, abusi, violenze reali, da per tutto, e perfino nelle pubbliche piazze, si compiono.

Tutto ciò si notifica ad agenti della forza pubblica, a delegati, ad un pretore ben anco; ma nessuno ripara, nessuno procede; continuano le violenze e le falsità, e se ne raccolgono il frutto.

Ora, come può mai un guardasigilli reputarsi pago di cotanto scarsa sollecitudine per osservare e far osservare la legge e amministrare la giustizia? Dov'è la difesa della proprietà morale e politica, che non è meno importante della incolumità personale, della proprietà reale o economica? Come si può dire che difesa vi sia, quando siamo costantemente di fronte alla

nessuna vigilanza e all'inazione dei preposti al governo della giustizia?

Nè l'affare si limita qui. Nella maggior parte dei Comuni governano i partiti, in virtù dei voti che ottengono dagli elettori, procurati e mantenuti con ogni mezzo lecito e non lecito.

Ma i partiti governano, soprattutto, per un insieme di accordi coi rappresentanti della forza pubblica, ligi, di regola, alle maggioranze dominanti, ove queste sieno, o sieno stimate, favorevoli a dati indirizzi, e godano favore o almeno tolleranza dall'autorità politica. Così è vano l'attendersi che ivi la giustizia sia posta sulla buona via: il magistrato debole od ambizioso, piega secondo l'ambiente; quello energico ed imparziale è perseguitato, finchè non si rassegni a non sempre bene vedere e agire.

Aggiungasi che la legge dà competenza e poteri di qualche conto al delegato di pubblica sicurezza; ma dove non è il delegato, il sindaco ne fa le veci; onde questi ha, alla sua volta, al proprio comando e dipendenza, i carabinieri, presso i quali s'insinua il principio politico, e finiscono per credere doversi per propria istituzione occupare bensì della pubblica sicurezza, ma doversi occupare soprattutto di dare braccio forte al partito municipale che è al potere: onde, occhi chiusi sovra tutte le partigianerie, gli abusi di quello; appoggio più o meno incondizionato a intenti di partito, a discutibili delibere e atti; favore a tutti i fautori della maggioranza; persecuzione per le più lievi omissioni, processi per le più lievi contravvenzioni, calunnie perfino contro tutti quelli che sono designati avversi alla maggioranza, specie contro i più zelanti o inesperti. E contro così piccola, così meschina politica, nessun riparo viene dai preposti al governo della giustizia, che, di regola, nulla vedono, e nulla fanno; e se fanno, non di rado esagerano.

Il male non è solamente dove manca il delegato di pubblica sicurezza, l'è pure dove questi è: chè egli segue di regola l'influsso politico del capo del circondario o della provincia. Ma è ancor maggiore il danno, restando la sicurezza in mano del capo del partito municipale; un sindaco deve servire la sua maggioranza. In una grossa città che si tiene senza delegato, una volta vennero a conflitto il comandante dei carabinieri, che era un sottotenente, col suo dipendente il maresciallo, del

tutto ligio al sindaco delegato. Il primo non si volle prestare al compimento di certi atti, all'esecuzione di certi ordini che costituivano manomissione del diritto di associazione e della libertà individuale. Ma, non si sa come e perchè, non lo sa il procuratore generale, non lo sa il prefetto, viene il sottotenente immediatamente traslocato; e si dà causa vinta al maresciallo, tornato appunto in quella città nonostante i suoi discutibili precedenti, pei quali ne era stato allontanato.

Era, sempre in una grossa città, un vicepretore, il più anziano dei vicepretori, persona correttissima che osservava la giustizia, che di tutti i magistrati, in ogni tempo, aveva goduto la fiducia. Ma aveva il torto di servire con piena indipendenza la giustizia. E allora, sotto pretesto che due vicepretori sono soverchi in un capoluogo di mandamento di oltre 16 mila abitanti - mentre se l'onor. guardasigilli vorrà guardare le statistiche, troverà che vi sono mandamenti assai minori con due o tre vicepretori -, se ne toglie uno, e quest'uno deve essere l'anziano che non serviva ad alcun partito. In tal guisa si presceglie il secondo che gode la grazia del potere locale, e diviene non che primo, solo, benchè, esercitando avvoceria, vi abbia larghissima clientela. Nè più si procede alla nomina di un secondo, la quale, senza grave ingiustizia, non potrebbe non cadere sull'anziano, senza alcun motivo stato messo da parte.

Negli uffici di cancelleria - nè si sa spiegare come avvengano siffatte cose - si vede perseguitato un disgraziato padre di famiglia, che copre un modesto ufficio in un mandamento, con onestissima indipendenza. Un bel giorno, un tenente dei carabinieri va sul luogo a raccogliere notizie sul conto di costui. Siamo, sapete a quando? Al 10 di maggio ultimo. Si sparge voce dell'oggetto della missione del sottotenente, il povero impiegato è sulle spine; nulla ha a rimproverarsi. Si fa capo alla procura generale, al prefetto, ma nulla se ne sa, assolutamente nulla; non si è mai dato incarico, affermarsi, a chicchessia, d'inquire su quell'impiegato.

Le cose rimangono così fino alla vigilia delle elezioni politiche. L'impiegato che non era del paese, ed era del tutto straniero alla politica, comechè non dissimulasse i suoi sentimenti di

indipendenza, per esercitare il suo diritto politico lascia la sua residenza, e va alla sua patria. Ma, giusto alla vigilia delle elezioni, da un giornale apprendo che, con decreto recentissimo, gli era piovuto un trasloco, significante, pel tempo e pel luogo, avuto riguardo alle sue aspirazioni d'ordine diverso, una vera punizione.

Quel giorno stesso, dimostrazioni pubbliche, ed atti di violenza si compiono pubblicamente contro la moglie e i figli suoi, e l'autorità di pubblica sicurezza e il pretore nulla vedono, nulla fanno: cosicchè quella disgraziata dovette fuggire coi suoi, dalla residenza, per evitare il peggio.

Il motivo, evidentemente, è stato dettato da bassa politica che discredita tutto e tutti di fronte alla coscienza pubblica. E dire che l'impiegato era corso nel suo paese per dare il voto ad un candidato ministeriale! E, per quanto è a credere che il nuovo eletto sia voglioso di far rendere giustizia al suo compatriota, nulla, fin qui, dice, che giustizia siasi fatta o sia prossima a farsi!

Ora, onorevolissimo guardasigilli, io lo dico con piena coscienza, ella non c'entra, non ci può entrare in una somma di astensioni, di atti, di decreti perfino, degni della maggiore censura: ma la giustizia non può, non deve andare al modo accennato.

Io non discorro dei regi procuratori: ma nell'affare dei vice pretori, e in quello delle cancellerie, come nel fare o non fare processi, nello spingerli vertiginosamente o nell'arrestarli, nel mostrare rigidità condannevole o rilasciatezza, la colpa maggiore è dei regi procuratori: e non si esagera notando che qualcuno non sa difendersi dal pernicioso influsso della fillossera della politica.

Nè fo parola della magistratura, dei pretori in particolare, sui quali s'insinua sempre più la politica. Non ci facciamo illusioni: uomini e cose si giudicano dai fatti; e questi non sempre depongono bene.

Faremo la Cassazione unica, restringeremo le Corti d'appello, trasformeremo il pubblico ministero in vero rappresentante della legge; ma leggi ne abbiamo infinite nelle condizioni presenti, e temo più che non spero nel loro aumento.

Tentiamo di trovar modo di porre bene in atto quelle che abbiamo. Pensiamo sul serio, che

questa parola che si chiama giustizia, ha da essere condotta ed attuata nel suo più largo significato; e che, nell'orbita di questo, non si tratta di salvaguardare interessi meramente materiali, ma di ben altro ordine ancora. E dalla manomissione appunto dei più veri, dei più alti interessi morali e politici, deriva il danno massimo, ond'è travagliata questa convivenza che va sempre a ritroso.

Io ho piena fiducia nel buon volere dell'onorevole guardasigilli; ma, mi dispiace dirlo, non ho eguale fiducia nell'estensione delle sue forze, se non altro avuto riguardo al tempo e alle circostanze. Faccia, nondimeno, tutto quello che può; sarà qualche cosa. Parli chiaro ai suoi dipendenti; disponga seriamente, non misurino i loro riguardi dalle qualità e posizioni degli uomini politici; non dimandino la fede di battesimo, non chiedano per chi si dà il voto.

Non parlo a caso, onorevole guardasigilli: c'è da temere, con l'andazzo presente, del governo della giustizia, della sicurezza, anche da parte dei migliori galantuomini! (*Bene*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Costa, relatore.

Senatore COSTA, *relatore*. Io credo che potrò dispensarmi dall'intrattenere il Senato con un lungo discorso, sebbene gli argomenti trattati dagli oratori che mi hanno preceduto meritino tutta l'attenzione del Senato e del Governo, rappresentino una delle più vive, una delle più grandi preoccupazioni della pubblica opinione e tocchino agli interessi vitali del paese, giacchè, è inutile dissimularselo, le istituzioni in un paese libero non possono prosperare quando manca la fiducia più completa ed assoluta nella giustizia.

Le osservazioni fatte dal nostro collega Miraglia tendono appunto ad indurre il Governo a rafforzare questa garanzia di ogni divina ed umana cosa che è l'amministrazione della giustizia; a renderne più regolare, più efficace più sicuro il movimento; a circondarla di quel prestigio che è condizione indispensabile perchè essa possa adempiere l'alta missione sua. Certo le cose da lui dette hanno un grandissimo valore e tracciano la via che il Governo deve seguire per raggiungere l'intento al quale mirano i nostri sforzi.

Su quattro questioni il nostro collega Miraglia si è soffermato, perchè sono le più importanti,

e più urgenti; giacchè molte altre, per quanto accessorie, meriterebbero pure di essere studiate e discusse.

Ma, a mio modo di vedere, in sede di bilancio piuttosto che indagare quale definitiva soluzione debbono avere, conviene tracciare il metodo che si deve seguire per risolverle.

Questo deve essere il frutto di studi lungamente ponderati; questo deve essere il punto di partenza dello studio delle riforme, la fiaccola, per così dire, con la quale si devono esaminare.

Ora lo stesso collega Miraglia ha accennato che due metodi vennero seguiti per conseguire il riordinamento dell'amministrazione della giustizia: l'uno, seguito dal ministro Taiani, prendeva in mano tutta la questione dell'ordinamento della magistratura, e con un progetto complesso e completo la risolveva in ogni suo particolare.

E difatti, un progetto che egli ha presentato nel 1886 fu dal Senato lungamente e coscienziosamente studiato; ma disgraziatamente è rimasto abbandonato negli archivi del Senato.

Poco dopo gli eventi politici portarono al Governo altri uomini i quali credettero di seguire una diversa via, quella cioè più comoda e più facile, e forse anche, sotto un certo aspetto, più pratica, di prendere in esame questione per questione e cercare di risolverla con leggi speciali.

Non posso tacere che io ho dato il mio suffragio a questo sistema; ma condizionatamente e per certe questioni; giacchè ho sempre creduto che questo sistema fosse buono quando si trattava di risolvere questioni speciali attinenti all'ordinamento giudiziario, le quali potevano preparare il riordinamento generale; ma ho pur sempre creduto che dovesse venire un giorno in cui sarebbe stato inevitabile studiare il problema nel suo complesso.

Quindi io diedi il mio voto, e più ancora, il povero suffragio della mia parola, quando si trattò di unificare la magistratura suprema in materia penale; diedi il mio voto e il suffragio della mia povera parola quando si trattò di sopprimere i tribunali di commercio. Cominciai ad essere esitante e tacqui quando si portò innanzi la questione della riforma della circoscrizione delle preture, quella delle norme per l'ammissione e le promozioni nella magistratura e quella degli stipendi. A quel punto parve

a me che si cominciasse a pregiudicare la questione complessa e si stabilissero dei precedenti che difficilmente avrebbero potuto esser tolti di mezzo ed avrebbero costituito un ostacolo ad una riforma completa.

E le cose andarono precisamente come io avevo temuto. Si credette di poter fare una circoscrizione delle preture senza alcuna preparazione nelle leggi ordinatrici della competenza; e questo fu grave errore, non essendo logico ordinare il contenente prima di determinare la quantità del contenuto, e cioè stabilire gli organi che debbono esercitare la giurisdizione riservandosi di fissare poi i limiti entro i quali avrebbe dovuto essere esercitata.

E questa è la ragione principale, oltre altre accessorie che tutti conosciamo e che non occorre ora di ripetere, per la quale fece naufragio l'attuazione di quella povera legge; questa è la ragione per la quale, appena compiuta la circoscrizione delle preture, si sente il bisogno di modificarla.

Ma non basta: la questione delle circoscrizioni si andò sempre più pregiudicando, soprattutto per quanto riguarda le preture, giacchè, appena riordinata la relativa circoscrizione, veniva proposta, votata ed attuata una legge che toglieva alla competenza dei pretori un terzo almeno delle materie sottoposte alla loro giurisdizione civile, aumentando grandemente, forse troppo, la competenza dei conciliatori.

Ed è quindi naturale che oggi, più che mai, non poche preture che erano già una sinecura, che non furono soppresse come avrebbero dovuto esserlo in quella occasione, ormai sieno diventate affatto inutili, aumentando quella sperequazione di lavoro fra pretura e pretura, che da un lato rende quasi impossibile al magistrato di adempiere a tutte le incombenze, ed obbliga dall'altro il più gran numero dei pretori a perdersi nell'ozio, e coll'ozio in tutto quel male che ne segue.

Secondo me, questa non è la via che si deve seguire per giungere a dare all'Amministrazione della giustizia un ordinamento organico conforme alle tradizioni, ai bisogni del nostro paese, e che risponda ai fini ai quali la giustizia è destinata.

Ma, purtroppo, quando si è messi su di una via difficilmente si può tornare indietro; e l'egregio ministro è stato costretto a percorrerla

intera con quei progetti che ha testè presentati al Senato, con quelli che trovansi presso di lui in corso di studio.

E qual'è la conseguenza di tutto ciò? Che oggi non è più possibile risolvere la questione delle circoscrizioni delle preture, dei tribunali e delle Corti, ma converrà attendere che, votate queste leggi, siano definitivamente determinati la materia ed i limiti delle competenze fra le diverse magistrature.

L'ideale, quindi, è sempre, per noi, di ridurre preture, tribunali e Corti nel numero minore che sia possibile, non tanto per ridurre la spesa, quanto per facilitare il reclutamento dei magistrati, aggiungere autorità e prestigio alla magistratura. Ma questo ideale è ancora lontano: io mi limito ad associarmi ai voti del senatore Miraglia, perchè non si risolva in un effimero miraggio.

La seconda questione, proposta dal collega Miraglia, riguarda la magistratura suprema.

Egli disse che ragioni politiche, le quali impediscano l'unificazione della magistratura suprema, non ve ne sono.

Mi permetta però che io rettifichi la sua frase, dicendo che non ve ne dovrebbero essere; giacchè non si può tacere che delle difficoltà pratiche all'unificazione della magistratura suprema se ne dovranno superare molte. Comincio però a non essere d'accordo con lui quando dice che non vi sono neppure e non vi possono essere difficoltà di ordine giuridico.

No, onor. collega: gravi difficoltà d'ordine giuridico vi sono, e solo ricordando essere ancor viva in alcune parti d'Italia la tradizione della terza istanza, dovrebbe chiudere gli occhi alla luce per non vedere che queste difficoltà esistono.

Ma, dato pure che la grande maggioranza accetti il principio della Cassazione unica, altre questioni d'ordine giuridico importantissime dovranno essere studiate; giacchè niuno, credo, vorrà sostenere che la Cassazione unica debba rimanere come è ora ordinata. Certo sarà necessario escogitare, nell'ordine giuridico ed organico degli espedienti, non facili a trovarsi, e soprattutto per superare una difficoltà di fatto contro la quale si sono infranti gli sforzi di quanti hanno tentato la soluzione del problema della suprema magistratura.

In Italia, per una quantità di ragioni che ora neppur conviene accennare, si ricorre alla magistratura suprema in una proporzione almeno decupla di quella che si verifica in Francia.

Se quindi in Francia una Cassazione unica agevolmente adempie all'ufficio suo, le cinque Cassazioni che esistono in Italia durano fatica ad evitare gli arretrati.

Trovare quindi una magistratura suprema unica la quale risponda ai caratteri veri della Cassazione e possa smaltire tutti gli affari che in grandissimo numero verranno a rovesciarsi davanti ad essa, è il problema non facile che si deve risolvere.

Questa grave difficoltà è quella davanti alla quale moltissimi uomini di grande dottrina, di grande esperienza si sono dovuti arrestare. E giacchè ho accennato a uomini che si sono dovuti arrestare davanti a questo problema, ricordo il nome del Vigliani, il quale non si è limitato, come disse l'onor. Miraglia, a stabilire quelle sezioni temporanee di Cassazione che da Roma dovevano allargare le loro ali su tutta l'Italia, ma, contemporaneamente, fedele ai suoi principi, presentava un progetto di riordinamento della magistratura suprema con caratteri propri della Corte suprema di giustizia, che in date condizioni applicava il diritto al fatto ritenuto nella sentenza cassata. Questo progetto, però, disgraziatamente non ha potuto andare in fondo per crisi ministeriali e parlamentari. Altri ministri hanno tentato la stessa via, ma nessuno fu più fortunato di lui.

Questo fatto, questi tentativi costanti e non riusciti sono un ammaestramento che l'uomo di Stato non deve dimenticare.

Certo è che, se si vuole rimanere nell'ordine degli espedienti, anche per la magistratura suprema, il ministro guardasigilli potrebbe fare qualche cosa; potrebbe fare ancora un passo, per esempio, aumentando le materie nelle quali la magistratura suprema della capitale ha giurisdizione unica; potrebbe togliere alle Cassazioni regionali non l'autorità ma il fasto dei capi, riducendo, beninteso col rispetto dei diritti acquisiti, riducendo, la posizione di coloro che vi sono preposti.

Questo sarebbe un nuovo passo, un nuovo segno il quale accentuerebbe l'evidente intendimento, il sicuro proposito di volere, una

volta o l'altra, in un modo o nell'altro, risolvere questa gravissima questione.

Terzo argomento proposto dal collega Miraglia fu la riforma del pubblico ministero.

Intorno a questo argomento fu già detto tanto che io per verità, non mi ci voglio soffermare.

Io credo con lui, e mi associo interamente alle sue parole, che è indispensabile non solo determinare nettamente i rapporti che debbono passare tra il pubblico ministero e il potere esecutivo, chiarendo quello che, secondo me è evidente colla legge che esiste, e cioè che il pubblico ministero non è il rappresentante del potere esecutivo nell'esercizio della giurisdizione, ma unicamente il rappresentante del potere esecutivo nell'adempimento delle funzioni amministrative e di esecuzione che gli sono affidate dalla legge. Questa è la buona tradizione italiana; questo è il carattere dei rapporti che il Governo ha coi capi del pubblico ministero; questo è ciò che il Governo deve mostrare costantemente di fare e di volere.

Ma vi è qualche cosa che io credo necessario di affermare anche più accentuatamente che non siasi fatto finora; ed è di dichiarare nettamente l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale. Nulla in ciò vi è di nuovo, giacchè questo principio emerge chiaro dalla legge vigente. E per vero: nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero trae dal Codice di procedura penale i suoi poteri; nel Codice di procedura penale la sua iniziativa è dichiarata suprema ed indipendente, garantita dal diritto di ricorso e moderata dal pronunciato del magistrato.

Ora questo è ciò che, soprattutto in questo momento, occorre riaffermare, affinchè nessuno possa credere che un potere qualsiasi che non sia quello che ha in mano la spada della giustizia, abbia il diritto d'influire sull'esercizio dell'azione penale e sul corso dei procedimenti.

Ma, come bene accennava l'onor. Miraglia, vi è un altro punto importante dell'organismo giudiziario da chiarire; e cioè i rapporti tra il pubblico ministero e la magistratura giudicante.

Io ho veduto anche recentemente sostenere, a questo riguardo, le teorie più strane; ho veduto magistrati investiti di funzioni di polizia giudiziaria, affermare che essi, investiti di un

procedimento non avevano diritto, senza richiesta del pubblico ministero, di spiccare mandati di comparizione, o di rilasciare mandati di cattura quando il pubblico ministero aveva richiesto soltanto mandato di comparizione.

Ora questo è un errore; un errore gravissimo che rompe l'equilibrio che deve esistere nei rapporti fra il pubblico ministero ed il giudice istruttore, rapporti di perfetta parità moderati dal dovere di pronunciare ordinanze e dal diritto di fare opposizione; ed io invoco come supremo beneficio che un giorno o l'altro la Corte di cassazione, risolvendo questa questione insegni ai magistrati investiti di funzioni di polizia giudiziaria che anche essi ritraggono soltanto dalla legge, e non dal beneplacito del pubblico ministero, i propri poteri, e che una volta iniziata l'azione penale, la legge soltanto e non il beneplacito del pubblico ministero traccia loro il modo onde debbono esercitarla.

Il nostro collega Miraglia, finalmente, ha accennato ad una più delicata questione; a quella delle garanzie che sono dovute alla magistratura.

Anche intorno a questo argomento il Senato ha delle tradizioni nobilissime, perchè da ben trent'anni l'ha studiata ed ha fatte udire le più dotte e insieme le più indipendenti manifestazioni del concetto che la magistratura è indipendente, che sta a paro col potere legislativo e del potere esecutivo, è in una parola, come essi, un potere, il terzo potere dello Stato.

Queste tradizioni io son sicuro che il Senato vorrà mantenere: ed è perciò che io reputo inutile di dire anche una sola parola per dimostrare che questa è la base sulla quale s'incardina la pubblica fiducia nell'autorità e nell'indipendenza della magistratura.

Avvertirò soltanto che, secondo me, si scorge un lato solo della questione quando si chiede che sia garentita l'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato.

La questione è più complessa e deve essere posta in questi termini.

Quale deve essere l'ordinamento della magistratura perchè sia ed appaia superiore a qualsiasi influenza esteriore?

Perchè sia ed appaia tale non basta trovare tali garanzie che rassicurino le parti:

essa deve avere in se stessa tale virtù, che renda manifesta la sua indipendenza da tutti e verso tutti, tanto dall'alto che dal basso. È in questo modo soltanto che le masse, chinando la fronte, rispetteranno i responsi del magistrato, convinte che essi non possono esprimere che il convincimento della verità ed il sentimento della giustizia.

Consenta il Senato che io insista su questo argomento: cose gravi e delicate io debbo ancora dire; ma spero che la parola non tradirà il pensiero, che certo è pieno di deferenza per la magistratura, della quale mi onoro di far parte.

Pur troppo noi attraversiamo giorni in cui anche intorno alla magistratura si agitano passioni varie, talora indefinite, che tentano di soffocarne l'autorità.

Ognuno che abbia sentimento di patria deve porre argine a questa triste fiumana. Ma è il Governo, soprattutto, che deve occuparsene. Il suo compito, e specialmente quello del guardasigilli, non è solo quello di richiamare la magistratura all'ufficio suo; ma ben altro gli incombe. Egli deve porsi tra la magistratura e quanto altro può esservi ad essa d'intorno che non sia la serenità della legge, e farle usbergo contro qualsiasi influenza, da qualunque parte essa venga, che attenti alla maestà della legge (*Bene*).

Questo è l'ufficio che deve compiere il guardasigilli in un regime nel quale lotte di parte, pervertite e corrotte costituiscono una minaccia per la giustizia: ufficio grave e geloso, per il quale occorre altissimo il concetto della missione che essa deve adempiere, grande ed incrollabile il carattere di chi deve, a qualunque costo, farla rispettare.

Ma io conosco Vincenzo Calenda, magistrato; so quali battaglie ha combattuto per la giustizia; ed esprimo un sentimento profondamente sentito, affermando che da lui ministro questo si può aspettare e si ha diritto di pretendere.

Ed è qui appunto che io sono tratto ad entrare nelle questioni sollevate dall'onor. Majorana, e che io, da un punto di vista generale, spero vorrà riconoscerlo, ho già sfiorato.

Egli, antico parlamentare, non vorrà certo che io lo segua sul terreno dei fatti che ha citato.

Non li conosco, e non li posso discutere, e

giacchè egli li afferma non posso dubitare della loro verità. Dirò soltanto, che io considero come un fatto assai grave che un senatore li abbia potuto dire nell'aula del Senato, e dirli come l'espressione d'una profonda convinzione, che non è professata da lui solo.

Questo fatto è grave e richiama tutta l'attenzione del Governo. Certo, possono esservi dei magistrati che si sono trovati nella condizione di non poter adempiere, come forse avrebbero voluto, il loro dovere: il turbine delle passioni, specialmente in momenti elettorali, può averli travolti, pur essendo desiderosi di mantenere l'osservanza della legge.

Ed è appunto su di ciò che richiamo il guardasigilli: spetta a lui tutelare i magistrati nell'adempimento del loro dovere, garantirli ove l'abbiano adempiuto, punirli o provocarne la punizione ove vi abbiano mancato.

Io sono sicuro che questo è il compito di chi governa l'amministrazione della giustizia: e devo sperare che sarà adempiuto.

Signori; da qualche tempo noi abbiamo il dolore di vedere discussa, disconosciuta, censurata l'opera della giustizia. Ora io invoco la cooperazione di tutti gli uomini savi, di tutti gli uomini che amano il loro paese, di tutti gli uomini che hanno profondo nell'animo il sentimento della giustizia, di far argine a questa nefanda tregenda, che, se non ci facesse arrossire, ci farebbe pietà (*Benissimo*). Gli sforzi di tutti convergano in un solo intento: si rialzi la giustizia affinché rimanga vindice del diritto, custode della libertà, protettrice di ogni causa bella e giusta; bella e serena come la luce della verità, strappi dal labbro delle masse desiose la fiducia e l'ammirazione: *patuit Dea*. (*Approvazioni*).

CALENDA V., *ministro di grazia e giustizia*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CALENDA V., *ministro di grazia e giustizia*. L'onorevole relatore, il quale ha desiderato di prendere prima di me la parola, ha grandemente agevolato il mio compito, e gliene sono grato, nelle risposte che dovrò dare alle domande dell'onorevole Miraglia, alle querimonie, diciamo pure, dell'onorevole Majorana.

Si è detto che i problemi della circoscrizione e della riforma giudiziaria, siano di quei problemi che si trascinano da un secolo all'altro.

E purtroppo l'esperienza lo dimostra; chè la questione della suprema magistratura e del miglior modo come debbono essere distribuite le competenze fra i minori magistrati si agitano dal 1865, non appena cioè fu costituito l'attuale ordinamento giudiziario.

A stento si è potuto progredire e risolverne una parte; ma i grandi problemi, come ad esempio quello del supremo magistrato e l'altro della circoscrizione giudiziaria, che tanto interessano l'onorevole Miraglia, sono ancora insoluti, siccome parimenti attendono d'esser presi ad esame il problema concernente il pubblico ministero e le maggiori garanzie per meglio assicurare la indipendenza della magistratura.

Basta quindi soltanto enunciare codesti problemi per convincersi che la loro soluzione potrebbe essere la gloria di una legislatura.

Però sono essi da affrontare tutti in una volta, o è prudenza di Governo il guardare al momento politico nel quale si è, e alle necessità pubbliche che incalzano non solo sotto l'aspetto del migliore ordinamento dei giudizi, ma in quello altresì delle condizioni del paese, del pubblico credito, dello equilibrio del bilancio e procedere alla soluzione di quelli solamente che si presentano più facili o di più immediata utilità, per l'appagamento di tutti cosiffatti bisogni?

Io credo che questo sia il compito precipuo dell'uomo di Governo, costretto talora a mettere da canto quello che come uomo di scienza aveva a preferenza vagheggiato.

L'onorevole Miraglia mi ha fatto l'onore di ricordare come io abbia già da lunga mano studiato specialmente la quistione della magistratura suprema e ricordato che nei miei discorsi inaugurali fin dal 1875, abbia indicato il modo in cui andrebbe regolata la sua costituzione e le modifiche da apportare all'attuale istituto della Cassazione per render possibile che un'unica Corte, come dovrebbe essere per la essenza sua, possa dar fondo a tutti i ricorsi per legge devoluti al suo esame.

Ma l'onor. Miraglia conosce quali e quante difficoltà presenta il problema, che senza dubbio dovremo un giorno affrontare qui in Senato.

Allorquando fu discusso il progetto di legge sulla unificazione delle Cassazioni penali, io insistetti e presentai un ordine del giorno perchè si fosse al più presto unificato il supremo ma-

gistrato di Cassazione anche nel ramo civile; onde non difficile al certo sarebbemi stato preparare l'analogo progetto di legge, per cui anche un mio antico desiderio avrebbe potuto essere appagato.

L'anno scorso, discutendosi il bilancio di grazia e giustizia nell'altro ramo del Parlamento, io adombrai tutto un sistema di riordinamento giudiziario; chi volesse prendersi la pena di dare uno sguardo a quel mio discorso, ed un altro ai progetti di legge presentati all'esame del Senato, vedrebbe come questi sono la esplicazione di un concetto organico, che potrà essere discusso, criticato, o respinto, ma è tale che, a grado a grado attuandosi, conduce appunto a quel completo riordinamento giudiziario, che l'onorevole Miraglia così giustamente invoca e vedrebbe come esse non pregiudicano la questione del problema del supremo magistrato, per la cui immediata soluzione l'onorevole relatore vi ha accennate le difficoltà che s'incontrano, e come allo stato presente le riforme alle quali mi sono accinto, sono del riordinamento giudiziario la parte meno difficile, più urgentemente reclamata dai bisogni della buona amministrazione della giustizia e dalle necessità del pubblico erario.

Ve lo ha già detto l'onorevole relatore: la questione del metodo da tenere in cosiffatte riforme è stata pregiudicata. La circoscrizione mandamentale, che veniva così malamente eseguita prima ancora che fosse detto quale in definitiva dovesse essere la competenza de' pretori, e la legge del 1892, che portando la competenza dei conciliatori sino a conoscere di cause del valore di lire cento, spostava la base di tutto il contenzioso civile, sono due fatti d'importanza capitale i quali non consentivano scelta di metodo, ed imponevano a me di procedere avanti per la via, nella quale il Parlamento si era messo, quando non si fosse voluto dare miserando spettacolo di fare e disfare riforme appena avviate e si fosse voluto negare il nostro concorso perchè non venissero meno i beneficii che se ne aspettavano Parlamento e paese.

Ho trovato una istituzione quasi embrionale che poco bene funzionava, quella dei conciliatori: ho trovato spostate le competenze dei pretori, i quali hanno veduto venire meno quasi la metà del contenzioso civile loro attribuito dalla legge organica; ho trovato il personale

delle cancellerie giudiziarie in gran disagio economico, il quale poi si converte in pubblico disservigio; ho trovato uscieri di preture, per cotesto spostamento di competenza, quasi costretti a mendicare la vita, e tale una sperequazione di attribuzioni e di proventi per cui urgeva innanzi tutto provvedere a rassodare la nuova base data alla piramide giudiziale, sul cui vertice sta il supremo magistrato, oggetto di tanti studi, e speranze, e paure.

Perchè dunque questo problema delle riforme giudiziarie potesse avviarsi davvero ad una pratica soluzione, a me non rimaneva che adottare il sistema di leggi parziali, tutte però coordinate ad un concetto organico: questo metodo mi era imposto dal tentativo, non approvato dall'onorevole Tajani del sistema opposto; e più che altro dal fatto storico che ordinamenti completi giudiziari, eseguiti tutti di un getto non sono stati possibili in Italia che in virtù di poteri più o meno pieni: così fu nel 1859: e così nel 1865. Stabilire le basi, ed a queste coordinare tutto il resto dell'edificio, a me è sembrato il metodo solo possibile; e, formate le competenze di tutte le varie magistrature, venire poscia alla circoscrizione novella quando Governo e Parlamento ne credano giunta l'ora.

Ebbene, queste competenze io mi sono studiato di stabilire dopo che per legge furono i conciliatori fatti giudici delle controversie fino a 100 lire, ossia giudici dei cinque testi e forse più di tutte le contestazioni civili. Sorgeva il bisogno allora di perequare la materia contenziosa presso le superiori magistrature; ed io ho presentato al Senato un disegno di legge per cui si aumenta la competenza dei pretori, che era stata di tanto ridotta di quanto fu ampliata quella dei conciliatori, secondando anche in parte le generali tendenze pel giudice unico in prima istanza, ma senza mutare le grandi linee dell'ordinamento giudiziario presente, non repudiato dalla coscienza giuridica del paese. E per rispondere ad altri bisogni, da ogni parte riconosciuti, e rimuovere inconvenienti lamentati in un ramo importantissimo della giustizia penale, ho cercato di provvedere ad un migliore ordinamento dei giudizi per giurati, presentando un progetto di legge al Senato, per cui la competenza delle Corti di assise viene più ragionabilmente definita, prendendo a guida, non la gravità della pena da infliggere, ma la natura

del diritto violato, lasciando a quelle Corti la cognizione de' reati, che sono meglio affidati alla coscienza dei giudici popolari, di questi giudici meglio determinando la scelta, e stabilendo regole più sicure intorno al modo onde essi debbono esercitare il delicato ufficio.

Effetto delle nuove proposte di competenza delle Corti di assise, occorreva attribuire ai tribunali penali la cognizione di reati ad esse sottratti, e provvedere al modo di loro composizione ed ai gravami contro le loro sentenze, il che si è fatto con un altro progetto che ho puranco presentato al Senato.

E in ciò fare non ho mancato di affrontare la grave questione del mantenimento o meno dell'appello nei giudizi collegiali penali, circondandone l'abolizione di garanzie che rendono possibile il riparare a' possibili errori di fatto, meglio ordinando il rimedio della revisione.

Per cosiffatta guisa, e coi progetti di legge pur presentati, e taluno già approvato, sugli uffici di conciliazione, sui proventi di cancelleria, sul procedimento speciale intorno alle contravvenzioni, su talune più urgenti modificazioni alle norme di procedura nelle istruzioni e nei giudizi penali, vede il Senato come un intero sistema organico è stato sottoposto all'esame del Parlamento, pel quale la giustizia potrà essere più sollecitamente amministrata; l'azione repressiva potrà riuscire più efficace, il personale della magistratura subire una discreta diminuzione, rendendo possibile il migliorarne le condizioni economiche ed anche quelle così depresse dei funzionari di cancelleria e degli uscieri di pretura e con una non lieve diminuzione delle spese di giustizia, potrà essere rafforzato l'erario pubblico, senza chiedere maggior sacrificio di nuove imposte agli stremati contribuenti.

Se questi progetti di legge, ispirati, come dicevo, ad un concetto organico, saranno approvati, avendo l'atteso riordinamento giudiziario, non rimarrebbe che l'unico problema del supremo magistrato, la cui soluzione, nonostante le difficoltà gravi alle quali ha accennato l'onorevole relatore, non sarebbe impossibile conseguire in un'epoca non remota; movendo anzitutto dal correggere quelli che a me e a parecchi altri sono sembrati i vizi dell'istituto di cassazione, così come ora funziona e dei quali non è questo il momento di discorrere, in guisa

che ridotto veramente nel campo del pieno diritto, riesca pel diminuito numero dei ricorsi, a funzionare come magistrato unico supremo in tutta Italia, anche nel ramo civile; ed il fatto dimostri superflue le attuali Corti di cassazione regionali, che meglio andrebbero chiamate sezioni staccate dell'unica Cassazione sedente in Roma.

Alle quali Corti regionali sarebbesi per fermo dovuto dare cotesto nome di sezioni, governate da un vice-presidente; quando fu costituita in Roma l'unica Cassazione penale, ma inopportuno a me sembra porre ad esse mano per così poco, e con minimo vantaggio presente dell'erario; mentre altri e più gravi problemi urgono nelle cose della giustizia, dalla cui pronta soluzione più si vantaggeranno le finanze dello Stato, e sarà spianata la via a definire l'ultima questione del detto riordinamento, quello appunto del modo di essere del magistrato supremo.

Dell'altra questione alla quale ha accennato l'onorevole Miraglia circa le guarentigie della indipendenza della magistratura, dirò che io non ho per fermo dimenticato l'ordine del giorno del Senato, da me di buon animo accettato al seguito di una interpellanza dello stesso onorevole senatore e che di presentare analogo disegno di legge ho fermissimo il proposito.

Ma di fronte ai tanti altri e sotto tanti aspetti più gravi ed urgenti bisogni da soddisfare nel periodo politico che traversiamo, creda l'onorevole Miraglia che io avrei meglio provveduto alla cosa pubblica invitando il Senato ad occuparsi di quella questione, anzichè delle tante che ho sottoposto al suo esame, e delle quali dubito assai che avrà tempo da occuparsi, se anche di due brevi progetti di legge dichiarati urgenti al primo riprendere dei lavori parlamentari, riguardanti il procedimento speciale per le contravvenzioni, e la competenza dei pretori, non spunta ancora il giorno della discussione?

Del resto, l'onorevole Miraglia, vecchio magistrato, sa bene che la indipendenza della magistratura non è dal potere esecutivo che può temere insidie, ma dall'ambiente in cui è costretta a svolgere la sua azione: sa che le si fa immeritata ingiuria quando la si sospetta mancipia di passioni non confessabili; sa che la magistratura può avere talora fallito e essere

per errore od inganno a causa di cotesto torbido ambiente uscita dalla linea strettamente tracciata dalla legge, ma che non disertò mai la bandiera del diritto, ed ebbe sempre il proposito fermissimo di voler la giustizia per tutti, contro tutti, grandi o piccoli che siano.

Con la presentazione di sei leggi al Senato, tutte relative all'ordinamento dei giudizi, con le altre due alla Camera de' deputati sugli uffici di Conciliazione, e sulle Cancellerie, io sento di aver fatto il dover mio, e antiveduto in buona parte il desiderio espresso dall'onorevole senatore Miraglia circa le riforme giudiziarie; e mi reputerò fortunato se al mio buon volere risponderà un poco di benignità del Senato stesso. Son tante piccole leggi le quali, pur non votate tutte di un fiato, risolvono il problema delle competenze giudiziarie, e spianano la via alla soluzione del problema delle circoscrizioni delle Corti e dei Tribunali, quando il Governo nelle sue convenienze politiche creda di poterlo affrontare.

Enon mi sono trattenuto dallo studiare il modo onde riparare agli inconvenienti derivati da quella incerta applicazione della legge sulla circoscrizione delle preture, rispondendo ai desideri manifestati da tante parti, ed ho pensato alla istituzione delle sezioni di pretura a riparo della iattura patita da taluni paesi con la perdita della pretura.

Un disegno di legge è quasi pronto dietro agli studi di una Commissione, che ebbe l'onorevole Costa a presidente; e per esso, se ci fosse un po' di buon volere da parte dei legislatori, si potrebbe rendere possibile ancora una revisione della circoscrizione delle preture, ridurre ancora di alquanto il numero, e dare così la piena attuazione alla legge del 1890, che voleva i pretori retribuiti in una guisa meno parca, più conveniente alla importanza dell'ufficio, la quale per i progetti da me presentati va grandemente a crescere.

Ho preso impegno con la Camera dei deputati di presentar questo disegno di legge alla ripresa dei lavori parlamentari; e, quando esso pur venisse approvato, le riforme giudiziarie non sarebbero più una remota aspirazione, ma un fatto pressochè compiuto nell'anno di grazia 1896.

Non mi fermo sui desiderati dell'onorevole Miraglia a riguardo del pubblico ministero.

Già l'onorevole relatore ha detto come debba essere inteso il concetto del pubblico ministero rappresentante del potere esecutivo presso la magistratura.

Da procuratore generale io non l'ho inteso altrimenti da quello che diceva il relatore: autonomo assolutamente in quanto riguarda l'esercizio dell'azione penale: dipendente dal potere esecutivo, in quanto riguarda i rapporti amministrativi tra la magistratura e il Governo.

Nè alcuno ha osato, me procuratore generale, imporre l'esercizio di un'azione che la legge non consentisse, nè alcuno impose mai di arrestarne il corso.

E come da procuratore generale intesi l'ufficio del pubblico ministero, così da ministro ho dichiarato d'intenderlo, così ho solennemente affermato nell'altro ramo del Parlamento, così ripeto oggi innanzi al Senato.

Onde quello che è un desiderato della scienza e delle esigenze sociali, per me è un fatto vero e reale, e avrà la sua sanzione scritta nel nuovo progetto di Codice di procedura penale, che è quasi compiuto, e spero di fare di pubblica ragione tra non molti mesi. E in quel progetto medesimo si vedrà anche meglio accentuato il distacco che deve essere tra l'azione del pubblico ministero capo della polizia giudiziaria e l'azione del giudice istruttore, dal primo assolutamente indipendente.

Io sono ben lieto se coloro che succederanno a me nel governo dell'amministrazione della giustizia avranno modo e presto di farlo divenire legge dello Stato.

L'onorevole Majorana ha detto: usciamo da questo trascendentalismo e veniamo nel campo pratico; la giustizia deve essere qualche cosa di pratico e di reale; e la magistratura deve essere la tutrice di tutte le proprietà, anche di quelle che hanno un valore soltanto morale e politico. Ora io vedo che questo desiderato non si raggiunge.

È colpa degli uomini o è colpa delle istituzioni?

Rispondo: se colpa vi è, è degli uomini, non delle leggi; perchè queste tutelano i diritti di ogni genere e per ogni violazione di essi apprestano l'azione davanti al magistrato competente.

Anche oggi il pubblico ministero ha il do-

vere di perseguire qualunque atto che sia violatore della legge penale. Ma il pubblico ministero non è onnisciente, il pubblico ministero non ha il dono dell'ubiquità; la legge dice che il pubblico ministero sulle denunce, sulle que-rele, sui verbali deve promuovere l'azione penale invitando il giudice istruttore ad agire quando non vede che vi proceda con la citazione diretta.

Se un pubblico ministero avendo avuto notizia di un fatto delittuoso si fosse astenuto dal procedere, sarebbe certamente in colpa; e se l'onorevole Majorana potesse darmi dati sicuri di reati denunciati al pubblico ministero e da questo non perseguitati con l'azione penale, sia ben sicuro che il guardasigilli, qualunque esso sia, non lascerebbe impunita cotesta inerzia o malvolere che sia. Ma deve anche consentire l'onor. Majorana che non è in momenti di grandi agitazioni politiche, nel periodo delle grandi lotte elettorali, quale fu quello di recente attraversato, che si può proprio tranquillamente, serenamente giudicare l'opera dei magistrati, costretti a muoversi fra il turbine di passioni partigiane, che nel modo più aspro si manifestano, e quasi si vorrebbero trasfondere, da ciascuno per la sua parte, nell'animo dei giudici, i quali possono perciò errare pur credendo di fare opera conforme a giustizia.

Per esempio, ha accennato l'onorevole senatore come un procuratore generale credette di istituire un giudizio innanzi alla Corte di appello, per la radiazione di molti elettori, i quali erano stati, secondo i denunzianti malamente iscritti nelle liste elettorali politiche, e poscia si ristette dal mandarlo innanzi. È vero, il giudizio si arrestò; ma ne fu causa il sopravvenire di una nuova legge, la quale ordinava la revisione generale di tutte quante le liste elettorali politiche ed amministrative, onde non era più necessaria l'azione speciale del pubblico ministero in virtù dell'art. 139 della legge organica giudiziaria, quando lo scopo poteva essere raggiunto nelle vie ordinarie presso le Commissioni comunali e provinciali e alla presenza del pubblico ministero, che contro i malamente iscritti o cancellati avrebbe avuto modo di ricorrere alla Corte di appello. Sarà stato forse un erroneo apprezzamento; ma non si potrà dire che il pubblico ministero abbia voluto impedire il corso della legge, quando tra

due vie scelse quella che pareva la più conveniente.

È così dirò anche riguardo a qualche vicepretore rimosso, o vice-cancelliere tramutato. Io posso affermare ad onore de' funzionari giudiziari che a me non sono venuti reclami contro magistrati (tranne forse un solo), e che ne giunsero pochissimi contro bassi funzionari, dei quali mi si disse che non tenevano quel contegno che deve esser proprio di componenti l'ordine giudiziario. Non è impossibile che un vice-pretore sia stato messo da canto perchè immischiato nei partiti locali, o un vice-cancelliere tramutato perchè cangiatosi in galoppino elettorale.

Fu tratta in inganno l'Amministrazione centrale?

Non lo credo, tranne che coloro i quali devono essere organi amministrativi del potere esecutivo presso la magistratura, non abbiano voluto rendersi fedifraghi, mancando così al proprio dovere.

Io sarò grato al senatore Majorana, se mi vorrà fornire elementi positivi di fatti determinati; stia sicuro che tutti saranno chiamati a dare ragione dell'opera loro; e lieto se potrò dire: ella era nell'inganno, noi sarò meno, se avrò a dire: era nel vero, e i colpevoli sono stati puniti.

Il Senato in queste mie parole veda la espressione di chi intende tutta le responsabilità dell'ufficio al quale è stato assunto: di chi sente che l'opera può contribuire a mantenere la magistratura in quell'alta estimazione, cui ha diritto per l'ufficio altissimo ad essa affidato, guarentigia prima e vera, di tutti i nostri diritti, di tutte le nostre libertà. (*Bene, benissimo, approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Miraglia junior.

Senatore MIRAGLIA junior. Ringrazio la cortesia del ministro con la quale ha voluto rispondere alle mie osservazioni. Le quattro questioni da me accennate sono i quattro punti cardinali dell'ordinamento giudiziario. In sostanza noi siamo d'accordo, perchè tutti conveniamo sulla necessità di riformare l'ordinamento giudiziario.

È troppo vecchio, casca da tutte le parti: bisogna pure farne uno nuovo. La differenza consisterebbe nel metodo: questo nuovo edi-

fizio bisogna farlo a pezzi, con artefici diversi, e con intervalli non brevi di tempo, tra la formazione d'un pezzo e quello d'un altro, oppure occorre affrontare direttamente, come suol dirsi, la questione e farne un altro di getto, sostituire al vecchio un ordinamento nuovo?

Ecco: a dire la verità, pur non dissimulandomi, e non potrei dissimularlo, i gravi ostacoli che esistono oggi, come esistevano 30 anni fa, non saprei proprio comprendere perchè non possiamo fare quello che hanno fatto tutte le altre nazioni; perchè insomma gli ostacoli lungi dallo spronare la nostra attività a vincerli, ci gittano invece in una deplorable inerzia!

Ma 30 anni di studio continuato, credo che debbono essere bastevoli a rimuovere ogni ostacolo!

Del resto, se i progetti di legge presentati e da presentare dall'onorevole ministro Calenda, in cui io faccio molto a fidanza, se questi progetti di legge ci spianeranno la via, ci faranno fare un passo avanti e intravedere così in uno non lontano avvenire l'adempimento di ciò che è stato ed è ancora il desiderio di tutti, io sono il primo a battergli le mani ed a promettergli il mio modesto appoggio.

PRESIDENTE. Nessuno chiedendo la parola e non essendovi oratori iscritti dichiaro chiusa la discussione generale.

Stante l'ora tarda, sarà rimandata a domani quella dei capitoli.

Ora dichiaro chiusa la votazione.

Prego i signori senatori, segretari, di procedere all'enumerazione dei voti.

#### Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto dei seguenti progetti di legge:

Autorizzazione della spesa di L. 13,400,000 da iscriversi nella parte straordinaria dello stato di previsione della spesa del Ministero della guerra per l'esercizio finanziario 1895-96:

Votanti . . . . .	102
Favorevoli . . . . .	85
Contrari . . . . .	16
Astenuti . . . . .	1

(Il Senato approva).

LEGISLATURA XIX — 1<sup>a</sup> SESSIONE 1895 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 19 LUGLIO 1895

Stato di previsione della spesa del Ministero della guerra per l'esercizio finanziario 1895-96:

Votanti . . . . .	101
Favorevoli . . . . .	84
Contrari . . . . .	16
Astenuti . . . . .	1

(Il Senato approva).

Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 146,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma uguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1894-95;

Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 288,150 su alcuni capitoli e di diminuzione di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione pubblica per l'esercizio finanziario 1894-95;

Approvazione di maggiori stanziamenti per L. 1,104,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 1894-95;

Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 575,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni

di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina per l'esercizio finanziario 1894-95:

Votanti . . . . .	101
Favorevoli . . . . .	84
Contrari . . . . .	16
Astenuti . . . . .	1

(Il Senato approva).

Approvazione di maggiori assegnazioni per L. 320,000 su alcuni capitoli e di diminuzioni di stanziamento, per somma eguale, su altri capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1894-95:

Votanti . . . . .	100
Favorevoli . . . . .	77
Contrari . . . . .	22
Astenuti . . . . .	1

(Il Senato approva).

PRESIDENTE. Come ho già annunziato, domani alle ore 15 seduta pubblica coll'ordine del giorno che ho letto.

La seduta è levata (18 e 50).