

LXVIII.

TORNATA DEL 20 MAGGIO 1875

Presidenza del Vice-Presidente SERRA F. M.

SOMMARIO — Omaggi — Sunto di petizioni — Congedi — Mozioni dei Senatori Chiesi e Manzoni, approvate — Votazione a squittinio segreto di progetti di legge discussi nelle tornate precedenti — Discussione del progetto di legge per la soppressione di alcune attribuzioni del Pubblico Ministero presso le Corti d' Appello ed i Tribunali, e riordinamento degli Uffici del contenzioso finanziario — Discorso del Senatore Trombetta — Dichiarazione del Senatore De Falco — Parole dei Senatori De Filippo, Relatore, e De Falco per fatto personale — Mozione d'ordine del Senatore Borgatti, e suo discorso in favore del progetto — Istanza dei Senatori Vacca e De Falco — Proclamazione dei Commissari eletti per l'esame del progetto di legge: Affrancamento dei diritti d'uso sui boschi demaniali dichiarati inalienabili — Risultato della votazione.

La seduta è aperta alle ore 2 e 1/2.

È presente il Ministro di Grazia e Giustizia e più tardi intervengono i Ministri dei Lavori Pubblici e di Agricoltura, Industria e Commercio.

Il Senatore, *Segretario*, CHIESI dà lettura del processo verbale della tornata precedente il quale viene approvato.

Atti diversi.

Fanno omaggio al Senato:

Il Comizio Agrario di Pinerolo di una *Relazione sul nuovo misuratore ed assaggiatore Asvisio*;

Il Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, di 100 esemplari della *Relazione statistica sui risultati del Censimento 1871, in cui la popolazione è classificata per età, sesso, stato civile ed istruzione*, e dei fascicoli dei mesi di novembre e dicembre 1873 della seconda serie del *Bollettino industriale del Regno*;

Il Generale Giuseppe Garibaldi del suo *Progetto della deviazione del Tevere, compilato dal prof. ing. Amadei*;

La società di Archeologia e di Belle Arti di

Torino del fascicolo primo degli *Atti di quella Società*;

Il dott. Giuseppe Gallo, di un suo opuscolo sulla *Vera origine ed essenza delle cose*;

Il Presidente della Società nazionale emancipatrice e di mutuo soccorso del sacerdozio italiano in Napoli, dello *Statuto dogmatico organico disciplinare della Chiesa Cattolica nazionale italiana*;

Il Ministro dell'Interno di cinque esemplari del *Calendario generale del Regno pel 1875*;

Il Ministro delle Finanze di 15 esemplari del *Annuario di quel Ministero pel 1875*;

I Prefetti di Cuneo, Calabria ultra prima, Treviso, Caserta e Pavia degli *Atti di quei Consigli provinciali*.

Il Senatore, *Segretario*, CHIESI dà lettura del seguente sunto di petizioni:

N. 129. Danovaro Giovanni, tipografo in Genova, fa istanza al Senato perchè voglia respingere l'articolo 11 del progetto di legge sul reclutamento dell'esercito. (*Mancante dell'autentica.*)

130. Parecchi abitanti di Castel Rozzone in provincia di Bergamo. (*Identica alla precedente e mancante dell'autentica.*)

131. La Deputazione provinciale di Udine

SESSIONE DEL 1874-75 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1875

ricorre al Senato onde ottenere che nell'elenco annesso al progetto di legge per la costruzione di strade nelle provincie che più difettano di viabilità, siano introdotte alcune modificazioni.

Domandano un congedo di un mese per motivi di salute i Senatori Sylos-Labini, Strozzi, Serra Domenico, Sanseverino, Belgiojoso Carlo, Perranni, Di Sortino, e per motivi di famiglia i Senatori Pepoli Carlo e Brignone, che viene loro dal Senato accordato.

Senatore CHIESI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore CHIESI. Fra i progetti che furono presentati dal Ministero nell'ultima tornata vi è quello dell'*affrancamento dei diritti d'uso sui boschi demaniali dichiarati inalienabili*. Questo progetto fu altre volte esaminato da una Commissione speciale, e poi discusso in quest'aula. Io crederei opportuno, e ne faccio la proposta, che questo progetto, il quale torna in Senato in seguito ad alcune modificazioni introdottevi dalla Camera dei Deputati, sia deferito nuovamente ad una Commissione speciale. L'altra volta venne deferito a quella stessa Commissione ch'era incaricata dello studio della legge forestale; se non che alcuni de' membri che la componevano, essendo assenti, pregherei il Senato a voler deferire l'esame di questo progetto ad una Commissione di 5 membri da nominarsi nel modo che il Senato crederà più opportuno.

PRESIDENTE. Il Senato ha inteso la proposta dell'onorevole Senatore Chiesi di deferire l'esame di questo progetto di legge ad una Commissione speciale composta di cinque membri.

Chi approva questa proposta, abbia la bontà di sorgere.

(Approvato.)

Prego i signori Senatori a preparare le schede per la nomina di questi cinque Commissari.

Senatore MANZONI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MANZONI. Proporrei che sia deferita all'onorevole Presidenza del Senato la nomina di questa Commissione.

PRESIDENTE. L'onorevole Senatore Manzoni propone che la Presidenza del Senato nomini questa Commissione.

Chi approva questa proposta, sorga.

(Approvato.)

Penserà la Presidenza a compiere il mandato affidatole.

L'ordine del giorno reca:

Votazione a squittinio segreto dei progetti di legge discussi nelle tornate antecedenti.

Si procede all'appello nominale.

(Il Senatore, Segretario, Chiesi fa l'appello nominale.)

PRESIDENTE. Si lasceranno aperte le urne per quei Senatori che possono sopraggiungere.

Discussione del progetto di legge sulle soppressioni di alcune attribuzioni del Pubblico Ministero presso le Corti d'Appello ed i Tribunali, e riordinamento degli Uffici del Contenzioso finanziario.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge sulle soppressioni di alcune attribuzioni del Pubblico Ministero presso le Corti d'Appello ed i Tribunali e riordinamento degli Uffici del Contenzioso finanziario.

Si dà lettura del progetto di legge.

(Vedi *infra*.)

È aperta la discussione generale su questo progetto di legge.

La parola spetta all'onorevole Senatore Trombetta.

Senatore TROMBETTA. Signori Senatori! Se havvi cosa di cui mi compiacca in questo progetto di legge... (mi correggo, dirò meglio, perchè per verità non trovo alcun argomento di compiacenza in questo progetto, ancorchè vi abbiano fatto anticipato plauso gli onorevoli Senatori Rossi e Vitelleschi); se vi ha cosa, dirò adunque, che alquanto mi conforti delle disposizioni apparentemente micidiali di questo progetto di legge, è il pensare che viene presentato dall'insigne Ministro Guardasigilli, onorevole Senatore Vigliani, il cui nome è registrato fra le più splendide illustrazioni del Pubblico Ministero. Ciò è alquanto rassicurante per la sorte dell'istituzione, la quale se dovrà ricevere una profonda ferita da questa legge, è sperabile che non sopravverrà la cancrena ad affrettarne la morte. Ma questa profonda ferita io la vedo pur troppo, e temo; temo non

ostante le benevole assicurazioni dell'onorevole Ministro.

Io, quando veggio taluno a sfrondare e colpire risolutamente una pianta che stendeva all'intorno folti e rigogliosi i suoi rami, non posso trattenermi dal gridare: « *Badate, non solamente mi private dell'ombra, ma correte pericolo di portar la scure sopra una parte vitale.* » E quando questa pianta mi è nota, perchè la coltivai con amore per tanti anni, e tutta ne conosco la natura, i tessuti, gli organi, le fibre; quando all'ombra di questa pianta, sulla quale è innalzata la scure, io veggio ricoverarsi abitualmente infermi, vecchi, donne, poveri, fanciulli, allora io grido con maggior apprensione e con maggior forza: « *Badate di non portare la scure sopra una parte vitale.* »

Esagerazioni, mi risponde il Governo, esagerazioni; nessuno mette in discussione l'esistenza del Pubblico Ministero, ma il Governo deve pur pensare alle economie reclamate da tutto il paese. Il Ministero Pubblico rimarrà in vita; ma, come ora si trova, ha fatto il suo tempo; esso sta a disagio, non funziona come dovrebbe funzionare; la sua ingerenza consultiva in molti casi è superflua; sono sempre più scarsi i benefici che reca alla pubblica amministrazione; la sua protezione agli enti morali, ai minori, agl'interdetti, è una protezione più di nome che di fatto; tanto è vero che spesse volte deve concludere contro di loro. E poi le Corti ed i tribunali non hanno bisogno di responsi del Pubblico Ministero per fare giustizia; le Corti e i tribunali non hanno bisogno della sua presenza per sedere legittimamente; insomma questa istituzione richiede pronte riforme, prima delle quali vuole essere una riforma, che profitti alla finanza, vuol essere la soppressione di alcune fra le sue più importanti attribuzioni.

Io rivolgerò una preghiera all'onorevole Guardasigilli (*il ministro di Grazia e Giustizia sta parlando con un Senatore*) . . . io rivolgo (*con forza*) una preghiera all'onorevole signor Ministro Guardasigilli (*continua la conversazione del signor Ministro*), io rivolgerò (*con viva forza*), una rispettosa preghiera all'onorevole signor Ministro Guardasigilli . . . di volermi prestare una benevola attenzione, in quanto che io ho una tempra così infelice, che la disatten-

zione mi turba la mente, e ne avviene poi che invece di potere stringere le mie osservazioni, mi trovo condotto per la via della confusione e del disordine.

Dirò adunque, ora che l'onorevole Ministro ha la bontà di ascoltarmi, che io trovo alquanto violento il rimedio di questa soppressione, come trovo violenta ed improvvida la mutilazione, se prima non si sono sperimentati tutti i mezzi, tutte le cure possibili.

E sono pur questi i suoi principj, onorevole Guardasigilli; li ha toccati, or son due giorni, nell'altro ramo del Parlamento, quando, rispondendo alle osservazioni dell'onorevole Crispi che ha proposto una riforma della legge sulla stampa, gli ha ricordato i fasti di quell'uomo della scienza, il quale curava e tagliava le parti sane, invece di curare le parti affette dal male.

Sarà veramente un vizio inerente all'istituzione quello che rende il Pubblico Ministero male accetto, debole e fiacco in alcune sue attribuzioni; o non si tratterà piuttosto di cause affatto estranee al suo organismo? Io propendo per quest'ultima versione.

Io non penso come mostrò di pensare l'egregio mio amico, il Senatore Borgatti, nel suo eloquente discorso pronunziato due anni fa in quest'aula, discorso che mi ha fatto male, perchè non vi ho potuto rispondere, ma che ho ascoltato attentamente, e che ora ho riletto con maggiore attenzione.

Io non penso, come l'onorevole Senatore Borgatti, che il Ministero Pubblico come è attualmente costituito, male si accordi con gli ordini costituzionali e colle libere istituzioni. Io non penso, come lui, che il Pubblico Ministero, come è ora costituito, segni uno dei primi passi nella via pericolosa e funesta del socialismo governativo. No, io non lo credo, e pare che non sia pure di questo avviso una grande nazione che in fatto di vera libertà ne sa qualche cosa, voglio dire l'Inghilterra, che ora appunto sta escogitando l'istituzione di un Pubblico Ministero.

L'onorevole Senatore Borgatti a sostegno della sua tesi poco benevola al Pubblico Ministero ha invocato l'autorità di vari scrittori e specialmente di Odilon-Barrot e di Bastiat. Io potrei contrapporgli altri scrittori e statisti e pubblicisti, egualmente autorevoli, che pensarono e scrissero perfettamente il contrario; ma non

lo faccio per tre ragioni. Primo, perchè ho sempre sentito una ripugnanza nel fare citazioni in quest'Aula, giacchè mi pare che il Senato debba deliberare colla mente propria e non col giudizio altrui. Secondariamente, perchè in punto di erudizione, non intendo di misurare le mie forze con quelle dell'onorevole Senatore Borgatti. In terzo luogo, perchè non voglio che gli autori che io potrei citare siano esposti alla taccia di panegiristi del Pubblico Ministero, taccia che egli ha apposto ad Henrion de Pensey, ed alla stessa autorità non sospetta del Merlin, perchè il Merlin ha avuto il gran torto di dire che l'istituzione del Pubblico Ministero è la più bella, la più nobile, la più umana, la più provvida, la più benefica delle istituzioni.

Io lascio che altri si diverta nel derivare la istituzione del Ministero Pubblico dai tempi oscuri, selvaggi, barbari, tirannici; io lascio che altri si diverta nel derivarla dal *procurator Caesaris* delle antiche leggi romane, dagli *auctores fisci*, *auctores pubblici*, *auctores dominici*, dagli ibridi funzionari fiscali, che uscirono dall'anarchia feudale.

Io lascio che altri si diverta nel riferirne la genesi ai Vandali, agli Eruli, ai Goti, ai Visigoti, agli Ostrogoti. Io non me ne do pensiero; io accenno una sola data; io dico soltanto che il Pubblico Ministero, quale è attualmente costituito, è nato da quel medesimo soffio di vita che scosse da capo a fondo l'Italia.

Il Governo sentì allora il bisogno di collocare a fianco della magistratura giudiziaria inamovibile, una magistratura fresca, vigorosa, battagliera, la quale tenesse in freno le tendenze retrive, tenesse in freno i conati della setta repubblicana, e sostenesse intanto le lotte legali di nuovi campioni che da varie parti d'Italia discendevano nella subalpina giudiziaria palestra.

Questa nuova magistratura sorta nel 1859 ha fatto le prime prove in Piemonte. Passò quindi alla Lombardia e si estese poscia alla Toscana, all'Emilia, alle Romagne e alle provincie Meridionali, e successivamente al Veneto, e finalmente a Roma, seguendo passo passo il movimento febbrile delle annessioni. Io non pretendo, non sostengo, non dico che nel volgere di questi 15 anni la istituzione del Pubblico Ministero, che dovette naturalmente nel

suo cammino incontrare difficoltà, ostacoli, triboli, spine, specialmente in quelle provincie ove compariva come ospite straniera, abbia potuto operare prodigi, e sia divenuta, *rebus ipsis dictantibus, et rerum humanarum necessitate suadente*, un'opera grande e perfetta di libertà e di civiltà; no, non lo sostengo, non lo pretendo, non lo dico; nè quando pure lo pensassi, io vorrei affrontare l'autorevole contraddizione del mio onorevole amico, Senatore Borgatti, il quale respinse sdegnosamente il concetto svolto in altra assemblea, che la società civile abbia motivo a rallegrarsi di questa istituzione; istituzione che il Senatore Borgatti vorrebbe rendere responsabile delle sventure della Francia, della caduta della monarchia e dell'impero, e delle orgie scellerate, sanguinose e selvaggie della Comune di Parigi.

Ma poichè l'onorevole Senatore Borgatti giunse a deplorare con Odilon Barrot che il Pubblico Ministero avesse come il monopolio delle cause penali, io rispondo all'onorevole Senatore Borgatti che io non varco i confini d'Italia, mi tengo nel regno; ma che io nel regno d'Italia non conosco di questo preteso monopolio altri risultati, altri frutti che l'avvocato Cappa e l'avvocato Cavagnati; sì, o Signori, lo ripeto altamente, il Pubblico Ministero ha avuto le sue vittime, vittime di un penoso, inesorato dovere; ma che abbia fatto delle vittime, io veramente lo ignorò; a meno che come tali si vogliano qualificare i ladri, gli assassini, i briganti, i sicari, i perturbatori, che il Pubblico Ministero ha fatto relegare ai bagni, ai penitenziarii, alle carceri con un coraggio talvolta non inferiore a quello del prode che espone il petto alla mitraglia nemica.

Non è a caso, signori Senatori, non è neppure per rispondere al Senatore Borgatti, che ho toccato questo punto essenzialmente estraneo al progetto in discussione; no, l'ho toccato appositamente, pensatamente per isgravarmi il cuore da un'angoscia, da un peso, da una impressione immensamente penosa. In sostanza, il Governo con questa legge dice niente meno agli ufficiali del Pubblico Ministero: « Signori, voi mi avete servito egregiamente bene nelle materie penali, voi avete affrontati pericoli, avete calpestato gli insulti, avete spezzato le ire dei malevoli, le insidie dei tristi; sono contento di voi, e vi mantengo integral-

mente nelle funzioni penali; continuate pure a sfegatarvi, a spolmonarvi per mandare al reclusorio e alle carceri nuovi inquilini. Ma nelle materie civili, la cosa è alquanto diversa. In quanto alle materie civili, è vero che avete pure compiuto una grande missione, avete contribuito alla unificazione delle leggi, avete saputo renderle accette in quelle provincie, dove eravi qualche ritrosia; avete sicuramente compiuto ad una grande missione, ma la missione era transitoria, non permanente. Ora, i vostri servizi nelle materie civili non mi sono egualmente utili, egualmente vantaggiosi; insorsero d'altronde suscettività, gelosie, lagnanze, e ad ogni modo le finanze hanno bisogno di qualche riparazione; sono perciò costretto a dispensarvi dagli affari civili, meno poche eccezioni, ed a togliervi la prerogativa di legittimare con la vostra presenza le udienze.»

Se qualcuno mi dicesse, che gli ufficiali del Pubblico Ministero riceveranno questo parziale congedo, questa specie di *ben servito*, con un sorriso di compiacenza, sono pronto a rispondere che costoro sono indegni di appartenere a quella nobile istituzione. E pur troppo ve ne saranno; perchè in tutte le amministrazioni vi sono sempre di quei tali che preferiscono alle fatiche un dolce e placido riposo, ed anche nel Ministero Pubblico vi possono essere taluni ai quali la necessità di avere sempre pronto in mente un corredo di cognizioni legali per poter concludere nelle cause a rito sommario, riescirà un peso insopportabile.

Ma, la Dio mercè, essi non costituiscono che una ben piccola minoranza; i più fra gli ufficiali del Ministero Pubblico non potranno a meno di riflettere alle gravi conseguenze di questa inaspettata falcidia, la quale segna il primo passo alla decadenza del Pubblico Ministero.

Si ha un bel dire che la maggiore importanza degli ufficiali del Pubblico Ministero consiste essenzialmente nella parte penale la quale offre loro il campo di distinguersi, di mostrarsi valenti gladiatori nella eloquenza, nella logica, nelle scienze politiche, nelle scienze sociali, nelle scienze morali, ed anche nella filosofia, nella psicologia, nella tossicologia e nella patologia mentale.

Io rispetto coloro che hanno una tale opi-

nione, ma io penso diversamente. Ben più che all'importanza del Pubblico Ministero, io penso alla sostanza; ben più che all'importanza penso alla stima che deve circondare il Ministero Pubblico presso i collegi giudiziari; e la stima non si acquista con una parola più o meno facile, più o meno eloquente, più o meno elegante, più o meno brillante; si acquista con una profonda dottrina; nè credo così facile, che i più distinti oratori della legge nella parte penale possano raggiungere il grado di stima, cui sono pervenuti in questi ultimi tempi (avverto, che parlo del Piemonte, a cui appartengo) gli Sclopis, gli Stara, i Persoglio... dovrei aggiungere un altro nome, che mi corre spontaneo alle labbra, nome egualmente chiaro nelle materie penali. Ma l'onorevole Ministro Guardasigilli non consentirebbe forse che io ripetessi una rispettosissima testimonianza che mi eruppe dall'anima fin dalle mie prime parole.

La scienza legale nella materia civile ha uno sconfinato orizzonte, e richiede studi, veglie e fatiche assai più che la materia penale, la quale, nella maggior parte dei casi, è arida come la sabbia di un deserto. Togliendo pertanto le cause civili al Pubblico Ministero, voi lo uccidete perchè gli togliete la sua maggior forza, perchè lo rimpicciolite presso i collegi giudiziari, perchè ne scemate l'autorità e la stima; per le quali non basteranno i lauti stipendi, gli ori, gli argenti, la porpora e l'armellino.

Oh! è pur giusta l'immagine della pianta, che viene sfrondata, che viene mozzata di un branco vitale, del branco della scienza in materia civile.

Esagerazioni! si continuerà a ripetere, esagerazioni; il Governo pensa alle economie, non alle poesie.

Gli ufficiali del Ministero Pubblico consci della parte, comunque piccola, che loro riserva la legge, continueranno a studiare, ad istruirsi, a tenersi al corrente della giurisprudenza civile e di tutte le questioni giuridiche.

Queste sono pure illusioni, onorevole Ministro; gli ufficiali del Ministero Pubblico svincolati dall'obbligo di occuparsi delle cause civili e d'intervenire alle udienze, si dedicheranno interamente alla parte penale, che ha sempre un carattere di urgenza; e quando poi dovranno provvedere agli affari civili, agli af-

fari di giurisdizione volontaria o nelle cause matrimoniali o di Stato, avranno rigida la mente, come hanno rigide le braccia e le mani l'artista e l'operaio i quali si rimangono lungo tempo senza maneggiare l'arco o toccare i tasti del piano od impugnare la morsa, lo scalpello, o il martello.

Quanto poi al punto delle economie, osserverò soltanto che, anche nell'ordine giudiziario, si possono fare delle economie, come se ne possono fare delle più notevoli nell'ordine amministrativo, affrontando e rompendo con risoluzione gli ostacoli che sono per verità assai gravi.

Io non discendo su questo terreno; io dico soltanto che sono sempre fatali quelle economie che feriscono un'istituzione nel cuore.

Il Governo vede che il contenzioso finanziario sta alquanto a disagio, crede che stia ugualmente a disagio il Pubblico Ministero per sovrabbondanza di attribuzioni; si lusinga di aver trovato una soluzione che, mentre provvede alla finanza, rinvigorisca, rafforzi e rinfrenchi ambedue le istituzioni.

Ed il Governo s'inganna; oh! sì, s'inganna a partito; e se me lo consente l'onorevole Ministro Guardasigilli, io vorrei fare un paragone alla buona, nullamente poetico, anzi affatto semplice e prosaico; calza però perfettamente al caso.

Io credo che il Governo, così operando, faccia come quell'incauto padre di famiglia, il quale per fare economia, si dispone a tagliare una falda di un suo abito in buonissimo stato per mettere un gherone, una giunta ad una giubba di diverso colore.

Quale sarà la conseguenza di quest'accomodata? La giubba sarà sempre una giubba, rammentata, e l'abito diventerà inservibile: tutto al più si potrà convertire in una meschinissima giubba. Così l'incauto padre di famiglia avrà due giubbe, ma non avrà più alcun abito conveniente da potere indossare nelle circostanze solenni. (*ilarità*)

Quale credito, quale stima, quale autorità potranno ancora avere le conclusioni del Pubblico Ministero presso le Corti d'appello ed i tribunali? Qual frutto ne potranno trarre le persone tutelate? Quai lampi di luce potrà attendersi il Governo dai pareri che suole richiedere agli

ufficiali del Pubblico Ministero nelle più ardue questioni civili?

Si confida, si vuole che gli ufficiali del Pubblico Ministero continuino a studiare, ad istruirsi, a tenersi al corrente della giurisprudenza civile e delle questioni; ma intanto si devono diminuire i quadri, si deve ridurre il personale di ciascun ufficio a proporzioni ristrette; appena appena vi sarà il numero sufficiente per attendere agli affari penali e a disimpegnare con fretta, con precipizio, come semplice-forma gli affari di giurisdizione volontaria.

Aggrangasi che il vero scopo, il concetto unico di questa legge sta nell'ordinamento del contenzioso finanziario al quale si vuol dare un efficace indirizzo nella trattazione degli affari.

Ciò vuol dire che dagli uffizi del Ministero Pubblico saranno tolti, sflorati i migliori ingegni, tutti coloro cioè che hanno più profonde cognizioni in materia civile; vi rimarranno i soli criminalisti; cosicchè tra la poca attitudine, od abitudine, che si voglia, agli affari civili, e tra la sempre invadente molteplicità degli affari penali, difficilmente avverrà, che gli ufficiali del Pubblico Ministero si prevalgano della facoltà che l'Ufficio Centrale ha voluto generosamente conservare ad essi, di occuparsi di tutte quelle cause civili nelle quali credano necessario od utile d'intervenire.

Nè si verificherà mai il pericolo presentato dall'onorevole Senatore Borgatti nel ricordato suo discorso, che debba poi il Parlamento invitare il Governo ad una più esatta osservanza della legge.

Intanto si può dire che gli ufficiali del Pubblico Ministero presso le Corti di appello, ove sono rarissimi i casi di giurisdizione volontaria, saranno condannati a vegliare sui dotti volumi dei processi di furto, di grassazione, di estorsione, di falso; e quando poi avranno stanchi i polmoni, e fiacca la voce, passeranno tra le file dei Consiglieri di appello (perchè non tutti possono passare alle Corti di cassazione) con molti titoli di benemerenzia sì, ma pochi di scienza. Oh! se la legge dell'ordinamento del Ministero Pubblico avesse potuto prevedere le restrizioni, le limitazioni che si stabiliscono con questo progetto, probabilmente non avrebbe circondato il Pubblico Ministero di tanta maestà

SESSIONE DEL 1874-75 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1875

ed onorificenza; nè lo avrebbe pareggiato in grado e stipendio al Corpo giudicante.

E fu appunto quest'alta posizione che trasse all'istituzione potenti ingegni, alcuni dei quali non esitarono a lasciare il foro rinunciando ai più larghi preventi e all'attrattiva di una brillante carriera politica. Quindi innanzi, dopo questa legge, non vi sarà più pericolo che il Pubblico Ministero rubi al foro gli ingegni; ma sarà bensì il foro che verrà a rubarli al Ministero Pubblico, seppure ne rimarranno.

Il conte Siccardi, del quale ebbi l'onore di essere sostituito per molti anni, mi ha detto più volte (e le sue parole mi sono scolpite in mente): *Non vi può essere un buon magistrato penale senza che conosca bene addentro le materie civili, come non vi può essere un buon magistrato civile senza che sia familiare col diritto penale.* Senza di questa cumulazione, non si avranno che *mezzi magistrati* (sue precise parole) *con grave danno dell'amministrazione della giustizia.* E il detto di quel sommo giureconsulto e insigne uomo di Stato ebbe una piena conferma nella recente discussione del Codice penale, ove i Senatori Miraglia, Pescatore, Errante, Eula, De Filippo e molti altri, hanno luminosamente dimostrato come le più ardue questioni civili strettamente si ramnodino col diritto penale.

Ora, onorevole signor Ministro, io non credo di allontanarmi dal vero, dicendo che questo progetto di legge lungi dal segnare un progresso, segna un regresso, riconducendo la magistratura a quella infausta separazione tra il civile ed il penale, che era nelle leggi, e negli usi delle antiche provincie, e delle provincie del Mezzogiorno.

Non vi saranno più, è vero, due uffici generali, uno civile, e l'altro penale; vi sarà un unico ufficio; ma quest'unico ufficio non sarà più qual è attualmente una specie di vivaio dei Magistrati, dove i novizi della Magistratura, gli alunni giudiziari, gli uditori vi attingono i tesori della scienza e le nobili tradizioni. Dopo questa legge, gli alunni giudiziari dovranno affrontare le difficoltà, talvolta insuperabili, delle preture, la cui giurisdizione viene ampliata ogni giorno, recandovi le sole teorie, per quanto pregevoli, degli Atenei, ed i precipitati labili studi degli esperimenti di concorso. Ella è questa la

prospettiva che prepara all'ordine giudiziario la legge in discussione.

Ma sarà poi così stringente il bisogno di quest'ostracismo degli ufficiali del Pubblico Ministero dagli affari civili da dover rilasciar loro in questi momenti un certificato, un diploma di superfluità e d'insufficienza; mentre lo stesso onorevole Guardasigilli nella sua Relazione ha benevolmente attestato che gli ufficiali del Pubblico Ministero hanno sempre mantenuto intatto il prezioso retaggio delle nobili tradizioni nonostante le difficoltà, le prevenzioni, gli ostacoli e la fredda accoglienza ricevuta in alcune provincie?

Io lascio in disparte la condizione e gli interessi del contenzioso finanziario al cui disagio non si dovrebbe provvedere con danno di una grande istituzione, la quale ha natura e scopo essenzialmente diversi, e toccherò rapidamente dei principali pretesi difetti ed inconvenienze che hanno determinato il progetto in discussione.

Non è razionale, si dice, questa necessità dell'intervento di un ufficiale del Pubblico Ministero perchè siano legittime le udienze civili. E l'onorevole Senatore Borgatti nelle sue convinzioni, ch'io sono abituato a rispettare ma non sempre a dividere, qualificò la necessità di quest'intervento come una vera esorbitanza, una specie di umiliazione, di sfregio, di dipendenza, di servitù del potere giudiziario.

Io non so davvero se maggiore sia stata la mia sorpresa od il mio dolore nell'udire a svolgere da labbra cotanto autorevoli un concetto che io respingo con tutta la forza dell'anima.

Il Pubblico Ministero si unisce al Corpo giudicante con quel rispetto, che è dovuto al potere giudiziario; ed il Corpo giudicante accoglie sempre l'ufficiale del Pubblico Ministero come si accoglie un membro della stessa famiglia, essendone comuni l'origine, gli studi, le occupazioni, lo scopo. Ammesso il dualismo, naturalmente bisognerebbe pensare al riparo; ma il dualismo non c'è, non ha ragione di essere.

Nella mia carriera giudiziaria ho percorso tribunali e Corti d'appello, ma non mi sono accorto mai di dualismo, di rivalità, di suscettività, di malumori, di attriti fra l'una e l'altra istituzione, che sono istituzioni sorelle. E nel tempo che ho passato come giudice civile nella Corte d'appello di Torino, ho avuto campo di

persuadermi che la magistratura giudicante, lungi dal tenersi offesa dell'obbligatorio intervento del Pubblico Ministero per la legalità delle udienze, mostrava anzi di compiacersene, ed accoglieva sempre l'ufficiale del Pubblico Ministero con quell'affabilità cordiale che tutta rivela la soddisfazione di vedere riuniti i membri di una stessa famiglia; ed anzi mi ricordo che l'insigne primo presidente Senatore Stara, al comparire nell'aula dell'ufficiale del Pubblico Ministero, batteva palma a palma, esclamando con un sorriso di bontà: *Ora siamo al completo.*

Io sono sempre stato semplice al punto di credere che l'assistenza del Pubblico Ministero alle udienze contribuisce al decoro della Corte o del tribunale, non per ragioni di simmetria e di pompa come pensa l'onorevole Borgatti; ma per più elevate ragioni.

Ad ogni modo, se si vuole che ne rimanga lesa l'autorità della magistratura giudicante, ne sarà lesa come può esser lesa l'autorità di qualunque pubblico funzionario, la cui firma in molti casi è senza valore, se non ha a fianco il bollo dell'amministrazione cui appartiene; come ne può scapitare la dignità di qualunque persona alto locata, quando per dare maggior forza alle sue dichiarazioni è costretta a ricorrere all'autenticazione di un notaio.

Si dice non essere conveniente, che la legittimità delle udienze dipenda dall'intervento di un rappresentante del potere esecutivo. Perché non sarà conveniente?

La giustizia emana dal Re; e non è quindi sconveniente od illogico che un procuratore del Re assista sempre alle sedute delle Corti e dei tribunali per fare, occorrendo, quelle mozioni od istanze che crede necessarie od utili nell'interesse della società e del Governo.

Ad ogni modo questa pretesa sconvenienza non è stata riconosciuta dal Ministero; perchè mantenne l'obbligo dell'intervento, per la legalità delle udienze, nelle supreme Corti di cassazione, ove maggiore dovrebbe essere l'offesa.

Ma è singolare che, mentre si pretende che l'obbligatorio intervento del Pubblico Ministero sia una specie di offesa per il Corpo giudicante, si dice pure ch'esso torni indecoroso allo stesso ufficiale del Ministero Pubblico, condannato a

perdere il suo tempo per una mera sistematica assistenza.

Senza trattenermi ad esaminare come possa sussistere questo vicendevole disdoro, ch'io non arrivo a comprendere e conciliare, osserverò soltanto come nulla meglio contribuisca a formare il criterio degli ufficiali del Pubblico Ministero che l'assistenza continua alle udienze civili dove le questioni si trattano, si svolgono con tutta l'ampiezza, e con tutto l'impegno, e dove poi sorge nell'ufficiale del Pubblico Ministero il desiderio di cercare nuovi lumi negli autori, e nei giudicati delle Corti nazionali e straniere.

Ma l'Achille degli argomenti, poco cortese a dire il vero, si fa consistere nella pretesa inutilità delle conclusioni del Pubblico Ministero, perchè il più delle volte deve emetterle nelle cause a rito sommario, che sono le più frequenti; e le deve emettere senza poterle escogitare e ponderare, senza potervi infondere quella dottrina, quelle ragioni legali, le quali, sole, possono giustificare il suo intervento.

Quest'obbiezione non dovrebbe essere all'indirizzo del Pubblico Ministero, dovrebbe bensì indirizzarsi al Codice di procedura civile; e mi pare che sia un fare ingiuria al Codice di procedura civile il supporre che abbia prescritta una inutilità; giacchè l'art. 155 stabilisce il procedimento sommario e l'art. 346 prescrive l'obbligo delle conclusioni del Pubblico Ministero nei casi ivi specialmente determinati. Ma anzichè censurare l'istituto del Pubblico Ministero, anzichè censurare il Codice di procedura civile, non vi sarebbe forse maggiore fondamento a censurare quegli ufficiali del Pubblico Ministero che mancano di quel corredo di dottrina e di studi che è assolutamente necessario all'esercizio delle loro funzioni?

È davvero deplorabile che le conclusioni del Pubblico Ministero nelle cause a rito sommario siano talvolta deboli, leggiere, sbiadite: non dovrebbero essere tali; la luce istantanea è talvolta la luce più brillante, tutto sta nell'aver il combustibile, la materia infiammabile nel cervello.

E su questo punto non sorgerà probabilmente a contraddirmi l'onorevole Ministro Guardasigilli; nè sorgeranno a contraddirmi gli egregi giureconsulti e magistrati che seggono in quest'Aula, e dai quali partirono improvvisamente

tanti sprazzi di luce nelle recenti discussioni legali.

Ma ciò non è tutto, si soggiunge, concessa ancora, che il rappresentante del Pubblico Ministero abbia molto ingegno, molta capacità, molta dottrina, molta facilità di parola, insomma tutte le condizioni desiderabili nel Pubblico Ministero, quale vantaggio potrà tuttavia recare alle persone tutelate se egli deve mantenersi in quella sfera, entro quei confini, che sono stati tracciati dalle conclusioni delle parti, se non ha la facoltà di varcarli e non può neppure proporre altre eccezioni all'infuori di quelle che il tribunale, e la Corte di appello devono rilevare d'ufficio?

Questa osservazione, che ho letta nella Relazione dell'onorevole Senatore De Filippo, non mi persuade, perchè io trovo sempre grande l'utilità delle conclusioni del Pubblico Ministero, anche ristrette entro i confini ora indicati; e perchè ciò? Perchè le impressioni della mia carriera e della mia esperienza mi dicono che le persone incapaci sono ordinariamente le meno capaci a spendere nelle liti. I tutori, i curatori, gli amministratori spingono talvolta l'economia al punto di ricorrere al patrocinio di un avvocato novizio, il quale non potrà con successo trovarsi a fronte di un avvocato di gran valore come, ad esempio, di un Mancini, di un Astengo.

In questi casi è opportuno, è regolare, è provvido, che le ragioni delle persone incapaci siano sorrette da un capace ufficiale del Pubblico Ministero il quale supplisca all'insufficienza dell'avvocato novizio, e proponga; occorrendo, quelle eccezioni che il tribunale doveva rilevare d'ufficio, e forse non ha rilevato, ammessa l'ipotesi che fra i tre giudici non vi sia chi abbia la chiarezza di scorgere queste eccezioni.

Quanto poi alla pretesa posizione equivoca, toccata dall'onorevole Ministro Guardasigilli, in cui si troverebbe il Pubblico Ministero ogni qualvolta deve concludere contro le persone da esso lui tutelate, io rispondo che non veggio posizione equivoca, ma veggio bensì una posizione nobile e franca, quella posizione che rialza il Pubblico Ministero, gli attribuisce autorità, forza e prestigio, lo stacca dagli avvocati delle parti, lo guarentisce dalla censura di essere un'indebita intrusione del potere ese-

cutivo, lo salva dalla taccia di portare lo squilibrio tra le parti; fa ravvisare in lui, non una parte aggiunta, come è detto nella Relazione, non una solitaria opinione personale, ma fa ravvisare in lui un ente, un istituto, il quale costantemente, imperturbabilmente si mantiene nelle elevate sfere dell'interesse sociale e della retta esecuzione della legge.

L'egregio Relatore dell'Ufficio Centrale ha creduto di dover inserire nella sua Relazione un brano di una recente pubblicazione dell'onorevole Senatore Mirabelli, altro membro dell'Ufficio Centrale, pubblicazione apertamente ostile all'attuale costituzione del Ministero Pubblico.

Pare a me che l'inserzione di quel brano fosse tanto meno necessaria, inquantochè già era stato inserito in forma di nota nella Relazione ministeriale.

Ma l'onorevole Senatore De Filippo ha fatto qualche cosa di più; l'ha incorporato, l'ha immedesimato colla sua Relazione; l'ha fatto suo, e quindi mi è lecito di esaminarlo. Esso suona così:

« L'avviso del Pubblico Ministero pubblicamente ragionato, è di molta, poca o niuna utilità alla Magistratura che delibera, secondo che la dottrina sia molta o poca, o niuna di chi lo pronunzia. »

Il Senatore Mirabelli è uomo di profonda dottrina, di grande autorità, e presiede con molto splendore la Corte di cassazione di Napoli, ma egli non ha fatto qui una grande scoperta!

È incontrastabilmente vero che l'autorità e la stima dell'ufficiale del Pubblico Ministero saranno sempre in proporzione del grado di dottrina che dimostra nelle parole o negli scritti.

Ma di quest'osservazione io fo una girata all'onorevole Guardasigilli, al quale spetta di provvedere ad una buona scelta del personale, allettando e reclutando gl'ingegni, e sbarazzandosi di coloro che fossero inferiori al mandato.

Prosegue il Senatore Mirabelli:

« E questa utilità nelle provincie meridionali prima del 1862 era grande, dappoichè essendo il Pubblico Ministero un giudice che aveva tutto comune cogli altri giudici, tranne le funzioni, era scelto tra i migliori della ma-

gistratura, stimato già dai suoi compagni e dal fòro, oltrechè sempre di grado maggiore dei giudici, cioè o pari al presidente, se capo o al vice-presidente, se sostituto. Ma oggi ch'è mutata la costituzione del Pubblico Ministero, oggi che è divenuto il rappresentante del potere esecutivo, che fa una carriera distinta da quella della magistratura e che ha minori guarentigie personali, in modo che il trasferimento dall'ufficio di Pubblico Ministero a quello di giudice è reputato ed è una vera promozione; le sue conclusioni prive dell'autorità che proviene dall'inamovibilità dell'ufficio, dal grado e talvolta anche dalla fiducia che ispira ai magistrati per la sua eminente dottrina, non producono più quella grande utilità che valga la spesa dell'istituto. »

Davvero, o Signori Senatori, che questa diffidenza mi sorprende. Io che nella recente discussione del Codice penale fui appuntato di sfiducia verso il Governo dal Regio Commissario, perchè sosteneva un articolo ministeriale, perchè non volevo riconoscere nel Governo un privilegio esclusivo della divinità, qual è quello di leggere nel cuore degli uomini, e ciò relativamente alle licenze del porto di armi insidiose, e di saper prevedere quali ne facessero buon uso, quali mal uso, quali dovessero impugnarle per offesa, quali per semplice difesa; io che per questa innocente opinione, fui appuntato di sfiducia verso il Governo, io sono più governativo del Governo stesso; in quanto che non credo possibile che dal Ministero partano direzioni, ordini, consigli che non siano conformi alla verità, alla imparzialità, alla giustizia, tanto meno poi nelle cause civili.

Quale influenza d'altronde può avere l'amovibilità del Pubblico Ministero, e la sua dipendenza dal Ministero di Grazia e Giustizia negli affari concernenti gli assenti, i minori, gli interdetti, gli inabilitati e nelle questioni di competenza per materia o per valore, nei conflitti di giurisdizione? Quale interesse vi può avere il Governo da dover eccitare una diffidenza sulle conclusioni del Pubblico Ministero?

L'onorevole Senatore Mirabelli trova che l'utilità delle conclusioni del Pubblico Ministero nelle provincie meridionali, allora era grande quando esso era costituito secondo le leggi anteriori all'anno 1862, val quanto dire, secondo le leggi borboniche che io ho sempre creduto

fossero la negazione di ogni principio di libertà; mentre le conclusioni del Ministero Pubblico, costituito secondo le leggi vigenti non producono più quella grande utilità che valga la spesa dell'Istituto.

Sono dolente, che l'onorevole Senatore Mirabelli, per la cui sapienza ho una profonda stima, non si trovi nel banco dell'Ufficio Centrale; ma poichè l'onorevole Senatore De Filippo si rese con lui solidale e responsabile di quell'osservazione, che ha fatta sua, incorporandola colla Relazione, io mi rivolgo a Lui, e gli dichiaro rispettosamente che non ho mai invidiato alle provincie meridionali il sistema, od istituzione che si voglia di un giudice in missione di Pubblico Ministero, perocchè io amo le posizioni nette, franche, precise, non le incerte ed equivocate; e non arrivo a comprendere la utilità di un pubblico funzionario, che ha l'un piede nell'aula giudiziaria, e l'altro nei recinti governativi.

È naturale, che una lunga consuetudine abbia mantenuto e mantenga negli onorevoli Senatori Mirabelli e De Filippo, e in altri magistrati il desiderio di fare ritorno alle leggi anteriori al 1862. Ma io nell'atto istesso in cui dichiaro altamente di avere una profonda stima della Magistratura napoletana, che, come ben sa l'onorevole De Filippo, ho avuto occasione di conoscere davyicino; nell'atto istesso in cui ricordo con vera soddisfazione il suo patriottismo, la sua sapienza, la sua indipendenza, non posso a meno di dire all'onorevole De Filippo, che se il sistema del giudice in missione di Pubblico Ministero avesse avuto vigore nel 1848, 1849 e 1850, nelle provincie subalpine, da cui partirono quelle prime scintille, che hanno messo in fuoco l'Italia, oh! probabilmente non si sarebbe potuto far fronte alla irruente reazione clericale, probabilmente non si sarebbe potuto tradurre dai pergami al banco d'accusa i mal consigliati parroci ed oratori quaresimali che scagliavano l'anatema contro le libere istituzioni, che predicavano il disprezzo contro l'augusto Monarca, che eccitavano i soldati, i co-scritti di leva alla perfidia ed alla ribellione. No, no, onorevole De Filippo, questi risultati col sistema del giudice in missione di Pubblico Ministero, non si sarebbero ottenuti sicuramente.

Vorrei dire molte cose ancora, ma la com-

mozione ed il dolore mi fanno velo alla mente; io penso, o Signori, che nell'Ufficio Centrale sono affatto isolato e solo; e la sua maggioranza è pur troppo imponente per la imponente autorità dei membri che la compongono. Ho contro di me l'onorevole Senatore Mirabelli, degno primo presidente della Corte di cassazione di Napoli, che ha recentemente pubblicato un opuscolo, tutt'altro che benevolo all'attuale costituzione del Pubblico Ministero.

Ho contro di me l'onorevole Senatore De Filippo, che quando teneva i Sigilli dello Stato presentava un progetto di legge, molto simile al presente, e che, a mio avviso, è maggiormente dannoso al Pubblico Ministero, perchè ne snatura la istituzione. Ho contro di me l'egregio mio amico, l'onorevole Senatore Borgatti, il quale, due anni or sono, in quest'aula stessa svolgeva analogo progetto, forse più radicale, e che ora si contenta di questo nella fiducia di una prossima maggiore demolizione. Ho contro di me l'autorità di un uomo illustre, che venero tanto, l'onorevole Senatore Musio, che nelle sue parole, e negli scritti ha sempre mostrata una avversione all'attuale Pubblico Ministero. Oltre di ciò ho contro di me l'opinione del fóro, dei Congressi giuridici, e di reputati pubblicisti italiani. Ho finalmente contro di me il voto di una Commissione, detta dei *Quindici* dell'altro ramo del Parlamento, ove probabilmente bastò che uno dei membri avesse l'opinione, l'eloquenza, e l'autorità dei Senatori Mirabelli, De Filippo, e Borgatti per trascinare gli altri in quel voto. Ad ogni modo mi sento solo, solo colle mie convinzioni e col mio dolore, e bene mi accorgo che le mie parole sono nulla più che lamenti; ciò accresce la mia riconoscenza al Senato, che mi ha tuttavia ascoltato con benevola attenzione; perchè, lo confesso, ho parlato senza coraggio, ho ragionato senza fiducia ed ora finisco senza conclusioni, senza formulare una sola proposta.

Pensi però il Governo che io ho trattato la questione dal lato giuridico, a Lui si appartiene l'esaminarla da un altro lato, assai più grave, dal lato politico, perchè si tratta di disarmo. Pensi il Governo che se le mie parole non sono propriamente un elogio funebre della istituzione del Pubblico Ministero, saranno pur troppo una funebre profezia.

Sperda Iddio l'infausto vaticinio, o preservi

l'Italia dalla necessità di avere altra volta una schiera di prodi, la quale difenda nel campo giudiziario le patrie istituzioni, e la integrità dello Stato, con quella valentia, con quella strategia, con quel coraggio con cui l'esercito saprà occorrendo, difenderle sul campo di battaglia. (*Vari Senatori si recano a stringere la mano all'oratore.*)

PRESIDENTE. La parola spetta all'onorevole De Falco.

Senatore DE FALCO. Ho ascoltato con pronta e continuata attenzione l'eloquente discorso dell'onorevole Senatore Trombetta, inteso a sostenere e difendere l'istituto del pubblico ministero, ed a purgarlo dalle accuse e dagli appunti che per verità assai ingiustamente ed assai erroneamente gli sono stati fatti; e la sua calorosa parola mi avrebbe grandemente tentato di seguirlo nella via da lui tracciata per compiere, se mai fosse stato possibile, l'opera da lui sì nobilmente e sì egregiamente incominciata.

Ma per personali motivi che il Senato saprà certo indovinare ed apprezzare, e che avrò occasione di esporgli, io ho domandato la parola non già per fare un discorso; nelle presenti condizioni parmi che sarebbe, specialmente per me, cosa poco opportuna, e forse o senza forse, senza frutto. Ma ho domandato la parola unicamente per fare una dichiarazione, e per indicare i motivi e le ragioni del mio voto e della mia condotta nella discussione e nella votazione della presente legge.

Io, ho già avuto, signori Senatori, altre volte occasione di dichiararlo al Senato, non per recenti conversioni, ma per lunghi stadi e per antichi convincimenti, ho idee ed opinioni affatto contrarie a quelle dalle quali è ispirato l'attuale progetto di legge. Io sono convinto, coscienza-samente convinto, che l'istituto del pubblico ministero, quale è andato svolgendosi nel progresso dei tempi e della legislazioni, *rebus ipsis dictantibus ethumana necessitate suadente*, sia una delle più utili ed importanti istituzioni, necessaria ed indispensabile soprattutto nei governi liberi e rappresentativi, e con una magistratura numerosa, forte, indipendente. Io credo che il pubblico ministero, rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria per l'esecuzione della legge, sia e debba essere parte integrale di ogni corte, di ogni tribunale; che esso ha un dovere speciale da compiere, un

SESSIONE DEL 1874-75 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1875

interesse proprio da rappresentare, da tutelare e difendere, così nei giudizi penali che nei giudizi civili, e quest'interesse è la *personalità* stessa della legge, consentitemi l'espressione; è la legge medesima, la cui scrupolosa osservanza ed esatta esecuzione interessa la società intera, indipendentemente da ogni interesse personale, da ogni considerazione di parte.

Posso ingannarmi in questa mia opinione, errare in questo mio convincimento; ma ho fortunatamente per me tanti e sì illustri nomi di giureconsulti e di pubblicisti che posso ben applicarmi ciò che un insigne magistrato soleva dire in occasioni simiglianti: « ingannarsi ed errare in sì buona compagnia non è poi un grosso peccato; se non altro, se ne ha sempre l'animo soddisfatto e la coscienza tranquilla. » E poi quando io veggo che l'Inghilterra la quale non aveva il pubblico ministero, almeno nella forma nostra e come ufficio permanente, cerca ora d'istituirlo; quando veggo che in Francia, non ostante il mutar di governi ed il facile cangiare di forme politiche, l'istituto del pubblico ministero si regge e si mantiene quale prima fu fondato, e, lungi dal pensarsi a restringerne le funzioni, recenti circolari del Ministro di grazia e giustizia, raccomandano agli ufficiali del medesimo di prendere parte, il più possibile, in tutti i processi, in tutte le cause, e non solo in quelle nelle quali il loro intervento e le loro conclusioni sono necessarie per legge, ma ancora in tutti gli altri giudizi civili; quando veggo che nel Belgio, il paese delle grandi libertà, la Commissione per la revisione del codice di procedura civile, presieduta dall'onorevole Ministro Bara (quello stesso che, non ostante due voti delle Camere legislative, ebbe la virtù ed il coraggio, nel 1867, di riproporre e sostenere, al finire della discussione del codice penale, l'abolizione della pena di morte), quando veggo, diceva, che quella Commissione fu unanime nel respingere la proposta fatta da un avvocato di Namur di togliere dai giudizi civili l'intervento del pubblico ministero; — debbo sempre più convincermi che l'opinione che propugno, ha ben anche per sé il suffragio dell'esperienza e l'esempio dei popoli più civili.

Comprendo, Signori, e non voglio tacerlo, che nelle condizioni nelle quali, per cagioni che non occorre discutere, era stata non ha guari

ridotta questa istituzione del pubblico ministero, ne sia scemata in parte l'autorità ed il prestigio, e mi spiego con questo gli attacchi passionati, violenti, ripetuti, di cui specialmente in questi ultimi tempi è stata fatta segno. Quando del pubblico ministero si era voluto fare non più il rappresentante della legge; il *verbum*, l'organo e la voce imparziale della legge stessa, ma una specie di commissario subordinato e dipendente, era naturale che colla indipendenza ne fosse diminuita la fiducia e l'autorità. Nè questa è querela nuova, comunque riprodotta con forme novelle; è querela antica che è sorta e si è intesa tutte le volte che cagioni simili hanno prodotto, e non potevano non produrre, i medesimi effetti.

Ciò però avrebbe dovuto consigliare, a mio credere, non già di mutare e alterare sostanzialmente l'istituto del pubblico ministero, ma di riordinarlo, restaurarlo, riformarlo pure se volete, e richiamarlo ai suoi veri principii. E son certo che avrebbe fatta opera molto meritoria e degna di grandissima lode chi avesse impresa ed attuata una tale trasformazione.

Nè parmi vi sarebbe stato molto a fare per riuscire a questo riordinamento del pubblico ministero. Bastava elevarne la dignità; assicurarne l'indipendenza. Le quali cose avrebbonsi potuto forse facilmente conseguire, checchè ne pensi in contrario l'onor. Senatore Trombetta, col ravvicinare un poco più il pubblico ministero alla magistratura, coll'affidare le funzioni rinvocabili del suo ufficio, ad un magistrato inamovibile, press' a poco come era nella legge francese del 1790 e nell'ordinamento giudiziario napolitano del 1817; e col elevarne il merito, riducendone il numero. Imperocchè io convengo, Signori, che il numero attuale degli agenti del pubblico ministero sia presso di noi alquanto eccessivo. Esso supera di circa un quarto il numero dei funzionari del pubblico ministero che con identiche, anzi maggiori attribuzioni ha la Francia. Laonde io credo che pur conservandogli le attuali funzioni, il nostro pubblico ministero potrebbe, con utilità del suo decoro e senza danno del servizio, esser alquanto ridotto di numero. Con le quali riduzioni, senza punto alterare l'ordine de' nostri giudizi, avrebbonsi potuto ottenere quelle lievi economie, delle quali in questi ultimi giorni si è menato tanto ru-

more; comunque io pensi che quando si tratta dei bisogni e delle esigenze della giustizia, sia sistema poco saggio quello di volervi provvedere con la rigorosa stregua dei risparmi e delle economie. Economie improvide e forse anche pericolose sarebbero coteste, poichè quello che si risparmierebbe da una parte, si perderebbe in proporzioni maggiori dall'altra.

Ma il progetto, Signori, che siete chiamati a votare, così com'è scritto e come oggi vi si presenta, non modifica, non migliora, a mio credere, l'istituto del pubblico ministero, ma lo altera sostanzialmente e lo muta. Anzi parmi che in questa via di mutamenti e di demolizioni il progetto attuale vada più innanzi di quelli, che dal 1868 l'hanno preceduto in questo cammino; quello dell'Ufficio Centrale, così come è stampato, più innanzi ancora di quello dell'onorevole Ministro.

E per fermo, per quanto apprendo dalla relazione ministeriale, il progetto del 1868 del pari che quello del 1870, non toglievano, ma soltanto rendevano facoltativa, da necessaria che era, la presenza del pubblico ministero alle udienze civili. Non abolivano l'intervento del pubblico ministero nei giudizi civili, ma soltanto restringevano il numero dei casi nei quali, o per la qualità delle persone che piatiscono, o per l'importanza delle questioni che si agitano, la legge richiede, a pena di nullità, non pure l'intervento, ma le conclusioni speciali del ministero pubblico. Non discuto il merito di questi progetti, e specialmente di una aggiunta che era in essi, per la quale si faceva del pubblico ministero l'avvocato necessario ed obbligato delle cause del fisco; ma indubbiamente sotto un certo rapporto erano, a me sembra, assai più limitati e circospetti quei disegni di legge di quello che ora vi sta dinanzi. Ancora nel progetto dell'onorevole Ministro, l'intervento e le conclusioni del ministero pubblico erano conservati almeno nelle cause matrimoniali, nelle quali, fra interessi opposti e passioni spesso violenti, si tratta nientemeno che dell'esistenza della famiglia, base e fondamento dello Stato.

Ma ora, secondo l'ultimo progetto, tutto è cangiato. « Il pubblico ministero, dice l'art. 1, presso le Corti d'appello e i tribunali non interviene nei giudizi civili, se non nei casi in cui, a termini di legge, procede per via di

azione. Non è tenuto di assistere alle udienze civili, salvo quando si tratti di cause nelle quali deve intervenire. »

Ora, o le parole dicono diversamente da quel che suonano, o secondo che è scritto e stampato quest'articolo e quelli che lo susseguono, grandissima è l'innovazione che è portata da questa legge agli uffici ed alle funzioni del pubblico ministero. Per essa al ministero pubblico è tolto affatto, e *in tutti i casi*, ogni intervento nei giudizi civili; è soppresso ed abolito, appena dopo dieci anni da che ha impero il codice di procedura civile, il dovere delle conclusioni del pubblico ministero, anche per quelle cause che la saviezza e la prudenza della legge avevano particolarmente raccomandate alla sua tutela ed al suo patrocinio, per l'importanza degl'interessi e delle questioni che vi si agitano; e a lui non è lasciato che l'esercizio dell'azione penale per la persecuzione dei reati, e le poche azioni civili nelle quali procede come parte principale. A fianco poi a questo pubblico ministero, così depresso e decimato, è istituito l'ufficio del *contenzioso finanziario*, non già come era un tempo, specialmente nel Napolitano, siccome una magistratura provvida, saggia, prudente, chiamata ad avvisare sulla giustizia, la legalità e la convenienza delle cause fiscali da istituire; ma come un collegio di avvocati e procuratori, composto in gran parte con i rettami del pubblico ministero, i cui ufficiali, assimilati nei gradi e nella carriera a quelli del ministero pubblico, saranno gli avvocati ed i procuratori speciali e necessari delle cause del fisco.

Ora, Signori, ancora qui posso ingannarmi, e certo non lo dico con animo ostile o con proposito di opposizione; ma io temo molto che si grandi mutamenti non sieno per riuscire senza danno per le nostre istituzioni, per la nostra magistratura, per i nostri giudizi, per la pubblica amministrazione stessa che si è voluto in quella speciale guisa tutelare e proteggere. Io credo che non sarà senza nocimento questa totale separazione della giustizia civile dalla giustizia penale, e questa soppressione nei giudizi civili dell'intervento calmo e imparziale del pubblico ministero, organo e parola viva della legge, soprattutto nelle grandi questioni di diritto, e nelle cause che per l'importanza dei loro interessi erano particolarmente confi-

SESSIONE DEL 1874-75 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1875

date dalla legge alla sua tutela. Io temo che la magistratura giudicante, separata affatto dal ministero pubblico, possa incorrere in un doppio pericolo: o quello di diventare, con danno del potere legislativo, un potere autonomo, staccato da tutti gli altri poteri dello Stato, arbitro assoluto ed irresponsabile dell'interpretazione e dell'applicazione delle leggi; o quello di perdere, con danno dell'autorità giudiziaria, gran parte della sua autorità e del suo prestigio, diventando le assemblee delle corti e de' tribunali una specie di collegi di arbitri, tanto meno rispettati ed autorevoli, quanto meno liberamente eletti. Io credo che il pubblico ministero tolto ai giudizi civili, e ridotto alla sola persecuzione de' reati, perderà, con danno grandissimo della giustizia, ogni autorità ed ogni importanza, ed acquisterà per la natura stessa delle sue funzioni, quella naturale ripugnanza, diffidenza od odiosità, che si voglia dire, che, volere o non volere, circonda ed ha circondato sempre l'ufficio degli inquisitori penali, e dalle quali, fino alla loro totale decadenza, non potettero liberarsi gli antichi avvocati fiscali, e più in là nei tempi, gli *irenarchi*, gli *oziosi* e gli stessi *defensores civitatis*. Io credo che l'ufficio stesso del contenzioso finanziario che s'intende fondare, nel modo come viene costituito, non produrrà quel bene che se ne attende, ed i suoi agenti, avvocati e procuratori necessari di tutte le cause fiscali, avranno tanto minor credito, e tanta minore importanza nell'opinione pubblica e presso la stessa magistratura, per quanto è meno libera e più necessaria per essi la scelta delle cause e l'ufficio della difesa. A me pare, insomma, che, la mercè di questo progetto di legge, noi retrocediamo di parecchi secoli, e riconduciamo il ministero pubblico a quello che era nelle sue prime origini, *inquisitore penale ed accusatore pubblico* da una parte, *avvocato e procuratore delle cause del fisco dall'altra: procurator Caesaris, advocatus fisci*. E gli togliamo quello che il progresso del tempo e della legislazione gli aveva acquistato; il carattere, cioè, di rappresentante imparziale della legge, per invigilarne e richiederne la scrupolosa osservanza e l'esatta esecuzione dinanzi all'autorità giudiziaria.

Ed ora, o Signori, da quali motivi è stato consigliato questo progetto di legge, e sopra quali

ragioni esso si fonda? Io li ho cercati questi motivi e queste ragioni, ma per verità non sono giunto a scoprirli. E dico che non sono giunto a scoprirli, poichè quelli che si sono addotti non mi sembra veramente che sieno sufficienti per giustificare il grande mutamento che vuole introdursi per essi nell'ordine dei nostri giudizi.

Infatti che cosa si dice? Lo avete udito. Togliendo i principali motivi di questo progetto di legge da un'opera di recente pubblicazione, si è detto, in primo luogo, « che il pubblico ministero, allorchè non è parte nei giudizi, non esercita che le funzioni di giudice, con questa differenza che il giudice ha un voto deliberativo nel segreto della camera di consiglio, mentre il pubblico ministero deve pubblicamente ragionare e motivare il suo voto meramente consultivo. Ma siccome si l'uno che l'altro deve giudicare secondo ciò che si è allegato e provato, senza che potessero versare su cose non dedotte, su documenti non esibiti legalmente o sopra eccezioni non promosse, così non vi sia ragione alcuna perchè un funzionario speciale ricordi alla magistratura quale sia la legge e come deve essere applicata. »

Ma non mi pare che vi sia bisogno di un ingegno peregrino per comprendere che questo argomento prova troppo, e per ciò stesso non prova nulla.

Se fosse vero che basti presentare al giudice i fatti e i documenti della causa per essere sicuri della rettitudine e della legalità dei suoi pronunziati, sarebbero affatto inutili e la discussione pubblica, e le difese delle parti, e le arringhe degli avvocati; perciocchè costoro appunto non fanno che ricordare e la legge e la sua intelligenza e la maniera come dev'essere applicata. E messo una volta il piè su questo sentiero, si è per diretta conseguenza menati a rinnegare le più grandi conquiste della civiltà moderna: la pubblicità delle discussioni, la libertà delle difese, la solennità dei dibattimenti, per ritornare alla immobilità delle istruzioni scritte, ed al mistero delle deliberazioni segrete; sogno forse non sgradito di chi teme la pubblicità e le sue imperiose esigenze.

Ma se è della essenza della giustizia la pubblicità delle discussioni e la libertà delle difese, io credo che sia stato, e sarà sempre di grandissima utilità il vedere, fra l'attrito de-

SESSIONE DEL 1874-75 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 12 MAGGIO 1875

gl'interessi privati, nella lotta passionata dei contendenti, elevarsi nei dibattimenti giudiziari una voce calma e serena, la quale senza riguardo speciale per questo o quel litigante e senza altro scopo che quello della verità e della giustizia, riconduca la causa ai suoi veri elementi, e tracci e segni la via della sua legale risoluzione, richiamando incessantemente la giustizia al principio che consacra tutti i diritti particolari, che è quello di regolarli secondo l'interesse generale consacrato nella legge. Certo, nè questo magistrato, nè gli avvocati sono lì per ricordare propriamente al giudice quale sia la legge, o per insegnargli il modo di applicarla: si suppone bene che il giudice lo sappia, comunque il fatto possa talvolta stare contro la presunzione. Ma il pubblico ministero e gli avvocati sono lì per cooperare alla verità ed alla solennità delle discussioni giudiziarie, per concorrere alla scoperta della verità giuridica ed alla retta amministrazione della giustizia, gli uni per quanto possa concernere l'interesse particolare dei loro difesi, e l'altro per quanto concerne l'interesse generale della società, alla quale importa che la legge, tutela e garanzia di tutti, sia rispetto a tutti esattamente intesa e rigorosamente applicata.

Si è detto in secondo luogo, che « dinanzi ai tribunali e alle corti che giudicano del merito delle cause, non essendo in giuoco che meri interessi privati, non vi sia ragione perchè fra il giudice e le parti intervenga un magistrato intermediario, che può, se non altro, turbare l'eguaglianza delle loro difese. » Ma molte risposte a questa singolare opposizione.

E primamente, se questo magistrato che conclude sul merito della causa, non è mosso da alcun interesse particolare, la sua indifferenza è guarentigia dell'imparzialità del suo giudizio, ed il suo voto pubblicamente espresso e motivato, non fa che preparare e legittimare dinanzi al pubblico la imparzialità e la giustizia del voto segreto del giudice.

In secondo luogo, io l'ho detto e non dubito di ripeterlo, in ogni giudizio, per chi ben vi guarda, vi è sempre in giuoco non solo l'interesse privato dei contendenti, ma fino ad un certo segno anche l'interesse generale della società, alla quale, come ho già detto, importa

che la legge sia per tutti e contro tutti egualmente applicata.

E se per caso questa teoria sembrasse troppo astratta, troppo assoluta, o per lo meno non interamente corrispondente allo stato attuale della nostra legislazione, non rimane egli sempre vero che fra i giudizi civili ve ne sono parecchi nei quali, o per la qualità delle persone che litigano, o per la natura delle questioni che vi si trattano, la società vi è per un alto interesse pubblico direttamente impegnata, ed ai quali non potrebbe per conseguenza, senza danno, rimanere straniera? E non sono queste cause appunto che la saviezza delle nostre leggi, d'accordo in questo con le migliori legislazioni dei popoli civili, confidava alla speciale cura del pubblico ministero? E non sono ancora queste cause che togliete di presente alla sua vigilanza, radiando con una parola un intero titolo del codice di procedura civile? E credete proprio che la società non abbia alcuna ragione d'intervenire per mezzo di un suo speciale rappresentante in questi giudizi? alcun interesse a sorvegliare con ispeciale cura le cause nelle quali sono in questione l'interesse generale dello Stato e dell'ordine pubblico, lo stato delle persone e le tutele, il matrimonio e la separazione dei coniugi, i minori e gl'interdetti, la competenza dei giudici ed i conflitti di giurisdizione, la ricusazione dei giudici e l'azione civile contro di essi? Credete che la società possa e debba rimanere affatto estranea a queste grandi questioni? lasciarle interamente all'arbitrio delle parti ed all'attrito dei loro interessi e delle loro passioni? Per verità sarà forse di un pregio peregrino questa teorica novella di totale astensione, questa nuova estensione del principio *del lasciate fare e del lasciate passare*; ma io, per me, ho altro concetto della missione tutelatrice dello Stato, e non veggo senza pericolo questo generale abbandono, che taglia i nervi della sua autorità, diminuisce o toglie gli effetti benefici della sua missione.

Si è detto in terzo luogo, che « l'avviso del pubblico ministero pubblicamente ragionato è di molta, poca o niuna utilità alla magistratura che delibera, secondo che la dottrina sia molta, o poca, o niuna di chi lo pronunzia; che questa utilità era grande prima del 1862, soprattutto nelle provincie meridionali, dappoichè essendo il pubblico ministero un giudice che a-

veva tutto comune cogli altri giudici, tranne le funzioni, era scelto tra i migliori della magistratura, stimato già dai suoi compagni e dal foro, oltrechè sempre di grado maggiore dei giudici, cioè o pari al presidente se capo, o al vice-presidente se sostituto. Ma che oggi ch'è mutata la costituzione del pubblico ministero, oggi che è divenuto il rappresentante del potere esecutivo, che fa una carriera distinta da quella della magistratura e che ha minori guarantee personali, le sue conclusioni prive dell'autorità che proviene dall'inamovibilità dell'ufficio, dal grado e talvolta anche dalla fiducia che inspira ai magistrati per la sua eminente dottrina, non producono più quella grande utilità che prima producevano; o, come con parola poco degna e poco riguardosa è detto nello scritto dal quale quell'obiezione è tolta, non produce più quella grande utilità che valga la spesa dell'istituto. »

Io non intendo discutere questa obiezione; sono anzi disposto a dividere, fino ad un certo punto, le querimonie che contiene. Ma, che conchiudere dalla dolorosa osservazione? Certo, la sola conclusione razionale che si possa cavare da questa premessa, è che convenga ricondurre l'istituto del ministero pubblico a quel grado eminente di autorità e di dottrina che prima lo decorava, per produrre quella grande utilità che prima produceva. Ma sarebbe consiglio al certo poco savio e molto improvvido, se togliendo argomento da questo momentaneo scadimento, nel quale, per cagioni al certo non sue, si dice esser disceso l'istituto del pubblico ministero, si volesse non già rialzarlo, ma abatterlo sempre più e degradarlo. Chi ciò facesse, mi pare che somiglierebbe a quell'agricoltore, il quale, avendo un albero maestoso da cui raccoglieva molti ed utilissimi frutti, si avvisasse di abatterlo, solo perchè colpito dalla ghiaia portatavi da un torrente, sia diventato meno fruttifero ed ubertoso, nel mentre sarebbe bastato toglierne le pietre e l'arena per ridonargli l'antica vita ed il primitivo rigoglio.

Ed il danno sarebbe nel caso nostro tanto maggiore, in quanto che svigorito in quella maniera e per quella ragione l'istituto del pubblico ministero, egli si risentirebbe, e non potrebbe non risentirsi del colpo nell'esercizio delle funzioni, che pur gli lasciate, e special-

mente in quello dell'azione penale, che tanto interessa l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini.

Si è detto infine, « che la speditezza del procedimento sommario contribuisce potentemente a togliere rispetto ed efficacia alle conclusioni del pubblico ministero, mettendo questi nella necessità di dare le sue conclusioni quasi all'improvviso, senza che possa recarvi quella cura e quello studio nella sostanza e nella forma, che è necessario per dare una direzione alla magistratura. »

Ma, lasciando stare la questione se il procedimento sommario debba proprio rimanere come è al presente, certa cosa è, che se ad onta della speditezza di tali giudizi si trova, e può trovarsi, un giudice capace a sentenziarne sull'istante, io non so perchè non possa trovarsi un ufficiale del pubblico ministero capace a discuterne le questioni con la stessa facilità e prontezza. E se per la gravità e difficoltà di queste è obbligato il giudice di rimandare ad altra udienza la sua sentenza, può ben rimandarsene ad altra udienza la discussione.

Voi dunque lo vedete, o Signori, le ragioni che si sono addotte a pro dell'attuale progetto di legge non paiono per nessuna maniera sufficienti a giustificare il sostanzial mutamento che s'intende introdurre nell'ordine de' nostri giudizi.

La questione che si è promossa, Signori, è ancor più grave di quello che al primo aspetto si appalesa. Essa si eleva a principî più alti, a questioni più difficili; a quelle che si riferiscono all'ordinamento giudiziario in generale, ed a quello del pubblico ministero in particolare; questioni ardue, difficilissime, che si ricongiungono ancor esse all'ordinamento politico di ciascun paese, ed intorno alle quali si affaticarono e si affaticano gli uomini più dotti, gli scrittori più insigni. Nè queste questioni han mancato di affacciarsi sovente in questo stesso recinto del Senato. Voi ricorderete in effetti, come in occasione di un piccolo progetto di legge, che riguardava certe lievi modificazioni agli ordinamenti giudiziari, vennero mossi qui i più ardui problemi, le più grandi controversie intorno ad un migliore organamento giudiziario: alle nomine, alle promozioni, al trasferimento dei magistrati, all'or-

dine e alla disciplina dei loro corpi, alla elezione dei presidenti, e fino intorno ai titoli e ai gradi dei magistrati.

Più concitate furono le questioni che sorsero intorno all'istituto del pubblico ministero, istituto che essendo rimasto o ignoto, o molto debole in talune regioni, e specialmente in quelle che rimasero fino agli ultimi tempi col processo scritto, spoglie affatto dei vantaggi e della responsabilità della pubblica discussione, almeno per i giudizi civili, non era da tutti egualmente stimato e giudicato, e da alcuni segnatamente guardato con una certa diffidenza ed un certo disdegno. E rammenterete senza fallo i gravi problemi e le svariate questioni che vennero in quella occasione suscitati e promossi. — Vi deve essere un ministero pubblico presso le autorità giudiziarie? Come deve essere costituito? Debb'essere eletto causa per causa a tenore del bisogno, come è stato in gran parte finora in Inghilterra e in America, o per maggiore guarentigia e maggiore sicurezza debbe essere stabile e permanente, come tentasi ora di costituirlo in Inghilterra? Ed in questo caso, deve egli essere un magistrato inamovibile, investito di funzioni amovibili, ovvero dovrà essere un semplice rappresentante del potere esecutivo, revocabile ad arbitrio? Costituito nell'uno o nell'altro modo, quale sarà la sua organizzazione, quali le sue funzioni? Interverrà nell'ordine e nella disciplina interna della magistratura, o soltanto nei giudizi e nei processi? Prenderà parte alle sole materie penali, ovvero anche alle materie civili? Nei giudizi penali l'azione penale debbe essere confidata esclusivamente a lui, ovvero deve essere concesso anche alla magistratura giudicante di poterne promuovere, e con quali guarentigie, l'esercizio? L'intervento del ministero pubblico nei giudizi civili sarà volontario o necessario? Si spiegherà per via di azioni, o anche di semplici conclusioni? Saranno queste richieste in tutte le cause, o in alcune soltanto, e quali?

Queste ed altre simiglianti questioni furono in quella occasione promosse ed agitate; ma per la loro stessa difficoltà e complicità vennero, con saggia prudenza, rimandate dal Senato a' più lunghi studi, a più maturi consigli.

Ora di queste molteplici questioni il progetto attuale non si occupa che di una sola; quella

dell'intervento del pubblico ministero nei giudizi civili, e la risolve contro l'ordine presente de' giudizi, contro il sistema attuale della legislazione. Tutte le altre questioni che si riferiscono a questo subbietto dell'ordinamento giudiziario, quelle stesse che ha toccate sì egregiamente l'onorevole Senatore Trombetta, sono, fino a un certo punto, estranee alla discussione presente. Possono essere conseguenze più o meno lontane del progetto attuale, ma certo non sono in esso distintamente comprese.

Ora, o Signori, io mi asterrò scrupolosamente dall'allargare il terreno dell'attuale controversia, mi limiterò come mi sono limitato a quello solo che forma la materia del presente disegno di legge. Ed intorno a questo stesso, mi asterrò da ogni osservazione personale, da ogni argomento proprio. Mi permetterò soltanto di richiamare l'attenzione vostra, e quella dell'onorevole Ministro, sopra quello che in questi ultimi tempi è stata scritto, o fatto, dagli uomini più competenti e dalle nazioni più civili intorno alla questione speciale che ci occupa.

Io non invocherò l'esempio della Francia, nè ricorderò le fasi della sua legislazione, dalla legge del 1790 che costituì presso la magistratura elettiva i *commissari del governo*, magistrati immovibili nominati dal re, distinti affatto dagli *accusatori pubblici* nominati dal popolo, ed incaricati unicamente di requirere per la esecuzione delle leggi, così nei giudizi civili che nei giudizi penali; fino al decreto organico del 1810 che ordinò il pubblico ministero nella forma attuale, istituto che è sovrastato a tutti i mutamenti politici ed alle forme di governo che con troppa facilità si sono succedute in quel paese.

Io non ricorderò quelle leggi, non solo perchè sono generalmente note e corrispondono in grandissima parte a quelle che imperano attualmente presso di noi, ma specialmente perchè so che da qualche tempo è divenuto come di moda, presso qualcuno, il riguardare con una certa ripugnanza ed un certo disdegno leggi ed istituzioni già prima ciecamente seguite, per affannarsi ad imitare autorità ed esempi prima affatto ignorati o trascurati. Nè io mi meraviglio di ciò, perchè so che l'influenza morale come la politica, nelle nazioni come negli individui, segue sempre il potere e la vittoria. Roma antica non diffuse il suo diritto e le sue leggi

pel mondo che dopo averlo conquistato. Il primo Napoleone non portò il suo codice attraverso l'Europa che dietro le aquile imperiali. Oggi l'Impero germanico varrà certo con la sua potenza a diffondere le idee e gli istituti della dotta Alemagna assai più di quello, che valsero a farlo i nomi di Kant e di Hegel. Noi stessi, nazione rifatta ieri, ma avente la gloria e la responsabilità di due grandi civiltà, avremo influenza per quanto saremo potenti. Ma non bisogna nulla esagerare. Le imitazioni inconsiderate e servili non sono certo utili, nè onorevoli, da qualunque parte vengono; ma sarebbe superbia stolta e vana quella di respingere sotto pretesto di originalità, o peggio per disdegno, le grandi lezioni e gli utili esempi da dovunque provengono. L'umanità è una famiglia; ciascun popolo, ciascuna nazione lavora per sé e per gli altri, ed è in questo scambio continuo d'idee di scoperte di lavori che sta il progresso continuo dell'umanità e l'avvenire del mondo.

Impertanto, Signori, non è l'esempio delle leggi francesi che intendo invocare qui, perchè ricordo che a quelle leggi si è fatta l'accusa di soverchio accentramento, e si è giunto fino a voler trovare nell'innocente istituto del pubblico ministero una delle cagioni delle recenti sventure della Francia. Ma io desidero piuttosto richiamare l'attenzione vostra sopra quanto più di recente si è quivi scritto e pensato intorno a questa istituzione. Imperocchè se, per la lunga esperienza fattane, il pubblico ministero fosse tenuto in Francia in minor pregio di quello che è tenuto, se il suo intervento nei giudizi civili fosse reputato così inefficace ed inutile come presso di noi si pretende, certo questa opinione non avrebbe mancato di farsi strada ed esser propugnata, ora specialmente che tutti i problemi politici, amministrativi, giudiziari sono stati, con vigore novello, richiamati a seria discussione ed esame.

E non pertanto, Signori, per quanto avessi potuto leggere e ricercare non mi è riuscito di rinvenire presso questa nazione alcuno scrittore che proponga o di mutare sostanzialmente l'istituto del pubblico ministero, o solo di allontanarlo dai giudizi civili. Mi è occorso invece di trovar propugnato il sistema contrario.

Io lascerò da parte i nomi illustri di Garat, Merlin, Henrion-De-Pensey, Dupin, Dalloz, Or-

tolan, Ledeau ed altri moltissimi per venire ai più recenti.

Nel 1857 fu pubblicata un'opera che porta per titolo: *Philosophie de la procédure civile — Mémoire couronnée sur la reformation de la justice par Raimond Bordaou*. In quest'opera si contengono non poche proposte di riforme intorno all'ordinamento giudiziario, ma nessuna che accenni al pubblico ministero ed alle sue attribuzioni.

Nel 1867 fu pubblicata un'opera che ha per titolo: *De l'action du ministère public en matière civile par Debacq*. In questa si muovono non poche quistioni sull'azione del pubblico ministero come parte principale nei giudizi civili, ma come *parte aggiunta* si raccomanda di estendere il più possibile il concorso delle sue conclusioni all'udienza.

Nel 1868, poco prima delle riforme liberali dell'impero, fu pubblicata un'opera, che menò non poco rumore, e fu: *La France nouvelle par M. Prevost-Paradol*. Nel Capitolo VII del libro II, che ha per titolo: *De la Magistrature et de l'administration de la justice*, si fanno non poche proposte per un migliore ordinamento della giustizia, specialmente per rispetto alla nomina ed alla promozione dei magistrati; ma quanto al pubblico ministero, fatto un paragone non certo lusinghiero pel talento e la dottrina degli agenti del pubblico ministero rispetto al foro, e meno lusinghiero ancora per i magistrati rispetto al pubblico ministero, non si propone alcun cangiamento, od alcuna innovazione, e solo si raccomanda di confidare, a tenore del bisogno, alcune delle sue funzioni alle maggiori illustrazioni del foro.

Nel 1870 è stato pubblicato nel *Compte-rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, un'interessante monografia di Odilon Barrot, sull'organizzazione della giustizia in Francia: *De l'organisation judiciaire en France*. In questa opera si propongono le più ardite riforme intorno all'ordinamento della magistratura e le forme de' giudizi: ridotti a pochissimi i magistrati, il giuri nei giudizi civili come nei penali, la giustizia ambulante anzichè sedentaria. Ma intorno al pubblico ministero nulla, o pressochè nulla; si raccomanda soltanto di affidare l'accusa penale non solo al ministero pubblico, ma anche ai privati, e di confidare alcune funzioni del pubblico mini-

stero così nei giudizi civili, che nei penali agli avvocati più illustri del foro. Ecco del resto l'intero articolo 7 *Du Ministère public*.

« Je propose de maintenir le droit dont le gouvernement est investi, de choisir librement ceux des officiers de ce ministère qui devront le représenter ; seulement je ne reconnaitrais plus au parquet le droit *exclusif* de poursuite en matière de crime ; j'admettrais tout citoyen à entreprendre cette poursuite à ses risques et périls et sous sa responsabilité. Je ne craindrais pas l'abus d'un pareil droit ; dans l'état de nos mœurs, il en serait fait à peine usage.

» D'ailleurs cet abus pourrait être prévenu par des répressions sévères ; et, à cette occasion, je fais la remarque que nos juges sont beaucoup trop timides et trop réservés dans l'emploi qu'ils font des dommages-intérêts.

» Afin de diminuer autant que possible le nombre des officiers de parquet, je laisserais au gouvernement la faculté de se faire représenter dans telle ou telle affaire, soit civile, soit même criminelle, par un avocat qu'il choisirait dans le barreau, ainsi que cela se pratique déjà pour certaines administrations financières ; ce mandat n'étant qu'accidentel et seulement pour une affaire spéciale, l'avocat qui le riceverait, ne cesserebbe pas d'appartenere à son ordine. En même temps que cette faculté permettrait de réduire le nombre des officiers du parquet, elle tendrait à rapprocher de plus en plus le ministère public du barreau, et cela au grand vantaggio de l'un et de l'autre.»

Nel 1875 è stato pubblicato *Le Budget de l'Etat, comparé, expliqué, mis en lumière dans ses détails — Reformes financières, judiciaires et administratives par E. Vraye*. E fra le riforme progettate non ne ho letta nessuna che riguardi il pubblico ministero, ovvero la restrizione delle sue attribuzioni.

D'altra parte il signor Lavielle nelle sue opere, ed il signor De Vault nei suoi discorsi, propongono che il ministero pubblico intervenga e conchiuda, per regola, in tutti i giudizi civili. Ed il Ministro guardasigilli, con recenti circolari, raccomanda appunto agli agenti del pubblico ministero di seguire questo sistema, di conchiudere nel maggior numero di giudizi civili che sia loro possibile.

Non vi piace per avventura l'esempio della Francia? Ebbene, prendiamo un altro paese go-

vernato con una forma politica affatto diversa. L'articolo 91 della legge del 15 febbraio 1816, sull'ordinamento giudiziario della repubblica di Ginevra, è scritto così:

« Davanti la corte di giustizia ed il tribunale civile, il procuratore generale ed i suoi sostituti saranno intesi tutte le volte che essi stimeranno il loro ministero necessario e l'ordine pubblico interessato. Essi saranno tenuti di conchiudere in tutte le cause concernenti la repubblica, i comuni, gli stabilimenti pubblici, i minori, gl'interdetti, le donne maritate, gli assenti, le successioni vacanti, la direzione della massa de' creditori, nelle declinatorie per incompetenza, e in tutti gli altri casi in cui la legge lo prescriverà. »

E questi casi che estendono l'intervento del pubblico ministero nei giudizi civili sono indicati dagli articoli 255, 295, 322, 376 e 409 del codice ginevrino di procedura civile, ch'è tra i migliori codici di procedura.

In Prussia gli uffiziali del pubblico ministero non fanno parte dei funzionari dell'ordine giudiziario; essi sono nell'esercizio delle loro funzioni indipendenti affatto dai tribunali. Ma il ministero pubblico rappresentato dal *Procuratore di Stato generale*, dai *Procuratori di Stato superiori* e dai *Procuratori di Stato* prendono parte non solo nelle materie penali, ma ancora in parecchi giudizi civili, specialmente in quelli che possono interessare l'ordine pubblico e lo Stato, e nelle cause per nullità di matrimonio o per divorzio.

Presso di noi nel 23 novembre del 1863, l'onorevole Ministro della giustizia Pisanelli presentò al Senato il progetto di un nuovo Codice di procedura civile. In quel progetto è mantenuto l'intervento del pubblico ministero nei giudizi civili, e sono richieste le sue conclusioni, per molte cause come un obbligo, per tutte le altre come una facoltà commessa alla sua discrezione ed a quella della corte o del tribunale. E nella dotta Relazione che precede quel progetto, l'egregio giureconsulto spiega ampiamente le ragioni della necessità ed utilità di questo intervento con parole nobilissime, che sono spiacente di non poter ricordare al Senato per non allungare di più questo mio discorso.

Nel 1865, quel progetto di codice fu dall'onorevole Ministro Vacca sottomesso all'esame di una Commissione di eletti giureconsulti. Questa

nelle tornate del 3 e 4 maggio del 1865 esaminò la quistione della convenienza dell'intervento del pubblico ministero come parte aggiunta nei giudizi civili, e quasi ad uniformità la risolse per l'affermativa e ne determinò i casi nell'articolo 346 dell'attuale codice di procedura civile; con questa dichiarazione, che il difetto delle conclusioni del pubblico ministero costituisca nullità assoluta del giudizio se sono richieste per ragione di materia, nullità semplicemente relativa, se richieste per ragione di persona.

Nel 1865 un dotto professore di Gand, il signor *Alberico Allard* pubblicò un esame critico del codice di procedura civile italiano. In questo esame toglie in particolare considerazione la questione dell'intervento del pubblico ministero nei giudizi civili, ricorda le obiezioni che erano state fatte al sistema seguito dal codice, e si esprime con queste parole che domando il permesso di leggere per intero.

«Intorno alle cause da comunicarsi al pubblico ministero l'art. 346 ha colmato alcune lacune e chiarito alcuni dubbî, l'esame dei quali, come troppo particolari, andrebbe al di là del nostro proposito.

» Qui però si presenta un'interessante quistione di principî: l'intervento del pubblico ministero, come parte aggiunta, deve essere conservato nelle cause civili?

» La Commissione milanese ha esaminato la quistione molto profondamente, ed è venuta ad una conclusione negativa. Ecco, in compendio, le ragioni che fa valere in pro di un'innovazione così grave: « Quando la società ha un interesse diretto, come per esempio, in materia penale, quando la sicurezza pubblica è turbata o minacciata, quando la vita, l'onore, i beni del cittadino sono posti in pericolo, l'intervento del ministero pubblico è indispensabile. Non è però così in materia civile; qui l'interesse civile soltanto è in giuoco, l'ordine sociale non è punto scosso. Dicesi che la dignità ed il prestigio dell'istituzione ne soffrirebbero, se il suo ufficio si riducesse soltanto agli affari penali. Ma non è forse umiliante per la magistratura vedersi a fianco una specie d'incomodo guardiano, incaricato di vegliare alla retta intelligenza ed esatta applicazione della legge? E codesto antagonismo non è forse tale da far nascere dei conflitti? Una delle due: o i giudici sono,

e si stimano abbastanza illuminati, e non danno alcun peso alle conclusioni del pubblico ministero, ed allora a che avranno esse approdato? O attribuiscono una certa autorità al suo parere, e non è forse da temersi che possano perdere della loro personale autorità, ed anche della loro indipendenza? Aggiungi che nelle materie sommarie il pubblico ministero non sia, al caso di esaminare con la profondità necessaria la causa: le sue parole quindi non è sperabile che possano persuadere i giudici. Di più secondo l'attuale organizzazione giudiziaria le funzioni del pubblico ministero sono ricercate da più capaci candidati, poichè offrono più brillante carriera, e più rapidi avanzamenti. Non varrebbe meglio cercare di attirare queste forze vive verso le funzioni di giudice? Sarebbe più conforme a tutte le leggi di economia. Le persone incapaci, ed i corpi morali, difesi secondo legge, non avranno punto mestieri di protezione speciale. Finalmente si dice, che la necessità di comunicare la causa sia sorgente d'impedimenti e ritardi. »

La stessa tesi è stata di recente sostenuta da un membro della Camera degli avvocati nel Belgio, il quale ha portato qualche argomento nuovo.

Contuttociò l'intervento del pubblico ministero sembra dover trionfare di siffatti attacchi. Non vi ha, per quanto è a nostra cognizione, legislazione che vi abbia rinunciato, e ciò che si è fatto è di avere più o meno esteso la cerchia degli affari da comunicarglisi. Se l'esecuzione della legge dà luogo a qualche inconveniente, non bisogna attribuirlo al principio. Non si chiede dal pubblico ministero una sterile ripetizione delle difese; si vuole conoscere la sua opinione e basta che brevemente la motivi. Una buona ragione vale più che dieci cattive, e fa d'uopo passarsi su ciò che non merita di essere confutato. Nè in Francia, nè nel Belgio si è mai visto sorgere alcun conflitto tra i tribunali e i rappresentanti del pubblico ministero. Non è neppure esatto che la carriera del pubblico ministero sia più ricercata; tutto dipende dalle attitudini speciali; l'ufficio del giudice richiede più maturità, più esperienza; quello del pubblico ministero più spontaneità, più *talento di esposizione*, e l'abitudine della discussione. È un fatto che le

cause da comunicarglisi sono meglio istruite, e meglio giudicate delle altre. In tali cause l'interesse pubblico è più o meno in vista, e meritano che vi si adoperi maggior cura. Queste osservazioni sono sufficienti per giustificare il sistema seguito in Italia ed in Francia, che la Commissione Belga, senza opposizione, ha ratificato.

Nel 1869, l'ho accennato poc'anzi, è stato presentato alla Camera Belga, dal Ministro Bara, un progetto di revisione del codice di procedura civile. La relazione di quel progetto ci avverte che quivi ancora fu suscitata la questione del pubblico ministero, ma fu unanimamente risolta dalla Commissione in conformità del codice francese ed italiano. Eccone le parole:

« Dans ce dernier temp, cette partie du code de 1806 a été attaquée à deux points de vue bien différents. D'une part, on a exprimé le désir que le ministère public fût, de droit, entendu dans toutes les causes (M. Lavielle, ch. V., n. 8). — M. R. Vaulx, Discours cité — C'est la pratique suivie en France, en vertu de recentes circulaires. D'autre part, on veut qu'il ne le soit jamais (M. Gislain, avocat à Namur, 1867). Ni l'une ni l'autre de ces idées n'a pu être accueillie par la Commission. La nécessité d'une communication toujours préalable, aurait l'inconvénient de prolonger souvent les débats, sans grand profit pour la justice. Le rôle du ministère public serait même, par ainsi dire, abaissé, par cette intervention forcée.

» Mieux vaut assurément limiter son intervention aux affaires vraiment graves, dans les quelles s'agitent des questions auxquelles la société ne doit pas être étrangère. Si devant la cour de Cassation, le ministère public est toujours entendu, c'est que l'intérêt de la loi elle-même y est en jeu. L'ordre public est donc nécessairement engagé dans les débats soumis à cette juridiction suprême.

» Quant à supprimer absolument les conclusions du ministère public, ON Y PEUT ENCORE MOINS SONGER. Son concours est trop éminemment utile à l'administration de la justice, pour qu'il soit permis d'y renoncer. On allègue, à l'appui de la thèse contraire, l'inégalité résultante de cette intervention, au profit de celui des plaideurs, contre lequel le ministère public conclut, comme s'il ne fallait

tenir aucun compte de l'impartialité de son avis! On ne veut pas d'intermédiaire entre les parties et le juge, comme si le sort du procès ne dépendait pas souvent de la capacité et du talent des avocats! On signale enfin la contradiction possible entre les conclusions du ministère public et le jugement, comme si les réformations par des magistrats supérieurs ne fournissaient pas aux plaideurs de plus pénibles contrastes! »

Dopo questi ricordi io non aggiungerò altre parole; ringrazio anzi il Senato della benevolenza con la quale mi ha ascoltato.

Io non intendo nemmeno fare alcuna proposta. Se avessi qualche cosa a fare, pregherei l'onor. Ministro di riservare questa e le altre questioni che si riferiscono al pubblico ministero, al tempo in cui potrà essere con maggiore maturità trattato e discusso l'ordinamento generale della magistratura; e certo nessuno forse potrebbe con maggiore autorità e competenza risolvere l'arduo problema. Ma per ora mi sembra affrettato e non senza pericolo il grande mutamento che si viene ad introdurre nei nostri giudizi.

Quali che siano però le risoluzioni dell'onorevole Ministro, ed i voti del Senato io dichiaro che mi asterrò scrupolosamente di prendere ulteriormente parte alla questione. Per l'ufficio che ho ancora l'onore di tenere, appartenendo al pubblico ministero, è con ripugnanza che mi sono indotto a prendere la parola in questa controversia che così direttamente lo riguarda; ma era impegnato nella questione da molti miei precedenti, e non poteva tacere del tutto. Però mi avveggo di essere andato più in là di quello che mi era proposto; e per un sentimento di personale convenienza dichiaro che non prenderò alcun'altra parte alla discussione della presente legge, quali che siano le proposte che si facciano, quali le osservazioni e le risposte che mi vengano date.

Una sola cosa mi permetto di aggiungere, ed è di badar bene alle conseguenze di questa legge, non solo per le funzioni che si tolgono al pubblico ministero, ma ancora per l'efficacia di quelle che gli si lasciano. Imperocchè, che cosa è in sostanza il ministero pubblico, ed a che tiene la considerazione che si pone alle funzioni che egli esercita? Non ad altro per certo che alla parte completamente disinteres-

sata che egli è chiamato a compiere nelle contestazioni fra semplici privati. Il giorno in cui il ministero pubblico cesserà di compiere quest'ufficio, il giorno in cui non gli rimarrà delle sue funzioni che quella di parte principale, interessata in proprio nome alle lotte giudiziarie, il cittadino cesserà di vedere in lui il magistrato, organo imparziale e parola vivente della legge, per non considerare che l'avversario; ed il ministero pubblico, nelle funzioni che pur gli lasciate, avrà perduta ogni considerazione, ogni autorità, ogni fiducia.

(*Segni di adesione.*)

Senatore DE FILIPPO, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore DE FILIPPO, *Relatore*. L'onorevole Senatore De Falco ha creduto che l'Ufficio Centrale in una modificazione che egli ha fatto al primo articolo fosse andato molto al di là del progetto ministeriale, in quanto che egli ha creduto che l'Ufficio Centrale avesse anche escluso le cause matrimoniali dall'obbligo dell'intervento del pubblico ministero, stando alla lettera materiale di quella modificazione. Io ho forse il torto di non avere dichiarato in tempo essere quello un errore materiale di stampa; ma non l'ho fatto però per due ragioni; primamente perchè l'onorevole Presidente avendo dato lettura del progetto ministeriale, non cadeva in controversia la modificazione portata dall'Ufficio Centrale, il quale, naturalmente, quando si sarebbe discusso il 1. articolo, avrebbe avuto l'onore di segnalarlo per mezzo mio al Senato.

Ed anche per un'altra ragione non l'ho fatto, ed è che dalla Relazione questo errore rilevasi chiaramente.

E mi perdoni l'onorevole Senatore De Falco se mi sorprenda delle sue considerazioni al proposito, salvo che non abbia neppure creduto di volgere un rapido sguardo alla mia relazione, poichè altrimenti avrebbe trovato le ragioni per cui l'Ufficio Centrale precisamente conformandosi al progetto del Ministero e confortandone anzi il concetto, era venuto nell'idea di mantenere il pubblico ministero nelle cause matrimoniali.

Mi permetta il Senato che io dia lettura di queste parole in conferma di quanto ho avuto l'onore di dichiarare.

La Relazione così si esprime:

« Che se nelle cause relative al matrimonio fu conservato l'intervento del pubblico ministero, si è perchè esso è il rappresentante di una istituzione, che è il fondamento della famiglia e dell'intera società. »

Bene a ragione adunque ho detto che mi sorprende come l'onorevole Senatore De Falco abbia potuto credere che l'Ufficio Centrale avesse escluso anche le cause matrimoniali dall'obbligo dell'intervento del pubblico ministero.

Fatta questa dichiarazione, come io son uso a non iscostarmi dal fatto personale, non ho altro da aggiungere.

Senatore BORGATTI. Domando la parola per una mozione d'ordine.

Senatore DE FALCO. Domando la parola per un fatto personale.

PRESIDENTE. L'onorevole De Falco ha la parola per un fatto personale.

Senatore DE FALCO. Dopo la dichiarazione fatta testè dovrei astenermi anche dal rispondere al fatto personale dell'onorevole De Filippo. Ma per questa volta mi si permetta una brevissima parola.

E per verità io non posso non meravigliarmi della meraviglia e della sorpresa dimostrate dall'onorevole De Filippo. Imperocchè il mio discorso e le mie parole sono fondati interamente sugli articoli del progetto dell'Ufficio Centrale così come sono stampati; e così come stanno non possono avere altro senso ed altra intelligenza che quella che io ho loro data.

Difatti quale era l'articolo ministeriale?

Era questo: « Il pubblico ministero presso le corti d'appello ed i tribunali cessa di intervenire nei giudizi civili, fuorchè nelle cause matrimoniali, e nei casi in cui a termini di legge procede per via di azione. »

Quale è l'articolo che vi ha sostituito l'Ufficio Centrale?

È questo: « Il pubblico ministero presso le corti d'appello ed i tribunali, non interviene nei giudizi civili se non nei casi in cui, a termini di legge, procede per via di azione. »

Ora, se in questo articolo, sostituito dall'Ufficio Centrale a quello del Ministero, sono tolte le parole: *fuorchè nelle cause matrimoniali*, e si dice: *se non nei casi in cui, a termini di legge, procede per via d'azione*; mi parve chiarissimo che il concetto doveva essere quello di

SESSIONE DEL 1874-75 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1875

escludere l'intervento del pubblico Ministero dai giudizi civili *anche nelle cause matrimoniali*, e mantenerlo nei soli casi che *proceda per via di azione*; altrimenti la modificazione dell'Ufficio Centrale non avrebbe avuto senso.

Sono lieto dalla dichiarazione che ha fatto ora l'onorevole De Filippo di essere quello un errore di stampa, ma io non poteva divinarlo. Del resto, la differenza dei due progetti non cadeva che su di un solo caso, e la sostanza di ambedue rimane pressochè la stessa.

PRESIDENTE. La parola spetta all'onorevole Borgatti.

Senatore BORGATTI. Io non ho chiesto la parola per un fatto personale, quantunque più volte ne abbia avuto occasione. Non l'ho chiesta perchè credo di essere, fra gli oratori iscritti, quegli che viene dopo l'onorevole De Falco.

Io tengo molto a parlare nella tornata di quest'oggi, specialmente dopo i giudizi, non sempre esatti, pronunciati, a mio riguardo, dal primo degli oratori che ha parlato.

L'onorevole Senatore De Falco, esordendo il suo discorso, ha promesso di esser breve, di non volere che motivare il suo voto; ma poi ha pronunciato un lungo e dotto discorso, che d'altronde io ho ascoltato con tutta l'attenzione che si conveniva e con molta soddisfazione.

Ora, è stata chiesta la parola per una dichiarazione: non vorrei che, anche per questa dichiarazione, si occupasse l'ultima parte della seduta, e che non rimanesse più tempo a me per parlare quest'oggi; oppure mi fosse concesso di parlare quando il Senato è già stanco, e quand'io non potrei neppure aver coraggio di fare appello alla consueta sua benevola attenzione.

Io prego adunque l'onorevole Presidente di voler interpellare l'onorevole Senatore che ha chiesto la parola per una dichiarazione, se veramente egli sia disposto a contenersi nei termini di una breve dichiarazione; imperocchè, in caso diverso, io pregherei l'onorevole signor Presidente e lo stesso onorevole Senatore Vacca a volermi permettere di parlare in questo momento, rimandando la dichiarazione ad un momento più opportuno.

Senatore VACCA. La mia dichiarazione sarà brevissima.

PRESIDENTE. La dichiarazione che vuole fare

l'onorevole Senatore Vacca, sia che tratti d'astenersi dal voto, sia che motivi il suo voto, parmi indifferente che sia fatta ora o più tardi, perciò mantengo la parola al Senatore Borgatti.

Senatore BORGATTI. Queglino fra voi, o Signori, che hanno potuto assistere alle tornate precedenti, ricorderanno forse che, tanto dall'illustre Senatore Rossi, quanto dall'egregio Senatore Vitelleschi, il primo in occasione di una interpellanza da lui diretta al sig. Ministro delle Finanze per la condizione giuridica ed economica dei pubblici impiegati; il secondo nella discussione generale del progetto di legge sulla sovr'imposta sul registro, mi fecero l'onore di eccitarmi, a più riprese, di interloquire nella questione delle riforme e delle economie, nel senso in cui io ebbi più volte l'onore di parlare dinanzi al Senato, e principalmente nella tornata del 12 dicembre 1873, in occasione della discussione generale dei bilanci. Sononchè, o Signori, la questione delle riforme e delle economie, sollevata dai due lodati Senatori, è troppo vasta e troppo grave perchè io potessi osare di discorrerne per incidenza.

Epperò, riportandomi appunto alle cose ripetutamente dette, prima alla Camera elettiva, indi al Senato, mi limitai a dimostrare in succinto, che sarebbe in occasione di speciali ed appositi progetti di legge, che si potrebbero meglio concretare le idee, venire a pratiche conclusioni, e giudicare rettamente della *bontà*, dell'*opportunità* delle riforme e delle economie, e del *miglior modo* di recarle praticamente ad atto.

Noi ora siamo in questo caso. Abbiamo sott'occhio un progetto di legge, nel quale si trovano mirabilmente riunite le tre indicate ed essenziali condizioni: la *bontà* l'*opportunità* ed il modo praticamente migliore di attuazione.

È *buona* una riforma, quando, essendo essa rivolta a semplificare le pubbliche amministrazioni, ed a rendere l'azione del Governo facile, spedita, forte; contribuisce ad un tempo a diminuire la spesa in sollievo dei poveri contribuenti, ed a migliorare la sorte degli impiegati: imperocchè, l'economia che si ritrae può e deve servire appunto a migliorare la condizione degli impiegati, senza molestare i contribuenti.

È *opportuna* una riforma, quando è reclamata

SESSIONE DEL 1874-75. — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1875

da un'opinione illuminata, tranquilla, costante.

È migliore il metodo di attuazione, quando una riforma ha per oggetto principale e per iscopo finale di ricondurre la competenza dello Stato entro i naturali e costituzionali confini, recidendo tutto ciò che eccede cotali confini, e che la pubblica opinione e l'esperienza vengono additando siccome superfluo.

Sono questi i criterii, questi gli scopi, questo il modo di attuazione, onde Governo e Parlamento, fino dai primordi della nona legislatura, si impegnarono solennemente di venire attuando a gradi a gradi il programma amministrativo con cui era stata inaugurata la legislatura precedente, che fu la prima del Parlamento Italiano.

Di tutto ciò io ebbi l'onore di discorrere diffusamente dinanzi al Senato quando fui ammesso a svolgere una proposta di mia iniziativa; la quale, nella sostanza, è identica alla proposta attuale, specialmente dopo le dichiarazioni fatte dall'onorevole Relatore dell'Ufficio Centrale.

E le cose da me, in quella circostanza largamente esposte, potrà ognuno che ne abbia volontà e pazienza, ritrovarle nel rendiconto ufficiale della tornata del Senato del 3 aprile 1873, e nella Relazione successivamente distribuita ai singoli signori Senatori, collo stampato del Senato (N. 117) — Sessione 1871-72.

Riportandomi pertanto alle cose diffusamente dette nella citata tornata del 3 aprile 1873, e nella successiva mia Relazione, ora all'eloquenza vivace e calda dell'onorevole Senatore Trombetta, e a quella forbita ed ornata dell'onorevole Senatore De Falco, io contrapporrò la eloquenza modesta dei fatti, la logica calma dei principii comunemente ricevuti in questa materia; e sarò breve più che potrò, confortandomi di tratto in tratto dell'autorità stessa dell'onorevole Senatore De Falco.

Comincerò dal ricordare che fino dai primordi della nona legislatura, ossia dai primi mesi del 1866, Governo e Parlamento riconobbero e proclamarono solennemente che l'istituzione del pubblico ministero doveva essere riformata, e si trovarono concordi su questo punto. « Che l'intervento del ministero pubblico non è necessario se non nei giudizi penali; e che perciò si debbono restringere le attribuzioni di cotesto istituto ai soli affari

penali » aggiungendo che questo « era uno dei provvedimenti più reclamati dalla pubblica opinione. »

Questo d'altronde non era che la conseguenza logica e necessaria dell'applicazione di un principio fondamentale del nostro nuovo diritto pubblico interno, proclamato dal Governo medesimo per bocca del chiarissimo Senatore Scialoja, allora Ministro delle Finanze; come risulta dalle tornate della Camera dei Deputati del 22 gennaio e del 22 febbraio 1866. Il quale principio fondamentale fu pure confermato sotto la passata amministrazione per bocca dell'esimio Deputato Sella, allora Ministro delle Finanze. Egli infatti così si esprimeva nella tornata della Camera Elettiva, il 13 febbraio 1873: « V'è incontestabilmente (egli diceva) un desiderio generale, che s'impone quasi come una necessità, ed è che il Governo governi il meno possibile.... Si deve quindi desiderare che il Governo metta la mano il meno possibile nelle cose nelle quali non è STRETTAMENTE INDISPENSABILE CHE S'INGERISCA. »

Ora, chi oserebbe asserire che sia strettamente indispensabile che il pubblico ministero, rappresentante del Governo presso l'Autorità giudiziaria (chè tale lo definisce la nostra legge), s'ingerisca delle materie civili? Chi oserebbe affermarlo? Non l'osò neppure uno dei fautori più autorevoli di questa istituzione, l'onorevole Senatore De Falco, il quale invece, essendo Guardasigilli anche in quel tempo, diceva alla Camera dei Deputati nella tornata del 22 novembre 1872: « che il pubblico ministero è necessario SOLAMENTE nelle materie penali, e che nella civile egli lo credeva soltanto molto utile.

A me basta di prender atto di cotesta importantissima confessione; imperocchè è elementare, in diritto pubblico, che nelle cose di Governo ciò che non è necessario, non solo non è utile, ma è dannoso. È dannoso prima di tutto per i contribuenti perchè più il Governo s'ingerisce e più cresce il bisogno di aumentare la classe già troppo numerosa dei pubblici impiegati con pregiudizio di essi medesimi. È dannoso, in secondo luogo, per il Governo stesso, « perchè i Governi sono tanto più deboli quanto più si vogliono ingerire, e perchè quanto più s'ingeriscono tanto più

crebbe la loro responsabilità. E siccome non possono di tutto rispondere, la loro soverchia ingerenza *diminuisce la loro forza*, ed accresce la loro responsabilità. »

Così si esprimeva l'onorevole Senatore Scialoja, Ministro delle Finanze, nella tornata della Camera dei Deputati, il 22 febbraio 1866, in piena conformità di ciò che disse più tardi sullo stesso proposito il Ministro delle Finanze onor. Sella. E bisogna davvero non aver mai aperto un libro, che tratti ai giorni nostri di queste materie, per meravigliarsi di cotali regole elementari del diritto pubblico odierno.

A coteste logiche e necessarie induzioni dei principî fondamentali del nostro diritto pubblico odierno; e alle inevitabili conseguenze dei citati precedenti governativi e parlamentari, aggiungerò ora le manifestazioni dell'opinione pubblica, confermate, e rese autorevoli e solenni: *primo* per fatto ed atto del Governo; *secondo* dalle proposte, deliberazioni, e dagli Atti del Parlamento; *terzo* dai voti del primo Congresso giuridico italiano.

Le manifestazioni della pubblica opinione furono prima di tutto rese autorevoli e solenni per atto e fatto del Governo. Ciò risulta dalla tornata del 20 marzo 1866, della Camera elettiva. Il Guardasigilli d'allora, messo alle strette da una domanda di riforma del pubblico ministero; la quale, sebbene gli fosse mossa da un unico Deputato, era tuttavia l'espressione manifesta di un voto generale della pubblica opinione e della maggioranza parlamentare; il Guardasigilli d'allora, ripeto, messo alle strette da cotale domanda, assunse l'impegno e promise solennemente di presentare *al più presto possibile* (sono parole testuali) un progetto di legge intorno al pubblico ministero.

Vero è che cotale promessa fu abilmente circondata di sottili ed accorte cautele; ma la promessa di presentare un progetto di legge fu fatta; e questo fatto bastò da per sé a creare la necessità di pur fare qualche cosa, e quindi ad esautorare la istituzione del pubblico ministero, tanto più che non erano ancora trascorsi tre mesi dacchè essa era in esecuzione. Sarebbe un recar onta alla franchezza ed al coraggio di quel Guardasigilli, supponendo che egli avesse esitato un solo istante a respingere recisamente quella domanda, se non fosse

stato persuaso, in sua coscienza, che pur qualche cosa bisognava fare.

In seguito dirò il resto. Ma intanto cade qui in acconcio di avvertire che nella tornata del Senato del 31 gennaio 1873, essendo caduta la discussione sull'istituzione del pubblico ministero, alla quale mi stimai in dovere di prendere parte anch'io, tutti fautori ed avversarii della istituzione, fummo d'accordo nel riconoscere che essa doveva essere corretta; ed io anzi presi atto di questa dichiarazione: siccome fummo inoltre tutti d'accordo nel riconoscere che tutte le *grandi questioni*, a cui alludeva il Guardasigilli nella tornata della Camera elettiva il 20 marzo 1866, si riducono ad una sola, la quale possa dirsi veramente *questione di merito*, toccante cioè la sostanza della istituzione; e consiste in sapere se il pubblico ministero debba essere il rappresentante del potere esecutivo, o piuttosto un magistrato inamovibile, un *magistrato in missione*, com'era col sistema che vigeva nelle provincie Napolitane prima della legge attuale. Il Guardasigilli d'allora dichiarò recisamente, nella citata seduta della Camera elettiva, del 20 marzo 1866, che egli opinava per il primo sistema, vale a dire che il pubblico ministero debba essere necessariamente, in uno stato retto a forma rappresentativa, e con un Ministro della Giustizia responsabile, il rappresentante del potere esecutivo. Con che egli stesso veniva a confessare che il progetto di legge da lui promesso non poteva riferirsi che al più od al meno delle attribuzioni attuali del pubblico ministero. E se si dovesse badare attentamente a tutto quello che fu detto nella citata circostanza, come ci ho badato io, se si tenesse conto delle parole onde l'interpellante, ossia il Deputato che aveva mossa la dimanda di riforma del pubblico Ministero, prese atto delle dichiarazioni dell'onorevole Ministro, bisognerebbe concludere che il signor Ministro era pur egli del parere dell'interpellante e della maggioranza parlamentare; val quanto dire che l'ingerenza del pubblico ministero debba restringersi unicamente alle materie penali. E difatti l'interpellante così concludeva, dopo i discorsi del Guardasigilli: « Io mi compiaccio che il Guardasigilli nella sua difesa del pubblico ministero l'abbia *solo* considerato come magistrato *accusatore*, e *nulla* abbia detto in difesa delle attribuzioni sue in cause civili. »

Io non trovo nel rendiconto della più volte ricordata tornata del 20 marzo 1866, che il Guardasigilli facesse alcun'osservazione, alcuna riserva dopo cotale esplicita dichiarazione dell'interpellante.

Dissi che in secondo luogo le manifestazioni della pubblica opinione furono confermate dalle proposte, dalle deliberazioni, dagli Atti del Parlamento. Valga per tutti una splendida ed accurata Relazione presentata alla Camera elettiva, nella tornata del 24 aprile 1866, in nome di una Commissione, che dal numero dei suoi componenti ebbe nome di *Commissione dei Quindici*.

A pagine 82 e 83 di questa Relazione, che è in un volume della raccolta degli *Atti del Parlamento*, esistente nella biblioteca del Senato; si legge:

« Con ciò si otterrebbe.... (Prima di queste parole sono indicate le diverse riforme ed economie che si potrebbero ottenere sul bilancio della giustizia) con ciò si otterrebbe una notevole economia, la quale potrebbe essere accresciuta *d'assai* con un altro provvedimento *reclamato dalla pubblica opinione*; quello della *diminuzione* del numero e delle *ingerenze* del pubblico ministero. »

E qui avvertò l'onorevole mio amico, il Senatore Trombetta, che la lodata Commissione aveva premesso nella sua Relazione che le economie possono essere o *causa* od *effetto* delle riforme: quando sono *causa*, ossia si fanno le riforme unicamente per ottenere delle economie; in questo caso io sono perfettamente di accordo coll'onorevole Trombetta. Ma quando le economie sono l'*effetto* delle riforme, ossia derivano naturalmente da una riforma buona ed opportuna, e le riforme buone ed opportune sono anche utili; in questo caso i timori dell'onorevole Trombetta debbono svanire; e dovrebbe egli riconoscere che di cotesta materia io non parlo a caso, e che ne ho fatto qualche studio accurato. Ripeto che restringendo le ingerenze del Governo entro i limiti di *stretta necessità* ne derivano sempre questi due vantaggi, che debbono essere inseparabili nelle riforme e nelle economie: si giova ad un tempo al Governo ed ai contribuenti.

Queste erano le regole fondamentali, che la Commissione dei *Quindici* premetteva nella sua

splendida Relazione, compilata dall'onorevole Correnti.

Mi perdoni il Senato la digressione, intanto che io ritorno subito alle citate pagine della detta Relazione; e cioè che fra le riforme proposte per alleggerire il bilancio della Giustizia vi era « un altro provvedimento, *reclamato dalla pubblica opinione*; quello della *diminuzione* del numero e delle *ingerenze* del pubblico ministero. » E qui pure vede l'onorevole Trombetta che non si trattava soltanto di diminuire il *numero* degli ufficiali del pubblico ministero, per fare una economia; ma si diceva di diminuire ad un tempo le *ingerenze* del pubblico ministero, poichè da cotesta diminuzione soltanto sarebbe derivata l'altra del numero degli ufficiali del pubblico ministero.

E più sotto, riassumendo la Commissione le riforme e le economie tutte da essa proposte, concludeva, riguardo al pubblico ministero, che debbano essere « ristrette le sue attribuzioni alle *sole* cause penali, ed alla tutela e difesa dei diritti dello Stato nelle contenzioni civili. » Era intendimento della lodata Commissione di incaricare il pubblico ministero, una volta dispensato dalle inutili sue ingerenze nell'udienze civili, della difesa delle cause erariali dove lo Stato è tratto in giudizio come privato. Intendimento logico senza dubbio, ma che è stato prudente consiglio di abbandonare per ragioni che qui sarebbe fuor di luogo indicare.

Nella Relazione poi della sotto Commissione, nominata nel seno della Commissione dei *Quindici*, e più particolarmente incaricata delle riforme e delle economie pel Ministero della Giustizia, di cui fu Relatore l'onorevole De Cesare, ora meritissimo Consigliere della Corte dei Conti, alla pagina 152, così si diceva:

« La sotto Commissione crede eziandio possibile, *giusto* ed economico, di *restringere le attribuzioni* del pubblico ministero ai *sol*i affari penali, ed alla tutela e difesa dei diritti dello Stato nelle cause civili. » E più sotto a pagina 155.

« La sotto Commissione non può non esprimere il voto che la *MAGGIORE* riduzione del personale delle Corti e dei Tribunali debba cadere sul numero *strabocchevole* degli agenti del pubblico ministero. »

Identiche adunque furono le conclusioni della Commissione generale dei *Quindici* e della Commissione speciale: di restringere cioè l'ingerenza del pubblico ministero per aver modo di diminuire il numero de' suoi ufficiali, e fare un'economia, senza ricorrere ai contribuenti, come era stato dichiarato e promesso formalmente.

Di cotale Commissione, detta dei *Quindici*, oltre ad alcune individualità più spiccate della *Sinistra*, facevano parte i compianti *Cordova*, *Ricci Vincenzo*, *Rattazzi*; oltre il *Depretis*, il *Mordini*, e qualche altro onorevole Deputato allora appartenente al *Centro sinistro*. La *Destra* era rappresentata dagli onorevoli *Minghetti*, *Sella*, *Lanza Giovanni*, *De-Vincenzi*, e qualche altro: nomi certamente non sospetti di essere poco solleciti nella difesa e conservazione delle prerogative e del prestigio del Governo e de' suoi agenti.

Dissi che le manifestazioni della pubblica opinione furono per ultimo confermate e rese solenni ed autorevoli dai voti del primo Congresso giuridico italiano, tenutosi in Roma tre anni or sono. È noto che quella dotta assemblea, competente senza dubbio in questa materia, deliberò a suffragi unanimi che si dovesse esprimere al Governo e al Parlamento il voto che le ingerenze del pubblico ministero fossero ristrette ai soli giudizi penali.

La proposta che diede luogo a cotale unanime deliberazione portava per prima firma quella del compianto uomo di Stato, che diede il suo nome alla legge del 1859, colla quale venne introdotta dalla Francia in Piemonte la istituzione del pubblico ministero.

Si riconosca adunque che se anche l'attuale progetto di legge si spingesse fino ad abolire affatto l'ingerenza del pubblico ministero nei giudizi civili, non sarebbe poi quella enorme cosa, quel *finimondo* (mi si perdoni la frase) temuto dall'onorevole Trombetta; e, sebbene con accento meno concitato, anche dall'onorevole Senatore De Falco. Anzi la riforma sarebbe raccomandata da molti ed autorevoli precedenti, come udiste, o Signori; e ciò che più importa, discenderebbe logicamente dai principî fondamentali del diritto pubblico proprio di uno Stato retto a libertà.

Ma qui l'onorevole Senatore Trombetta diceva: « Voi siete molto più radicali; voi volevate

andare molto più oltre. » Sì, è verissimo; ma per un radicalismo di cui non può temere se non colui che è digiuno degli studî propri di questa materia, e per una ragione molto semplice ed elementare.

Se il Senato me lo permette, leggerò le poche parole che si riferiscono all'infondato giudizio pronunciato contro di me dall'onorevole Trombetta, e che sono raccolte esattamente nel rendiconto della tornata del Senato del 3 di aprile 1873:

« A tutto questo aggiungerò (dicevo allora) che, a mio avviso, si potrebbe, senza pregiudizio alcuno, restringere perfino la competenza del pubblico ministero anche nel penale; e soprattutto si potrebbe e si dovrebbe stabilire, come qualche recente scrittore veniva opportunamente suggerendo, che *anche il privato cittadino abbia diritto di esercitare l'azione penale non solo come parte civile, ma come vera parte accusatrice.* »

Indi io proseguiva:

« In cotal guisa si potrebbe a poco a poco rivendicare all'iniziativa privata ed all'azione penale la necessaria energia e libertà; nè si avrebbe, come ora, a lamentare troppo spesso l'indifferenza dei privati per lo scoprimento e per la repressione dei reati. »

E qui pure mi sia concessa una breve digressione. Avviene dei popoli ciò che accade degli individui sottoposti a tutela. Colui che sa di avere chi si occupi degli affari suoi, poco se ne cura egli stesso; e i sottoposti a tutela non giungono a trattare con intelligenza ed amore i propri affari se non quando sono divenuti liberi nella propria iniziativa, e responsabili del fatto proprio. Anche nel governo dei popoli l'eccessiva e perpetua tutela non è segno di avanzata civiltà e di libertà ben intesa, on. Trombetta; è invece indizio sicuro di infanzia sociale o di servitù. Presso i popoli liberi poca è la tutela, come sono poche le leggi e semplicissimi gli istituti governativi. Anzi le poche leggi sono d'indole negativa; onde impedire che l'esercizio di ogni iniziativa e libertà individuale non trasmodi in pregiudizio dell'iniziativa e libertà altrui.

E qui mi ricordo opportunamente che *Giulio Simon* al Corpo legislativo, se non erro, e durante il secondo impero, disse acconciamente che in Francia era stato invertito il principio

SESSIONE DEL 1874-75 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 MAGGIO 1875

fondamentale del diritto pubblico interno. In Inghilterra *si può fare tutto ciò che la legge non vieta*; invece in Francia *non si può fare se non quello che la legge permette*. Indi il lodato pubblicista francese, esclamava: *ormai siamo in Francia ridotti a questo, di non poter più fare il bene se non per via di petizione*.

Nè mi accusi qui l'onorevole De Falco che io sia del numero di coloro che dopo avere incensata la Francia, nei giorni della maggior sua potenza, ora profittano delle sue sventure per condannare tutto quello che essa ha fatto.

Le mie opinioni, sulle istituzioni e sulla legislazione francese, sono sempre le stesse da molti ma molti anni.

Ed ebbi altra volta a ricordare in Senato una molto espressiva sentenza del nostro Cesare Balbo, il quale attribuiva la causa di tutti i mali che ai suoi tempi accadevano in Francia e di quelli che egli vaticinava, e che pur troppo sono accaduti, al *pasticcio* che in Francia si volle fare della *carta rappresentativa inglese*, e delle istituzioni dispotiche del cesarismo repubblicano ed imperiale.

Nè occorre un senno peregrino per comprendere che è da cotale *pasticcio* che deriva la cagione, onde le libertà costituzionali non hanno potuto allignare in Francia. È nelle istituzioni le quali, come quella del pubblico ministero, concepite *ab irato*, nei giorni della baldoria rivoluzionaria, in un momento di reazione e di diffidenza del potere politico verso il potere giudiziario, divennero poscia acconcio strumento di dispotismo sotto il Consolato e l'Impero, che si deve cercar la causa per cui la Francia è tuttavia condannata a dibattersi irrequieta tra la dittatura personale e l'anarchia, ed ora è ridotta ad essere governata da una forma che non si può, nè si deve dire se veramente sia monarchia o repubblica. In sostanza è la negazione di ogni forma di Governo; esempio unico nella storia dei popoli civili!

Ma, riprendendo il discorso, interrotto di nuovo, e continuando su ciò che io aveva l'onore di esporre al Senato, nella più volte citata seduta del 3 aprile 1873, a proposito della esorbitanza delle attribuzioni del Pubblico Ministero anche nel penale, io mi riportava ad un giudizio non sospetto di inclinazioni malevole verso le istituzioni francesi, al giudizio

del compianto Odilon-Barrot, che anche l'onorevole De Falco ha invocato, ma non in quella parte in cui l'insigne giureperito e pubblicista viene dimostrando come l'intervento obbligatorio del Pubblico Ministero nei giudizi penali sia una enormezza; *uno dei principali vizi dell'istituzione*:

« Il diritto di accusa (egli dice) appartiene in Francia a tutti i cittadini, ma è subordinato, nel suo esercizio, all'intervento obbligatorio del Ministero Pubblico. »

Di maniera che, se il Pubblico Ministero non interviene, *l'accusa privata cade di per se stessa* (sono le parole precise fedelmente tradotte dal testo francese nell'opera, che citai nella tornata del Senato del 3 di aprile 1873, indicando, colla consueta mia precisione, il volume, e perfino le pagine).

« Egualmente (soggiunge indi appresso) per la nostra legge ogni azione penale, se è diretta contro un funzionario qualunque, viene subordinata all'approvazione del Consiglio di Stato, nella stessa guisa che, quando è rivolta contro un privato, è subordinata *al beneplacito e buon volere degli agenti del Pubblico Ministero*. Ecco (egli esclama) a che è ridotta l'azione comune in Francia! Ecco ciò che si è fatto del diritto, che spetta a ciascun cittadino di domandare riparazione di un'offesa che gli sia stata recata. Cotale diritto, anzichè essere assoluto, è limitato soltanto dalla responsabilità di colui che l'esercita, *è invece sottomesso al buon volere degli agenti dell'autorità*. »

E continua di questo tenore, incalzando sempre più negli argomenti, per dimostrare che *costeste condizioni sono ingiuste ed illiberali*, e che è d'uopo correggere sollecitamente l'istituzione, se si vuole che essa sia conforme a libertà ed a giustizia. E badino gli onorevoli De Falco e Trombetta che lo scritto di Odilon-Barrot sulle istituzioni giudiziarie della Francia è l'ultima, od almeno una delle ultime pubblicate in questi ultimi tempi. Se io ho citato di nuovo questo insigne giureperito e statista francese, non l'ho fatto, per la smania di *ornare i miei discorsi di citazioni*, ma perchè, prima di tutto, l'autorità stessa è stata invocata erroneamente dal preopinante, e perchè i principii a cui si riferisce lo scrittore francese sono gli stessi e gli identici onde io ho sempre sostenuto, e mantengo che le attribuzioni del

Ministero Pubblico sieno eccessive anche nel penale.

Mi viene qui acconcio di dichiarare all'onorevole Senatore Trombetta che se egli vorrà compiacersi di riprendere sott'occhio il rendiconto ufficiale della più volte citata seduta senatoria del 3 aprile 1873, vedrà che io non ebbi mai in animo di rendere responsabile il Ministero Pubblico degli eccessi che, a più riprese, nelle diverse rivoluzioni, disonorarono in Francia non solo la civiltà, ma la umanità.

Soltanto, poichè i difensori del Pubblico Ministero, con un lirismo giovanile davvero, mi venivano cantando con Henrion De Pensey che il Pubblico Ministero *quale* veniva costituito nell'anno VIII della Repubblica Francese è *uno dei progressi della civiltà moderna*; e col Merlin che « la Repubblica Romana non sarebbe caduta, se il pubblico ministero fosse esistito *a reprimere le prime imprese degli ambiziosi* » era naturale che io rispondessi che se cotesti innocenti sfoghi rettorici potevano perdonarsi ai tempi degli Henrion De Pensey e dei Merlin, quando il fascino di coteste istituzioni era accresciuto dai successi strepitosi delle guerre e delle conquiste e dalla gloria di un gran genio, signore della fortunata nazione; non erano tuttavia più tollerabili dopo che una esperienza ben triste aveva pur troppo dimostrato se il Pubblico Ministero avesse la prodigiosa virtù di salvare le repubbliche, gl'imperî, le monarchie sotto qualsiasi forma.

Importata cotale istituzione del Pubblico Ministero in Piemonte nel 1859 tal quale fu istituita sotto la prima Repubblica Francese e si mantiene tuttavia in Francia, voi sapete, o Signori, che colla legge d'unificazione del 1865 venne estesa a tutto il nuovo regno. Ma, come ebbi già l'onore di ricordarvi, non erano ancora passati tre mesi, che il Governo stesso, siccome risulta dalla seduta della Camera elettiva del 20 marzo 1866, tante volte ricordata, dovette prendere impegno di presentare sollecitamente un progetto di legge sul Pubblico Ministero. Tanto poco la nuova istituzione trovò favore in Italia e parve acconcia, com'è di presente, alle libertà conquistate!

Si è detto che in Inghilterra pure ora si sta studiando di introdurre la istituzione del Pubblico Ministero. Io non so, prima di tutto, se ciò avverrà mai; ma, anche avvenendo, chi oserà

affermare che la istituzione del Pubblico Ministero sarà stabilita in Inghilterra tal quale essa è in Francia e da noi? Io credo di poter affermare che se mai accadesse che in Inghilterra si introducesse (di che io dubito assai) la istituzione francese del Pubblico Ministero, non potrebbe essere che limitatamente ai giudizi penali.

Bisogna proprio non avere nozione alcuna della organizzazione giudiziaria inglese, ed ignorare affatto i principî elementari del diritto pubblico di quel libero Stato, per potere credere che si possa ivi introdurre il Ministero Pubblico, come è in Francia e da noi, nei giudizi civili.

In Prussia e in Austria il Pubblico Ministero è costituito per rappresentare lo Stato nei giudizi penali; locchè è veramente conforme alle origini ed allo spirito di questa antica istituzione. L'Austria e la Prussia non sono Stati dove il Governo sia indifferente a conservare le proprie prerogative in tutto ciò che è necessario ad una buona amministrazione della giustizia.

In Italia, come vedemmo, non erano ancora trascorsi tre mesi dacchè la istituzione del Pubblico Ministero era stata estesa a tutto il Regno, tal quale era stata importata dalla Francia nel 1859, che lo stesso governo si vide costretto a promettere formalmente di riformarla, in omaggio al voto generale della opinione illuminata delle persone competenti e della maggioranza parlamentare, che più e più volte avevano espresso il voto di restringere l'ufficio del Pubblico Ministero ai soli giudizi penali.

Ma nel caso nostro non si tratta di restringere l'intervento del Pubblico Ministero alle sole cause penali, nè si tratta neppure di escluderlo dai giudizi civili; si tratta principalmente di togliere quell'enorme, me lo perdoni l'onore Senatore Trombetta, quell'enorme, che si contiene nell'articolo 141 della legge attuale. Io prego gli onorevoli Senatori a concedermi di leggere quest'articolo se, per avventura, non tutti l'avessero presente nella sua forma precisa. Esso dice: « Un ufficiale del Pubblico Ministero *assiste* a tutte le adunanze delle Corti e dei tribunali. In mancanza del suo intervento l'adunanza non è LEGITTIMA. »

Come la udienza non è LEGITTIMA? O che i

tribunali ricevono forse la giurisdizione dalla presenza di un agente del Governo?

Non è LEGITTIMA la udienza neppure quando i privati cittadini contendono in giudizio unicamente del *tuo* e del *mio*, rappresentati dai rispettivi avvocati o procuratori? Ed è ciò comportabile in uno Stato retto a libertà, dove perfino le riunioni popolari sono permesse, e sono *legittime* anche senza l'intervento dell'agente del Governo? Che l'agente del Governo, ossia l'ufficiale del Pubblico Ministero, sia in facoltà di intervenire in tutte le udienze civili, quando lo stima o necessario od opportuno, si passi per ora; ma che *debba* intervenire solo per rendere *legittima* la udienza civile colla ridicola formalità del suo personale intervento, oh questo è troppo; e neppure sotto gli Stati più dispotici, anteriori al nostro Regno, si spinse la ingerenza del Governo nella amministrazione della giustizia a questo eccesso.

Io penso quindi che se anche questo progetto di legge non presentasse se non il vantaggio di togliere quest'enormeza, assolutamente incompatibile colle libere nostre istituzioni, ciò basterebbe senza dubbio perchè il Senato vi debba accordare di lieto animo il proprio suffragio.

E qui mi viene opportuna una dichiarazione.

Taluni mi hanno attribuito il merito di essere stato il primo dei Guardasigilli del Regno d'Italia che iniziò la riforma del Pubblico Ministero. Altri invece mi hanno accusato di aver voluto mettere la mano profana in questa *arca santa* per la velleità di apparire un Ministro innovatore, un Ministro riformatore.

Non è vera nè l'una nè l'altra cosa: non accetto la lode e respingo il biasimo.

Il merito dell'iniziativa è dovuto all'onorevole De Falco, come risulta dalla tornata della Camera elettiva del 20 marzo 1873, in cui egli assunse formale impegno di presentare *al più presto possibile* un progetto di legge.

Per quanto fosse intendimento suo di limitare la promessa riforma del Pubblico Ministero a poca cosa, è pur sempre vero che la necessità di metter mano alla riforma di questa istituzione e di ritoccarla, la creò l'onorevole Senatore De Falco; e quindi è indubitato che il merito dell'iniziativa è dovuto a lui.

In quanto a me, è vero, nel breve tempo in cui fui Ministro, mi occupai di questa riforma;

ma lo feci prima di tutto per un intimo e costante convincimento mio personale; lo feci in secondo luogo per obbligo, perchè tutti ricorderanno che il Ministero, di cui io ebbi l'onore di far parte, ebbe dei poteri straordinari per introdurre alcune riforme negli organici delle *amministrazioni centrali e degli uffici da esse immediatamente dipendenti*; ed esiste la legge che accordò cotali poteri. Ma ebbe inoltre l'invito formale del Parlamento di presentare alcuni progetti di legge per altre riforme, tra le quali si comprendeva principalmente quella del Pubblico Ministero.

Io non potevo adunque dispensarmi dallo studio di un progetto di legge per la accennata riforma; nè mi dispensai per riguardo ancora all'impegno che mi era stato legato dall'illustre mio predecessore, il Senatore De Falco. Aggiungerò inoltre che la Commissione, incaricata del coordinamento del Codice di procedura civile, espresse il desiderio che i casi, nei quali il Pubblico Ministero è obbligato a dare le sue conclusioni, fossero diminuiti; come risulta dalla tornata della Camera elettiva del 16 marzo 1866.

Il merito poi di avere presentata una proposta concreta, savia ed opportuna, è dovuto all'onorevole mio amico, Relatore dell'Ufficio Centrale, il Senatore De Filippo, sotto il Ministero Menabrea-Digny, in cui egli sostenne degnamente il portafoglio della giustizia. Il progetto De Filippo era nella prima parte composto di tre articoli, che nella sostanza corrispondono alla prima parte del progetto attuale. Se l'onorevole De Falco non ne è contento, nè gli sembra che il progetto attuale corrisponda nella sostanza al progetto De Filippo, credo di potergli promettere fin d'ora che nella discussione degli articoli procaccieremo, rendendo più chiara la forma, che la prima parte di questo progetto corrisponda meglio nella sostanza alla prima parte del progetto dell'onorevole Senatore De Filippo.

Senatore DE FALCO (*interrompendo*). Io non sono contento nè dell'uno nè dell'altro.

Senatore BORGATTI. La identica proposta fu ripresentata dall'onorevole Deputato Raeli, Ministro Guardasigilli, sotto il Ministero Lanza-Sella; ed ora è ripresentata di nuovo dal Ministero presente, per mezzo dell'illustre Guardasigilli attuale, personaggio, il quale ai prin-

cipi di una larga e sapiente libertà congiunge le convinzioni e le abitudini del magistrato e dell'uomo politico, etnace delle necessarie e ragionevoli prerogative del Governo, geloso quant'altri lo possono essere del prestigio delle nostre istituzioni: tutta la sua vita pubblica e la sua splendida carriera ne fanno incontrastabile testimonianza.

Non avendo io potuto, nell'occasione in cui si discusse in Senato, quattro anni or sono, il progetto di legge per le modificazioni all'ordinamento giudiziario, proposte dall'onorevole De Falco, allora pure Ministro della Giustizia, presentare, in forma di emendamento, i tre ricordati articoli, costituenti la prima parte del progetto De Filippo, come m'ero prefisso; vinto dalle insistenti preghiere dello stesso Senatore De Falco e di taluni degli onorevoli miei Colleghi, rinunciai per il momento a presentare i tre articoli in forma di emendamento, ma ad un tempo mi riservai espressamente di presentare i tre articoli medesimi in forma di proposta di legge d'iniziativa parlamentare.

E ciò feci ben presto; ed ebbi la soddisfazione di veder accolta la proposta per la *lettura*, nel Comitato degli Uffici riuniti a scrutinio segreto, alla quasi unanimità (credo che fossero sessanta voti favorevoli, e due contrari); e di vedere successivamente ammessa la così detta *presa in considerazione*, nella tornata del 3 aprile 1873, a voti unanimi. E ricordo assai bene che in quel giorno il Senato era molto numeroso.

Dunque si tratta, Signori Senatori, di una proposta; presentata prima d'iniziativa del Governo stesso, sotto il Ministero Menabrea-Digny; indi ripresentata, sempre d'iniziativa del Governo, sotto i due Ministeri successivi; ed onorata di splendida votazione e di suffragi unanimi, allorchè, ripresentata in forma d'iniziativa parlamentare da un Senatore, ne vennero esposti i motivi per la *presa in considerazione*, nella seduta pubblica del 3 aprile 1873.

Ora, io domando a voi, o Signori, se vi fu mai progetto di legge che più di questo offra precedenti così splendidi ed autorevoli per essere a voi raccomandato?

Ma non sono questi soltanto i titoli ed i pregi della proposta attuale; la quale, come dissi, corrisponde e deve corrispondere a quella che ebbe nome dall'onorevole Guardasigilli De Fi-

lippo, e di cui ho discorso or ora. Ha essa un altro pregio; ed è di non pregiudicare nessuna di quelle questioni sul Pubblico Ministero, che veramente si possono dire di merito, in quanto toccano veramente la sostanza dell'istituzione. Ciò dimostrerò in breve.

Intanto osserverò, che se i casi in cui il Pubblico Ministero è obbligato a dare per legge le sue conclusioni sono alquanto diminuiti nell'attuale proposta, in confronto della proposta De Filippo, ciò si spiega facilmente dal tempo non breve che è passato; sette anni circa.

Se l'*immobilità* delle civili istituzioni e della legislazione è condizione essenziale per i Governi dispotici, la continua, graduale e progressiva *mobilità* è invece condizione inseparabile dai governi parlamentari. Noi giuristi, ben poco vogliamo persuaderci di ciò; ed avviene che queste questioni, le quali sono complesse e direi piuttosto politiche che giuridiche, vengono per lo più dai giuristi guardate da un lato solo; e se ne discorre come se fra due o tre secoli l'istituzione del Pubblico Ministero, per esempio, od altra consimile istituzione dovesse esistere tal quale essa è di presente.

Perciò io provai più volte, allorchè appartenèvo all'altra Camera, una penosa sorpresa, udendo taluni Giuristi, d'altronde rispettabilissimi, e disposti ad acconsentire che perfino lo Statuto costituzionale sia progressivamente mutabile nelle sue parti non rigorosamente fondamentali, declamare contro coloro che vogliono applicata la massima costituzionale della continua e progressiva mobilità dei Codici, delle istituzioni organiche e via discorrendo. Ben disse pertanto l'onor. Guardasigilli, pochi giorni or sono nell'altro ramo del Parlamento, che anche i Codici, anche le istituzioni organiche subiscono la legge eterna del progresso scientifico e sociale.

Dunque qual meraviglia che il progetto ora in discussione presenti qualche progresso (d'altronde molto poco significante), in confronto di quello presentato sette anni addietro dal Guardasigilli De Filippo?

Ora verrò all'ultimo argomento, che io mi permetto di chiamare *il mio cavallo di battaglia*, *il coronamento* delle argomentazioni, che raccomandano la accettazione del progetto di legge ora in discussione.

PRESIDENTE. Abbia la compiacenza di dichia-

rare se il suo discorso debba ancora durare a lungo, perchè in tal caso, dovendosi ancora fare lo spoglio delle votazioni fatte, e l'ora essendo tarda lo pregherei di rimandare la fine del suo discorso a domani.

Senatore BORGATTI. Dieci minuti ed anche meno, ed ho finito.

PRESIDENTE. Allora prosegua.

Senatore BORGATTI. Dissi testè che un ultimo pregio del progetto di legge in discussione, è di non pregiudicare nessuna di quelle questioni che toccano la sostanza della istituzione del Pubblico Ministero, e che potrebbero chiamarsi di merito.

Intorno a che mette bene di avvertire che nella tornata senatoriale del 31 gennaio 1873, essendo caduta la discussione sul Pubblico Ministero, ci trovammo tutti d'accordo, avversari e fautori della istituzione, che essa doveva essere corretta; e che tutte le questioni che veramente si potrebbero chiamare di merito si riducono in sostanza ad una; e consiste in sapere se il pubblico ministero debba essere il rappresentante del potere esecutivo; oppure un magistrato inamovibile.

Or bene, questo progetto di legge ha appunto il pregio di non pregiudicare, come io diceva, la questione di merito, non toccando la sostanza, la essenza, l'involute della istituzione del Pubblico Ministero.

Ma ciò nol dimostrerò io; lascerò che lo dimostri lo stesso onorevole Senatore De Falco, il quale, nella tornata del Senato del 28 gennaio 1873, così si esprime:

« Pel Pubblico Ministero il progetto di legge dell'onorevole Senatore De Filippo, conforme in ciò a quello preparato durante il Ministero dell'onorevole Borgatti (questa circostanza non è esatta, perchè nell'abbandonare il Ministero io lasciai degli studi, non una formale proposta, un vero progetto di legge) non introduceva (diceva allora l'onorevole Guardasigilli De Falco) NESSUNA NOVITÀ SOSTANZIALE; non cangiava nè l'INDOLE, nè le QUALITÀ, nè il MANDATO del Pubblico Ministero; SOLAMENTE restringeva i casi nei quali, a termini della legge attuale, deve conchiudere di necessità negli affari civili, riducendoli di otto, che sono stabiliti nell'articolo 346 del Codice di procedura civile, a tre; rendeva FACOLTATIVO non NECESSARIO l'in-

tervento del Pubblico Ministero nelle udienze civili. »

Credo che questo basti per essere certi che quando, nella discussione degli articoli, sarà dimostrato che la prima parte del presente progetto di legge corrisponde nella sostanza alla prima parte del progetto dell'onorevole De Filippo, non gli possa nè gli debba mancare il suffragio neppure dell'egregio Senatore De Falco. Il quale sarà allora persuaso che anche il presente progetto non offende gli scrupoli suoi; non introduce NESSUNA NOVITÀ SOSTANZIALE; non cangia nè l'INDOLE, nè la QUALITÀ, nè il MANDATO del Pubblico Ministero. E questo fia il suggello delle mie dimostrazioni.

Signori Senatori! Nel chiudere questo mio troppo lungo discorso, concedetemi di ricordare anche una volta che è da nove anni che Governo e Parlamento sono impegnati, in modo formale e solenne, di non ricorrere più ai contribuenti *se pria non siano studiati tutti i mezzi per risecare qualunque superfluo.*

Coll'attuale progetto di legge si scioglie in parte l'impegno assunto; si scioglie cioè riguardo ad una delle nostre istituzioni organiche. Togliendo quello che in essa è evidentemente superfluo, senza toccarne la sostanza, si ottiene il vantaggio di migliorare la istituzione, semplificandola. E semplificandola si ottiene l'altro vantaggio di diminuire il numero del personale del Pubblico Ministero, giudicato *strabocchevole* perfino dai fautori della istituzione; e colla economia che ne deriva si potrà migliorare la condizione economica del personale, che resta, senza smungere di nuovo i poveri contribuenti. Sono appunto i requisiti che ogni riforma deve presentare, come ebbi l'onore di dimostrare, esordendo il mio discorso. Se anche questa riforma, e questa economia fosse respinta, allora, mi si permetta di dirlo con rispettosa franchezza, gl'impegni del Governo e del Parlamento; le ripetute e solenni promesse di riforme e di economie sarebbero un disinganno, una ironia perfino. Ma questo non avverrà, e per ciò tengo per fermo che l'attuale progetto sarà in breve una legge dello Stato. (*Segni d'approvazione.*)

(*Molti Senatori si recano a stringere la mano all'oratore.*)

PRESIDENTE. Ora spetterebbe la parola all'ono-

revole Senatore Vacca, ma stante l'ora tarda gli sarà concessa domani.

Senatore VACCA. Ringrazio il sig. Presidente.

Senatore DE FALCO. Anche da mia parte prego l'onorevole signor Presidente a volermi domani concedere un momento la parola per un fatto personale.

Io ho avuto nel mio discorso la cura di non fare allusione ad alcuna persona e di trattare esclusivamente la questione. Non pertanto sono stato preso di mira dall'onorev. Senatore Borgatti in mille punti nel suo discorso. Ora, mi preme di rispondere se non a tutte, a qualcuna almeno delle osservazioni e degli appunti che mi ha rivolti, per cui, non potendolo ora, mi riservo di farlo domani.

PRESIDENTE. Domani avrà ella pure la parola. La Presidenza, alla quale venne dal Senato deferito l'onorevole incarico di nominare la Commissione per lo studio del progetto di legge: Dei diritti di uso dei boschi demaniali dichiarati inalienabili, ha a quest'uopo eletti gli onorevoli Senatori: Tabarrini — Vitelleschi — Torelli — Guicciardi — Verga.

Si procede ora allo spoglio de' voti.

Risultato della votazione:

Aumento della tassa di registro dovuto sulle mutazioni immobiliari a titolo oneroso:

Votanti	78
Favorevoli	62
Contrari	16

(Il Senato adotta.)

Modificazioni alle leggi esistenti sulle giubilazioni per l'esercito in quanto riguarda i militari in congedo illimitato:

Votanti	76
Favorevoli	69
Contrari	7

(Il Senato adotta.)

Istituzione delle Casse di risparmio postali:

Votanti	79
Favorevoli	71
Contrari	8

(Il Senato adotta.)

Disposizioni preservative della *Doryphora*, insetto dannoso alle patate, ed estensione della legge 24 maggio 1874 preservativi della *Phylloxera*:

Votanti	79
Favorevoli	76
Contrari	3

(Il Senato adotta.)

Modificazione della giurisdizione esercitata dai Consolati italiani in Egitto:

Votanti	79
Favorevoli	74
Contrari	5

(Il Senato adotta.)

L'ordine del giorno per la tornata che si terrà domani alle 2, è il seguente:

Votazione a scrutinio segreto dei progetti di legge:

1. Dono nazionale al generale Giuseppe Garibaldi;
2. Tassa d'entrata nei musei e luoghi di scavi nel Regno;
3. Proroga dei termini accordati colla legge del 18 agosto 1870, N. 5839, alle deputazioni provinciali per la vendita dei terreni già ademprivili appartenenti ai comuni;
4. Convenzione postale internazionale firmata a Berna il 9 ottobre 1874;
5. Approvazione della convenzione del 10 dicembre 1874, con la Francia per la determinazione della frontiera nel *Tunnel* del Cenisio.

Quindi seguito della discussione del progetto di legge: Soppressione di alcune attribuzioni del Pubblico Ministero presso le Corti d'Appello ed i Tribunali, e riordinamento degli Uffici del Contenzioso finanziario.

Si discuteranno poscia i seguenti progetti di legge:

Modificazione alle leggi esistenti sul reclutamento dell'esercito;

Costruzione di strade nelle provincie che più difettano di viabilità.

La seduta è sciolta (ore 6 1/4).