

XVII.

TORNATA DEL 1° GIUGNO 1897

Presidenza del Presidente FARINI.

Sommario. — *Congedi.* — Si continua la discussione del progetto di legge: *Modificazioni nei gradi della magistratura e delle cancellerie e segreterie* (N. 2) — Parlano nella discussione generale il relatore senatore Inghilleri, i senatori Nunziante, Borgnini ed il ministro guardasigilli — Dopo replica del senatore Borgnini, il presidente dichiara chiusa la discussione generale — Sull'articolo 1 parlano il senatore Saredo, il relatore senatore Inghilleri, il senatore Borgnini, ed il ministro guardasigilli — Si approva l'articolo 1 con un emendamento di forma al n. 8, proposto dal senatore Pascale ed accettato dall'Ufficio centrale e dal guardasigilli — Si rinvia il seguito della discussione a domani.

La seduta è aperta alle ore 16 e 30.

Sono presenti i ministri di grazia e giustizia e della guerra.

Il senatore, segretario, CHIALA dà lettura del processo verbale della seduta precedente, il quale viene approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Chiedono congedo i senatori Delfico di quindici giorni, Parenzo di due giorni, Pelloux Leone di un giorno, per motivi di famiglia.

Se non vi sono osservazioni, questi congedi si intenderanno accordati.

Seguito della discussione del disegno di legge:
« **Modificazioni nei gradi della magistratura e delle cancellerie e segreterie** » (N. 2).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge: « **Modificazioni nei gradi della Magistratura e delle cancellerie e segreterie** ».

Il signor senatore Inghilleri ha facoltà di parlare.

Senatore INGHELLERI, *relatore*. Signori senatori, avrei voluto risparmiare il fastidio di un discorso al Senato, ma sono tirato per i capelli a rispondere alle accuse che sono state fatte; il ministro ha risposto per conto suo, io rispondo per conto dell'Ufficio centrale, perchè il gran colpevole veramente è il guardasigilli, ma noi siamo i complici, perchè siamo stati suoi cooperatori, e gli abbiamo tenuto il sacco. (*ilarità*).

Io quindi sento il dovere di sottoporre al Senato brevi considerazioni su ciò, che ieri con tanta autorità e competenza, esposero i senatori Borgnini, Santamaria, Nunziante ed anche il senatore Tajani, a cui debbo rendere grazie per quanto so e posso, perchè è venuto in soccorso dell'Ufficio centrale circa la grave questione delle circoscrizioni giudiziarie, e colla sua parola autorevole ha ottenuto ciò che noi non avevamo potuto conseguire, cioè, non una promessa, ma una dichiarazione molto più efficace dal guardasigilli.

Venendo ora alle osservazioni fatte dal se-

natore Borgnini dirò che esse non sono specifiche ma generiche, e, tali che investono tutto intiero non solo il progetto in discussione ma tutto l'organamento dei tre progetti.

Di ciò che fu detto e deliberato negli Uffici, l'Ufficio centrale non risponde e non può rispondere; però quello che posso assicurarare è che l'Ufficio centrale ha messo molta cura, molto studio nell'esame dei tre progetti e quando considerava ogni singolo articolo, ogni singola disposizione, non dimenticava ciò che già esiste nell'intiero ordinamento, appunto perchè tutte queste disposizioni che il senatore Borgnini chiama frammentarie, si danno mano con quelle altre disposizioni le quali non sono toccate, ed era quindi logico razionale che tutto il nostro lavoro avesse una corrispondenza armonica, che tutto il nostro lavoro si fondasse non solo sopra ciò che si vede e che è tema dell'attuale discussione, ma anche su ciò che non si vede cioè sopra tutte le altre disposizioni dell'ordinamento giudiziario che restano in vigore. È un lavoro frammentario, diceva il senatore Borgnini.

Si è un lavoro frammentario, non c'è dubbio, ma non è un lavoro inorganico. Il guardasigilli io credo che abbia fatto bene a dividere in tre disegni di leggi speciali tutte le modificazioni che vuole arrecare all'ordinamento giudiziario appunto, perchè intende a risolvere tre problemi diversi, distinti, problemi che possono essere risolti indipendentemente l'uno dall'altro. Così l'ammissione intorno alla magistratura si collega cogli altri due progetti, ma non si può dire che il disegno di legge intorno all'ammissione della magistratura non può esistere senza gli altri due progetti. Così in rapporto al secondo e così dico anche intorno all'ultimo progetto che riguarda le guarentigie della magistratura. Quindi io credo che sia stato provvedimento acconcio, opportunissimo quellò del guardasigilli, di non fare una legge grossa, ma tre leggi distinte perchè realmente le leggi grossé innanzi ai Parlamenti ordinariamente non hanno fortuna.

Vengo all'ultimo appunto che mi pare, il più specifico; perchè degli appunti generici ne furono fatti moltissimi ed io non mi sento l'autorità di rispondere dopo quello che il guardasigilli tanto splendidamente ieri disse. Ma l'unico appunto che veramente arrecò molta

impressione all'animo mio, si fu questo; che i tre progetti arrechino una grande perturbazione in tutto l'intiero ordinamento giudiziario perchè si concedono facoltà grandi e direi quasi sconfinite al potere esecutivo. Questa a me è sembrata l'accusa la più specifica, anzi l'unica accusa specifica che il senatore Borgnini con tanta autorità e con tanta competenza ha fatto ai tre disegni di legge.

Ora mi permetto di fare una semplicissima considerazione.

Il criterio ed il pensiero che guidò in tutto il suo lavoro l'Ufficio centrale è stato questo: di porre le maggiori limitazioni al potere esecutivo in rapporto al movimento del personale giudiziario.

E se il senatore Borgnini guarda e considera le singole disposizioni che noi abbiamo apportate nell'ultimo disegno di legge, le modificazioni e le aggiunte, certamente dovrà consentire con noi che questo disegno di legge, e specialmente l'ultimo, non arreca nessun turbamento all'ordinamento giudiziario, ma dà garanzie serie, solenni al personale dell'autorità giudiziaria.

Mi spiego, e darò un esempio.

Sinora esiste la Commissione consultiva che dà pareri, ma questa è istituita per decreto reale.

Ora noi abbiamo i Consigli, i quali sono istituiti per legge. Si dirà, che è una magra garanzia; ma è pur sempre una garanzia che non si muta con le vicende ministeriali e per decreti reali.

Il guardasigilli poteva prima, in dissenso della Commissione consultiva, trasferire e promuovere. Or bene, oggi noi colle nostre proposte diamo al guardasigilli questa facoltà, ma questa facoltà deve essere esercitata con decreti che enuncino il dissenso, e che devono essere pubblicati nel *Bollettino Ufficiale*. La garanzia morale non è poca.

Noi abbiamo conferito la facoltà, com'è nel progetto ministeriale, ai Consigli locali ed al Consiglio superiore, ed alla Commissione suprema di giudicare intorno al merito dei magistrati, di determinare quale è il loro grado, quale è il loro valore intellettuale.

Ebbene il ministro guardasigilli sinora poteva fare e disfare a suo libito; secondo l'ultimo progetto, il ministro guardasigilli, nelle

vacanze annuali dee promuovere i magistrati secondo l'ordine di classificazione ch'è il risultato della deliberazione dei Corpi giudiziari, e secondo la ragion del merito di ciascun magistrato nelle proporzioni che in quel disegno di legge sono stabilite.

Quindi l'affermare che con questo progetto di legge si diano al ministro poteri sconfinati quasi che noi avessimo studiato a scemare le guarentigie della magistratura, mentre abbiamo la coscienza di aver fatto tutto il possibile per dare garanzie serie, reali alla magistratura, onor. Borgnini, è giudicare con soverchio rigore, non solo l'opera del guardasigilli, ma altresì l'opera dell'Ufficio centrale.

Io ritengo dunque che il senatore Borgnini, considerate meglio le cose, sarà, non dico, molto benevolo, ma menò rigoroso verso l'Ufficio centrale, il quale con grande amore si è messo allo studio di questo progetto di legge, ed ha fatto tutto il possibile per migliorarne la portata, il valore, in rapporto alla sorte della magistratura italiana.

Ma, veramente, bisogna dire le cose come sono, l'Ufficio centrale ha un torto, quello della franchezza, di dare il nome appropriato alle cose, e qui mi rivolgo ai senatori Santamaria e Nunziante.

Senatore BORGNINI. Domando di parlare.

Senatore INGHELLERI, *relatore*. L'onorevole Santamaria l'altro ieri ci disse che eravamo avari, e poi ci disse che eravamo tanti Tarquini che ci prendevamo il gusto di tagliare le teste degli alti papaveri, ma veramente questa è una accusa un po' ingiusta.

Noi Italiani siamo fatti così: quando si accrescono i gradi, che vi sono, battiamo le mani, ma quando si apporta qualche lieve diminuzione nei gradi nell'intento di farli meglio corrispondere alla verità, allora la innovazione è quasi rivoluzionaria, e senza punto volerli vedere dentro nelle cose, piovono i rimproveri ed i biasimi.

Io ho quasi subita questa parte del progetto di legge, che aumenta i gradi; bisogna confessarlo; *pro bono pacis*, l'ho accettato e l'accetto; si creano avvocati generali, si creano vice-procuratori del Re.

Il guardasigilli ritiene necessario questo nuovo grado; io consento; ma nessuna voce si levò in Senato per dire: esaminiamo la proposta,

discutiamo se gli aumenti siano necessari, ma no, la natura nostra è fatta per applaudire agli aumenti, agli accrescimenti dei gradi. L'Ufficio centrale all'incontro ha avuto l'ardimento veramente piccolo, di proporre al Senato che si accomodino le parole alle cose tali quali sono, allora ci si accusa di voler portare turbamenti, novità, risolvere di sbieco grosse questioni e da tutti i lati si levano clamori e, nientemeno, si dice quasi ingiusta l'opera nostra. Guardiamo dentro, senza passioni, senza pregiudizio anche nelle parole; perchè ci sono anche delle parole pregiudicate.

Noi, abbiamo ritenuto che nei piccoli tribunali non c'è bisogno del grado di un presidente.

In un tribunale composto di tre giudici, di quattro giudici, perchè è così modesta la nostra proposta, che bisogno c'è di mandare un presidente, come a Rocca San Casciano, a Pavullo, a Bobbio, a Borgotaro? Distruggiamo noi veramente l'importanza di questi tribunali, quando si manda un presidente di sezione, o sono questi tribunali che mancano d'importanza anche mantenendo il titolo di presidente a chi li presiede?

In questi minuscoli tribunali noi vogliamo adeguato il titolo di chi presiede, al loro grado o alla loro importanza.

Ed io ho accettato con vero entusiasmo questa proposta, perchè sono partigiano convintissimo che si deve venire a delle riduzioni. È una necessità e se non si superano tutti gli ostacoli non si verrà mai ad una conclusione seria. Io ho accettato la proposta, perchè mi pare che sia una specie di preparazione morale alla soppressione di questi tribunali che sono un vero incomodo per l'amministrazione della giustizia.

Ma per le Corti d'appello siamo stati così modesti da consentire che da primi presidenti siano presiedute le Corti composte da 12 consiglieri.

Sono pochissime quelle che hanno meno di 12 consiglieri, e a queste si manda un presidente di sezione. Ma la questione grossa che si fa, la vera battaglia che s'ingaggia, è in rapporto alle Corti di cassazione, perchè si crede che di straforo, sottomano, nascostamente noi vogliamo risolvere una grossa questione.

Ma no! Noi non risolviamo niente, onorevole senatore Nunziante, non risolviamo nulla; è il fatto che ha risoluto tutto. È la legge del

1888, che ha detto l'ultima parola sulla questione. Potete considerare queste Corti di cassazione come enti supremi?

Ma queste Corti di cassazione regionali sulle materie elettorali non decidono, sulle questioni relative a tasse neppure, sulle questioni di competenza neanche, sulle questioni intorno alla legge del '67 per l'asse ecclesiastico non possono aprir bocca, nè intorno ai conflitti per la determinazione della competenza, perchè la Corte di cassazione di Roma è solo competente. Nelle materie disciplinari non hanno giurisdizione le Corti regionali. Nelle cause a sezioni unite manca a loro anche una rappresentanza e quindi ogni giurisdizione.

Ma che cosa sono queste Corti di cassazione in realtà? Sono sezioni di questa unica Corte di cassazione. Manca ancora la parola legale, ed io credo che essa sarà pronunciata con un progetto di legge, che certo non potrà tardare ad essere presentato, per darvi organismo e anche assetto durevole.

Il guardasigilli con la sua non comune abilità comprendeva che, proponendo di destinare alle Corti regionali presidenti di sezione, destava un vespaio; cosicchè aveva proposto di nominare reggenti primi presidenti e reggenti procuratori generali, e mi pare che nel primo o secondo articolo del progetto, se mal non ricordo, si assegnava loro lo stipendio.

Il concetto fondamentale del guardasigilli era questo. Dimezzare il titolo, perchè questi magistrati sono qualche cosa di meno tanto dei primi presidenti, quanto dei procuratori generali. L'Ufficio centrale credette di dover sfrondare tutto ciò. Quale è il significato vero di questo articolo? Destinare alle Corti di cassazione regionali presidenti di sezione; noi abbiamo avuto il torto di dir le cose con franchezza.

In Italia si ottiene molto, quando si trova il vocabolo per iscansare la crudezza delle cose.

Dunque io credo che noi non risolviamo nulla. La questione rimane intera; noi abbiamo soltanto cambiato il titolo. Volete reggenti primi presidenti, e reggenti procuratori generali? Vi contentate del titolo?

Certamente da parte dell'Ufficio centrale non si fa una questione grossa, purchè ci intendiamo in questo, che con la proposta ministeriale non si vuole fare altro se non che in

queste Cassazioni regionali destinare dei reggenti procuratori generali e dei reggenti primi presidenti.

L'Ufficio centrale ha detto chiaramente la cosa; anzi di più, ha tolto una facoltà al ministro, il quale poteva in una regione nominare un primo presidente, in un'altra regione nominare un reggente, primo presidente; col nostro sistema vi è unità, stadera per tutti unica, unico livello, univa disposizione; non ci è altro per queste Cassazioni, se non i presidenti di sezione.

Il Senato adunque si dee convincere che l'opera nostra in questo progetto di legge è molto modesta; noi abbiamo accettato gli aumenti di grado per contemperare la diminuzione di alcuni posti di presidenti che si aboliscono.

Però dove noi abbiamo creduto di esistere la cosa, le abbiamo dato il nome proprio con franchezza, per modo che il Senato può giudicare, se l'opera nostra corrisponde veramente non solo al concetto legale, ma se corrisponde anche alla realtà delle cose.

Io non ho l'autorità di convincere il senatore Nunziante e il senatore Santamaria intorno alla modestia delle nostre proposte, le quali non arrecano nessun turbamento, nessuna perturbazione all'ordinamento giudiziario e non risolvono alcuna questione.

Però io prego il Senato a tener presente non solo i motivi degli oppositori, ma anche le ragioni delle nostre proposte, le quali secondo il nostro vedere, non solo sono giuste, ma sono preparazione alla soppressione di quei collegi che non hanno diritto di esistere.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Nunziante.

Senatore NUNZIANTE. In conferma delle mie affermazioni d'ieri, che non sia stata ancora risolta e sia tuttavia da risolvere la questione dell'istituto del supremo magistrato civile, io mi permetto di leggere al Senato i brani delle due relazioni del ministro Zanardelli, presentate al Senato e alla Camera dei deputati, quando si trattò dell'unificazione della Cassazione penale.

La prima, fatta alla Camera, dice così:

« Mentre in fatto non è possibile risolvere il problema della costituzione definitiva della suprema autorità giudiziaria in materia civile, senza che vengano a disputarsi il campo i due

sistemi della Cassazione e della terza istanza, e sorgano gravi questioni di ordinamento giudiziario e di procedura intorno al modo come abbiano a formarsi e rescindersi i giudicati; niuno dubita ormai che in quanto alle materie penali, unico sistema possibile di magistratura sia quello della Cassazione ».

E l'altra relazione presentata al Senato dallo stesso ministro Zanardelli, allorchè fu discusso ed approvato il progetto per l'unificazione della Cassazione penale, si esprimeva in questi termini:

« Sono questi i concetti sostanziali che informano il presente disegno di legge. Con esso, come si è già detto, non si chiede ancora che il Parlamento risolva il problema complesso del riordinamento definitivo della suprema magistratura del Regno; si chiede soltanto che non s'indugi più oltre dall'attuare una riforma intorno alla quale », ecc.

Dunque rimane dimostrato che la questione non sia risolta; e se essa deve ancora risolversi, occorre che fosse francamente affrontata e posta innanzi al Parlamento perchè potesse essere discussa e dibattuta. Non dico altro.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Borgnini.

Senatore BORGNI. Il relatore dell'Ufficio centrale ha avuto la cortesia di esporre a nome dell'Ufficio centrale medesimo le osservazioni che credeva di fare in ordine alle considerazioni fatte da me ieri.

Io ringrazio l'egregio relatore dell'Ufficio centrale della importanza che per cortesia sua e dei comuni onorevoli colleghi si è voluto dare a queste mie osservazioni; intanto io debbo dire all'egregio relatore che io accetto immediatamente le dichiarazioni che egli mi ha fatto perchè queste dichiarazioni vengono a confermare la verità di quello che io ieri ho affermato.

L'egregio relatore dice: guardate bene che il nostro non è un lavoro frammentario; il nostro è un lavoro organico, ed è un lavoro organico in questo che si coordina a tutte le altre disposizioni della legge o delle leggi le quali attualmente regolano l'ordinamento giudiziario.

Ora è appunto questo che io diceva ieri. Io diceva, appunto ieri che siccome il lavoro che si fa oggi, riguarda tutte le parti dell'organa-

mento giudiziario e secondo me risolve tutte le questioni le più gravi che toccano all'ordinamento stesso, non mi pareva perfettamente normale che fossero stati presentati tre progetti nell'apparenza fra di loro distinti mentre che in realtà, per l'intima affinità che corre fra tutti, ben lungi dal potersi considerare distinti questi progetti non sono in fatti, che altrettante parti di un progetto complessivo.

Quindi l'egregio relatore mi ha dato e mi dà perfettamente ragione e dovrà ammettere che questa mia considerazione non era fuori di luogo. Giacchè poi io ho avuto la parola, mentre continuerò a rispondere all'egregio relatore dell'Ufficio centrale prenderò anche occasione per dire qualche cosa in ordine alla replica che l'onor. guardasigilli si è compiaciuto di farmi ieri perchè anche in ciò il guardasigilli è andato d'accordo col relatore stesso.

Il relatore dell'Ufficio centrale mi disse: voi non avete fatto che affermazioni, voi avete fatto delle affermazioni generiche, voi non avete addotto prove di queste vostre affermazioni, intanto avete dichiarato che questi progetti di legge potevano portare una perturbazione nell'ordinamento giudiziario.

L'onor. ministro guardasigilli mi ha fatto la stessa accusa, ed anzi egli con quella benevola amicizia di cui altamente mi onoro, ha detto qualche cosa di più, e ha detto: le vostre affermazioni sono gratuite, non ne avete somministrate le prove, quindi non ostante i vostri fulmini io credo di mantenere le antiche mie convinzioni nella bontà dei miei progetti, e indubitamente io credo che non solamente essi non porteranno alcun turbamento ma dovranno giovare ad una salutare riforma negli ordini giudiziari. È vero; io ieri, non ho fatto che affermazioni generiche, ma le affermazioni mie generiche erano una conseguenza del modo, dello scopo e dirò, con frase più appropriata dell'intonazione dell'esposizione mia.

Già l'onor. Santamaria aveva ragionato specialmente sulle varie disposizioni del progetto di legge e ne aveva rilevati, anche secondo lui, gravissimi inconvenienti, e siccome io aveva dichiarato di associarmi alle considerazioni sue, non era caso che io le ripetessi, scendendo a particolarità, nelle quali io non voleva entrare.

Le considerazioni da lui fatte però, ben po-

tevano servire a me, ed è in esse che io trovava e attingo le prove delle mie affermazioni.

Premesso ora che i miei fulmini non sono che razzi innocui i quali si sperdono per aria e non fanno danno ad alcuno, mi limito a fare voto che i vostri, rinforzati coi progetti di legge in esame dall'Ufficio centrale, che possono essere, onorevole guardasigilli, assai più temibili, non abbiano nuove e maggiori occasioni di colpire, e passo oltre nella mia replica all'onorevole relatore ed all'onorevole ministro guardasigilli.

Fatto costante oggi mai stabilito è questo e cioè che i tre progetti di legge costituiscono un intero organamento quando siano coordinati colle altre leggi esistenti.

È pure costante che con questi tre progetti di legge si risolvono tutti i problemi più gravi dell'ordinamento giudiziario. Si tratta infatti della ammissione alla magistratura, si tratta di fissare i gradi di essa, si tratta di aggiungere un grado intermedio a quelli già esistenti, si tratta di un riordinamento del pubblico ministero, questione gravissima e sulla quale io non arrivo a comprendere quale ragione e quale urgenza vi possa essere di discutere e si tratta delle guarentigie della magistratura. Per le premesse cose che io ho dovuto ripetere rimane quindi dimostrato meglio che non è questione di semplici leggi di riforma parziale, ma bensì di una riforma cardinale e fondamentale: ed in questa parte le affermazioni mie non ammettono replica.

Posto ora come costante che finora la ragione è dalla parte mia e poichè mi si accusò di avere affermato, ma non dato le prove che questi progetti di legge possano turbare la magistratura, mi provai di fornirle.

Quando si toccano le parti essenziali dell'ordinamento giudiziario, già la magistratura può avere una ragione di turbarsi o di preoccuparsene: il turbamento però si accentua e si diffonde quando delle proposte od avvenute innovazioni se ne possono valutare le conseguenze. Ora quali saranno le conseguenze di questi progetti di legge?

Una prima conseguenza è questa: Saranno per lo meno 160 posti di promozione che dalla loro attuazione vengono sottratti a danno della magistratura...

COSTA, *ministro di grazia e giustizia*. È un errore.

Senatore BORGNI... Non può essere un errore, mi perdoni il signor ministro.

Se l'onorevole ministro è in facoltà di nominare in quei 160 tribunali ed anche in Corti di appello, invece di primi presidenti e di presidenti di procuratori generali e di procuratori del Re, dei semplici reggenti: se il ministro non può esercitare questa facoltà di nominare reggenti se non ai posti lasciati vacanti dai titolari, perchè non è possibile concepire la coesistenza di titolari e di reggenti ad un medesimo posto, mi pare evidente che per nominare reggenti è condizione necessaria la soppressione di altrettanti posti di titolare e che la soppressione dei posti di titolare è inevitabilmente un grave danno per la magistratura.

Siccome poi fu formato un elenco degli uffici, nei quali si possono nominare i reggenti, e ieri, senza contestazione l'onorevole senatore Santamaria diceva che i tribunali sono 85, senza parlare delle Corti e che due sono i capi in ciascun ufficio che potrebbero essere surrogati da magistrati aventi un grado minore, io dico essere chiaro che sono 160 i posti di promozione che fra sei mesi, un anno, un anno e mezzo saranno sottratti a danno della magistratura, poichè invece di 160 titolari circa, non vi saranno che altrettanti reggenti.

Io non so capire in verità come la cosa non sia così e come si possa dire che deve succedere diversamente.

Ora se è vero che su questi posti la magistratura non può più contare, e non deve più fare assegnamento è facile scorgere se non sia già per sè solo questo, un fatto gravissimo e se, nelle condizioni in cui si trova la magistratura, non basti già a recare nelle sue file un profondo malcontento.

Ma andiamo più in là. Con la legge, come si vedrà, si dà facoltà al ministro di rimaneggiare gli uffici, cioè aumentare o diminuire il numero dei giudici e dei membri del pubblico ministero.

Tutto questo sarà ottimo per il servizio, non lo vado a cercare, dico solo che questa raccolta data al ministro dovrà essere e sarà una seconda e nuova occasione di perturbazione per la magistratura, perchè mentre si ignorano quali provvedimenti vorrà adottare il ministro,

è intanto chiaro che l'intero personale vivrà nella incertezza sulle sue sorti e sul suo avvenire.

Ma andiamo più in là ancora. C'è un fatto più grave di tutti.

L'onorevole guardasigilli e l'onorevole relatore dell'Ufficio centrale hanno fatta questa dichiarazione: Questi progetti di legge, hanno unicamente lo scopo di preparare riforme più radicali nella magistratura; e cioè hanno lo scopo di preparare la soppressione di quelli uffici giudiziari i quali fossero per ravvisarsi o troppo numerosi o superflui. Io prendo atto di questa dichiarazione e comincio col farne un'altra. Se domani il Governo credesse di presentarsi qui in Senato e dire: io credo necessario di riformare la magistratura, io credo che sia indispensabile di sopprimere gli uffici inutili; io credo che sia bene di ridurre il personale per retribuire meglio il più ristretto che rimarrà; lo dichiaro francamente, io primo per le cognizioni che ho dall'esperienza che ho fatto, io ci penserei seriamente prima di dare un voto sfavorevole, perchè sono anch'io intimamente convinto che vi possano essere non molti e troppi ma parecchi uffici giudiziari, sulla necessità dei quali, anche nell'interesse delle parti e della buona giustizia si potrebbe discutere.

Su questo io sono perfettamente d'accordo, ed è per ciò che anche da parte mia approvavo quel certo voto fatto da qualche Ufficio al Governo perchè prima di procedere oltre studiasse una nuova circoscrizione, e presentasse un progetto.

Io prendo atto di questa dichiarazione, che questi progetti di legge hanno per iscopo di preparare una soppressione di uffici.

Ebbene, qui, o signori senatori, sta la causa della perturbazione maggiore nella magistratura.

Queste leggi votate, oggi, di qui a tre o sei mesi andranno in esecuzione, e sia; ma non è da supporre che il Governo, dopo che questi progetti di legge siano votati vorrà subito pensare a questa soppressione e ad una circoscrizione? Io non lo credo; io credo che queste leggi, se mai saranno votate, lasceranno un periodo di sosta, ma intanto, in questo interregno, quale è la condizione della magistra-

tura? La magistratura la quale ora dovrebbe già accettare modificazioni sensibili nei suoi organici, ed è venuta a conoscere che queste modificazioni non le hanno portato alcun vantaggio perchè non potevano, ma le hanno procurato dei danni, inquantochè, come diceva e come persisto a dire, sono 160 i posti di promozione che vennero sottratti a suo pregiudizio, questa magistratura la quale sa che lo scopo di questi progetti non è che una preparazione a riforme più radicali, e che un giorno o l'altro dovrà accettare e subire nuove modificazioni e modificazioni per essa molto più svantaggiose perchè si parla di soppressione di servizi inutili ed altro, è evidente che questa magistratura dovrà chiedere a se medesima ogni giorno quali saranno le sue sorti e cosa le potrà toccare d'avvantaggio se si vorranno ridurre gli uffici e restringere quindi il personale.

Ecco o signori senatori dove sta la causa del perturbamento.

La magistratura come io diceva, a mio avviso deve essere lasciata quieta, tranquilla, non essere disturbata nella serenità dei suoi studi, sapere quali sono le leggi che regolano la sua esistenza, ma aver anche una certa garanzia che queste leggi non sono mutate. E qualunque legge inopportuna, qualunque legge non strettamente necessaria, qualunque legge che non sia dettata da un'urgenza per il bene della magistratura, non dovrebbe essere fatta mai, perchè la magistratura è un corpo che è, e deve essere essenzialmente conservatore, e questo corpo cessa di esserlo quando è obbligato a vivere in un ambiente di rivoluzione permanente.

Non credo di aggiungere altro, parendomi di avere somministrata ampia la prova delle affermazioni che io ho fatto ieri. Se mi si nega il fatto, naturalmente allora a me mancano le prove; ma siccome io sono intimamente convinto che questo turbamento ci sarà e per quello che avverrà da questi progetti di legge, e per quello che la magistratura deve temere per la minaccia di nuove e più radicali riforme, io credo che non sia possibile di provare, meglio di quello che si è fatto, che le conseguenze di questi progetti di legge presentati così ed approvati così, non possono essere per la magistratura che disastrose.

Con ciò ringrazio il Senato della sua benevola sofferenza.

COSTA, *ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COSTA, *ministro di grazia e giustizia*. Dirò brevi parole, non parendomi il caso di intrattenere a lungo il Senato intorno ad una questione ormai ampiamente discussa. Accenno però subito che, da un lato, m'incombe il dovere di completare le osservazioni e le citazioni fatte dall'onor. senatore Nunziante; da un altro lato poi, debbo necessariamente rispondere a quelle censure specifiche che oggi, per la prima volta, l'onor. senatore Borgnini ha mosso ai progetti sottoposti alle deliberazioni del Senato.

L'onor. senatore Nunziante ha letto alcuni brani della relazione, colla quale il ministro guardasigilli ha presentato al Parlamento la legge per l'unificazione della Cassazione in materia penale. Da questa relazione risulterebbe tutt'al più che la questione dell'ordinamento della magistratura suprema sarebbe rimasta riservata.

Senonchè, per informare completamente il Senato (qualora ne avesse bisogno), l'onorevole Nunziante avrebbe dovuto ricordare la discussione che si svolse in Senato a proposito di questa riforma.

Io veggio ancora là su quel banco, la faccia buona, simpatica, intelligente dell'amico Eula, e sento ancora le parole con le quali attaccava quel progetto di legge, precisamente perchè decapitava le Cassazioni regionali. Ed io ricordo come, dal banco stesso dove siede ora l'on. Inghilleri, rispondessi che accettavo la discussione su quel terreno, appunto perchè, a mio credere, la legge di unificazione della Cassazione penale doveva costituire un passo per progredire nella soluzione del gravissimo problema dell'ordinamento della magistratura suprema anche nelle materie civili.

Ora la riforma che ho timidamente accennata, forse per la temperata indole mia, forse perchè sentivo il doveroso riguardo di non sollevare delle questioni d'indole politica o regionale, - questa riforma diventata più radicale, giusta le proposte dell'Ufficio centrale, riuscirà essa tale da turbare la giurisdizione delle supreme magistrature locali in materia civile? No, certa-

mente; perchè, come ha giustamente rilevato il relatore, l'Ufficio centrale non ha fatto altro che far corrispondere il grado del capo all'ufficio, alla funzione.

Posto che abbiamo, da un lato, una Cassazione centrale con pienezza di giurisdizione, e - da un altro lato - abbiamo Cassazioni locali con giurisdizione limitata, - l'Ufficio centrale ha proposto - ed io credo abbia proposto bene - di dare a queste Cassazioni regionali una posizione organica rispondente alla loro posizione gerarchica e giurisdizionale; e ciò senza alcuna limitazione delle loro attuali attribuzioni, e con la conservazione di quella stessa autorità che la legge vigente riconosce alle Cassazioni regionali.

Laonde, ripeto, nè l'Ufficio centrale, che ha fatto la proposta, nè il ministro, che l'accetta, hanno inteso di pregiudicare in qualsiasi modo la condizione gerarchica delle magistrature supreme locali in materia civile.

L'onorevole Nunziante sa quali gravi questioni si aggirano intorno al problema della magistratura suprema; egli sa quanti studi vennero fatti, quanti progetti, anche di recente, vennero compilati, tutti diretti a trovare un mezzo termine, che riuscisse a conciliare le tradizioni giudiziarie delle diverse province italiane circa l'ordinamento della suprema magistratura. E al problema dell'ordinamento s'innesta l'altro problema più grave, il problema obiettivo; di far sì che esso riesca adatto a decidere le sette od ottomila cause civili che attualmente in ciascun anno affluiscono alle cinque Cassazioni.

Su tali gravissimi problemi noi tutti abbiamo delle idee, che abbiamo cercato di concretare, ma quanto a me credo che non avrò la fortuna di pronunciare l'ultima parola; mentre però dichiaro fin d'ora che, uscito dal Governo, mi schiererò certamente fra i collaboratori, fra i cooperatori di chiunque vorrà affrontare l'arduo problema e tentare di risolverlo.

Ora debbo rispondere all'onorevole Borgnini, il quale ha concretate in tre punti le sue censure specifiche ai progetti di legge in discussione.

Il primo punto, già accennato dall'onorevole senatore Santamaria, è stato, in certo modo, riassunto dall'onorevole Borgnini.

E qui debbo dire all'onor. Borgnini che, se

mi sono permesso d'interromperlo, quando gli ho obiettato che non era esatto affermare che si togliessero 180 posti di promozione, si fu perchè sino a tale affermazione non era giunto neppure l'onor. Santamaria, il quale mostrò di aver ricordato che si era formato questo nuovo grado intermedio coi due stipendi di 4500 e di 5000 lire, così che in realtà non si sopprime nulla, ma si fa un semplice riordinamento di gradi e di stipendi. Quindi mi permetta, onorevole Borgnini, che rettifichi la sua affermazione circa i 180 posti tolti alla promozione, perchè questo assolutamente non è esatto.

Senonchè, l'onor. Borgnini ha ritenuto che deriverà una grande perturbazione nelle condizioni della magistratura dall'esercizio della facoltà di rimaneggiare l'organico, facoltà che il ministro ha chiesto e che l'Ufficio centrale propone sia concessa al Governo.

Ora, la necessità di rimaneggiare l'organico è evidente, perchè, creati i nuovi gradi, occorre formare una graduazione nuova degli stipendi entro i limiti demarcati dalla legge.

Ma questa necessità, l'onor. Borgnini certo non lo ignora, è anche imposta da altre ragioni. Noi abbiamo fatto, due o tre anni or sono, una pianta del personale in base alla legge del 1893. Ora l'on. Borgnini, che è stato tanti anni a capo della più importante delle Corti d'appello del Regno, sa benissimo che queste piante non sono riuscite interamente conformi ai bisogni reali di certe località. L'onor. Borgnini sa inoltre che vi sono certe località (citerò, ad esempio, Taranto) le quali hanno avuto nel frattempo tale sviluppo d'affari, che la pianta, la quale tre anni fa corrispondeva ai bisogni, è diventata oggidì insufficiente.

Quindi con la facoltà del rimaneggiamento del personale, lungi dal mirare ad una perturbazione, si mira esclusivamente a far sì che il personale sia ripartito in piena conformità dei bisogni, con diretto e rilevante vantaggio, oltrechè dell'andamento dell'amministrazione della giustizia, anche di tutti i magistrati.

E si noti che il magistrato inamovibile, pur facendosi luogo a questo rimaneggiamento, troverà tutelato il suo interesse personale in base alle disposizioni del terzo progetto che dovremo discutere, giusta il quale non potrà essere tramutato che con l'osservanza di opportune garanzie.

Confesso poi che veramente non sono riuscito a comprendere la terza causa di perturbamento nelle condizioni della magistratura. L'onorevole Borgnini osservò che, col dichiarare che si prepara una riforma delle circoscrizioni giudiziarie, si mette l'incertezza nei magistrati, i quali, turbati con la minaccia di essere tra breve nuovamente turbati, rimangono sfiduciati, perchè troppo incerti della loro sorte. Questa obiezione, dico il vero, io poteva aspettarmi da altri, ma non mai dall'onor. Borgnini, il quale ieri appunto disse che, prima di ogni altra cosa, occorreva riformare le circoscrizioni giudiziarie.

Forse l'onor. Borgnini è d'opinione che non giovi trattare il malato con una cura ricostituente, aiutando la natura, come vogliono i fisici d'oggi; ma che sia necessario ricorrere addirittura alle operazioni chirurgiche.

Ma la grande esperienza dell'onor. Borgnini gli doveva persuadere che le riforme gravi, quelle riforme che colpiscono profondamente interessi locali, hanno bisogno di essere preparate lungamente così nel fatto, come nella pubblica opinione. Quando avremo abituato il nostro paese a vedere, a pensare che vi sono tribunali, i quali si mantengono soltanto perchè non si è ancora trovato il modo di sopprimerli, allora si formerà nella pubblica opinione quella corrente, che è pure indispensabile per portare a compimento quella riforma delle circoscrizioni, che sta nel desiderio dell'onor. Borgnini.

E dico il vero, questa riforma la proporrei io stesso se avessi la speranza di condurla a termine:

Ma Ella, onor. Borgnini, che ha tanta esperienza della vita, può assicurarmi che io otterrei il voto favorevole, non dirò dei deputati che rappresentano più direttamente interessi locali, ma dello stesso Senato? Crede l'onorevole Borgnini che il Senato, vigile tutore e conservatore della nostra compagine politica, potrebbe con cuor leggiero gettarsi in una di quelle riforme, la quale rappresenterebbe, non solo una perturbazione delle condizioni della nostra magistratura, ma una perturbazione d'interessi, di abitudini, di tradizioni di tutto intiero il popolo italiano? No, onor. Borgnini, la vera sapienza di governo sta nel preparare le riforme, sta nel progredire passo passo, imitando

la natura che non procede a salti. Questo io dovevo rispondere all'onor. Borgnini, affinché il Senato e il paese non rimanessero sotto l'impressione che noi facciamo una legge perturbatrice, mentre anzi essa è diretta a garantire soprattutto le condizioni della magistratura. (*Benissimo*).

Senatore BORGNI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

Senatore BORGNI. Riguardo alle ragioni che io ho creduto di dire per dimostrare che la magistratura sarebbe stata turbata coll'adozione di questo progetto di legge io non aggiungerò parola. È questione di apprezzamento; io credo che deve portare e porterà un turbamento profondo e l'onorevole guardasigilli crede il contrario; è questione d'apprezzamenti; il Senato nella sua saviezza saprà giudicare.

Però c'è un fatto sul quale non posso trascorrere ed è quello dei 160 posti, che io mantengo a dire, che vengono sottratti, a danno della magistratura. Io non so che cosa intenderà di fare il ministro, se intenderà prevalersi di questa facoltà che gli dà la legge o se non intenderà di prevalersene solamente per una parte.

COSTA, *ministro di grazia e giustizia*. Ci è la disposizione transitoria.

Senatore BORGNI. Ma io propongo il quesito in questi termini:

Oggi vi sono reggenti presidenti e reggenti procuratori del Re nell'organico attuale?

Non ci sono, ed è solamente con un provvedimento eccezionalissimo, che il ministro, può pigliare un sostituto procuratore del Re e dirgli: v'incarico di andare a reggere quella procura del Re; ma questi provvedimenti, appunto perchè eccezionali, sono assai rari.

Del resto quando si deve provvedere a qualcuna delle 160 procure regie d'Italia si prende un sostituto e lo si manda ad una procura regia col titolo di procuratore del Re, e così avviene nei tribunali nei quali si provvede sempre con un presidente titolare.

COSTA, *ministro di grazia e giustizia*. A 5000 lire.

Senatore BORGNI. Sta bene; ma è una promozione. Se invece oggi questo sostituto procuratore del Re non è più nominato tale, ma solamente reggente procuratore del Re, mi pare che sia una promozione di meno, perchè il so-

stituito invece di passare procuratore del Re, passa semplicemente reggente.

E siccome non si può nominare un reggente, se non è vacante un posto di procuratore del Re, come non può esser nominato un reggente presidente se non è vacante un posto di presidente; io credo che saranno altrettanti posti sottratti alla magistratura.

Volevo dare questo chiarimento; non ho altro da dire.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo la parola, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passeremo alla discussione degli articoli, che rileggo:

Art. 1.

I gradi nei quali sono distribuiti i funzionari della magistratura giudicante e del pubblico ministero, sono i seguenti:

1. Uditori giudiziari;
2. Aggiunti giudiziari;
3. Pretori;
4. Giudici di tribunale e sostituti procuratori del Re;
5. Presidenti di sezione di tribunale, vice-procuratori del Re, retribuiti con lo stipendio di L. 4500 se appartengono alla seconda categoria, e di L. 5000 se appartengono alla prima categoria;
6. Presidenti di tribunale, consiglieri di Corte d'appello, procuratori del Re e sostituti procuratori generali di Corte d'appello, retribuiti con lo stipendio di L. 6000 se appartengono alla seconda categoria, e di L. 7000 se appartengono alla prima categoria;
7. Presidenti di sezione di Corte d'appello, avvocati generali di Corte d'appello retribuiti con lo stipendio di L. 9000, consiglieri di Corte di cassazione, e sostituti procuratori generali di Corte di cassazione;
8. Primi presidenti di Corte d'appello, presidenti di sezione di Corte di cassazione, procuratori generali di Corte d'appello e avvocati generali di Corte di cassazione;
9. Primi presidenti di Corte di cassazione e procuratori generali di Corte di cassazione.

Senatore SAREDO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore SAREDO. Ho chiesto la parola per

due questioni, la prima di forma e l'altra di forma e di sostanza.

La prima è questa: ai numeri 5, 6 e 7 di questo articolo si dice: « I presidenti di sezione di tribunale, vice-procuratori del Re retribuiti collo stipendio di L. 4500 se appartengono alla seconda categoria, e di L. 5000 se appartengono alla prima categoria... ». E così negli altri articoli nei quali si dichiarano unitamente i gradi e gli stipendi.

Ora, è la prima volta, nella lunga pratica che per ragione di ufficio e per ragione di studio ho delle leggi, che vedo una disposizione legislativa nella quale, dove si parla dei gradi e delle funzioni, si determina anche lo stipendio; e mi pare una novità non degna di lode.

Gli stipendi in tutte le leggi che costituiscono i grandi corpi e servizi organici dello Stato sono collocati in una tabella a parte, che è allegata alla legge stessa. La legge organica sull'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, alla quale ora si tratta di apportare le modificazioni che discutiamo, ha una tabella finale che è allegata alla legge e ne fa parte integrale.

La legge sulla Corte dei conti contiene tutti i gradi e gli uffici dei funzionari; e in ultimo c'è la tabella degli stipendi; la stessa cosa vediamo nella legge sul Consiglio di Stato.

Ora, come ho detto, è la prima volta che si vede un articolo di legge nel quale si contengono riunite disposizioni che in tutte le altre leggi indistintamente sono separate.

Ciò posto, io domando; sono presidenti di prima categoria quelli che hanno 5000 lire, od hanno 5000 lire perchè sono presidenti di prima categoria?

Si comprenderà facilmente che il modo come è formulato quest'articolo non mi soddisfa; io propongo adunque che se ne tolgano tutte le indicazioni concernenti gli stipendi; e che questi siano stabiliti con una modificazione alla tabella della legge 6 dicembre 1865.

Aggiungo un'altra considerazione. Qui si parla degli stipendi diversi fino ai gradi di avvocati generali di Corte d'appello, e consiglieri di Corte di Cassazione, ma per quanto riguarda i primi presidenti di Corte d'appello per i primi presidenti di cassazione, insomma per i magistrati superiori, nulla si dice dei loro stipendi; e ciò perchè? Perchè, mi si dirà, a loro

provvede l'allegato alla legge organica; ma, Dio buono, poichè vi rimettete per loro alla tabella degli stipendi annessa alla legge organica, non vedo perchè non si provvede con una speciale tabella, che contenga le modificazioni che si portano alla tabella organica del 1865.

Questa è la questione che ho chiamata una questione di forma.

Vengo ad una questione che pare di forma, ma che, secondo me, è anche di sostanza.

Nelle indicazioni dei gradi trovo questo: Sostituti procuratori del Re, sostituti procuratori generali; e a questa disposizione dell'art. 1 ne corrisponde un'altra dell'art. 3 che dice: « Negli uffici del pubblico ministero presso i tribunali che hanno almeno tre sostituti il procuratore del Re compie le sue funzioni personalmente, o per mezzo di un vice procuratore del Re »; poi prosegue ancora: « i vice procuratori del Re le compiono personalmente o per mezzo di sostituti procuratori del Re »; qui pare sia questione di parole, ma io ritengo che è questione anche di sostanza.

Quando fu promulgata la legge del 1859 sull'ordinamento giudiziario in Piemonte, un illustre giureconsulto, il cui nome basta a dirne l'autorità, Giuseppe Pisanelli, in uno studio che pubblicò nella *Rivista contemporanea*, censurò molto vivamente, e, secondo me, con molta ragione, le disposizioni di queste leggi che ora qui verrebbero conservate, per le quali vi è un procuratore generale che esercita le sue funzioni, o personalmente o per mezzo dei sostituti.

In sostanza, veniva egli a dire: quale è il concetto che è sì voluto sancire? Questo: che nel pubblico ministero vi è una coscienza sola, quella del procuratore generale, e che i sostituti suoi non debbono avere una coscienza propria, poichè non sono che organi suoi; con ciò si era voluto mantenere quel concetto che in Francia pare tanto prezioso, della così detta unità del pubblico ministero; e aggiungeva molto a ragione, che questo concetto non risponde alla vera funzione che esercita il sostituto, il quale è chiamato a rappresentare le ragioni della legge e quelle della società, così quando va all'udienza, come quando studia un processo nel suo gabinetto e prepara una conclusione. Quando va all'udienza egli vi assiste sovrano, non è un mandatario del suo capo,

che vada a difendere una tesi che gli è assegnata, no, ma, secondo le risultanze del dibattimento concluderà per la condanna o ritirerà l'accusa. Mi si dirà che, avviene così nella pratica; che quando un sostituto, dalla risultanza del dibattimento si convince che non vi è più motivo di mantenere l'accusa, la ritira; anche se sia d'avviso diverso da quello del suo capo. Ma io vi dico che quando ciò avviene, si va contro il concetto che si è voluto sancire dell'unità organica del pubblico ministero.

Il Pisanelli proponeva, e ritengo che il suo concetto fosse giustissimo, tanto che lo faccio mio, proponeva, dico, che si togliesse la parola « sostituti », e fosse surrogata da quella che è adottata qui di « viceprocuratori »; è a complemento di questo concetto io propongo altresì che si tolga quest'altra formola: « che il procuratore del Re eserciti le sue funzioni, o personalmente, o per mezzo dei suoi sostituti ».

Non v'è bisogno di dire che quando oltre il procuratore del Re o il procuratore generale vi sono altri funzionari del pubblico ministero, questi gli sono subordinati nell'ordine gerarchico; ma adempiono le loro funzioni, non secondo il comando che sia stato dato loro dal loro capo, ma secondo i dettami della loro convinzione e le prescrizioni della legge.

In conclusione, io faccio due proposte: la prima, che si cancellino dal primo articolo le indicazioni di stipendi, si rinviino alla tabella organica le modificazioni che si vogliono apportare agli stipendi medesimi. Se, come spero e come desidero, questi progetti di legge giungeranno in porto, allora nella compilazione del testo unico si aggiungeranno alla tabella allegata alla legge quelle modificazioni che sono qui portate nell'art. 1.

Questa è la prima proposta. La seconda è che si tolga quella formola che « il procuratore del Re esercita le sue funzioni o personalmente o per mezzo di sostituti », e si dica invece, « il procuratore del Re e i viceprocuratori nel numero stabilito secondo gli organici dei diversi tribunali e dalle diverse Corti adempiono le funzioni che sono loro commesse dalla legge ».

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

Senatore INGHILLERI, *relatore*. La prima considerazione del senatore Saredo fu anche oggetto di studio da parte dell'Ufficio centrale,

perchè realmente in tutti gli organici quando si tratta di stipendi alla legge organica, è annessa una tabella la quale fa parte integrante della legge. Ma noi eravamo in presenza non di una legge organica, ma di una legge speciale di pochi articoli, che modificava i gradi della magistratura ed aggiungendo qualche grado, occorreva al grado far corrispondere il relativo stipendio.

Qual era il metodo che noi potevamo adottare? Togliere dall'articolo gli stipendi e fare una tabella speciale per i gradi aggiunti.

Ci è parso più acconcio lasciar le proposte ministeriali quali sono nel senso di non parlare di stipendio per quei gradi che sono stabiliti nella legge organica giudiziaria, e per i nuovi gradi determinare lo stipendio, perchè poi, quando si farà il testo unico, coloro i quali lo redigeranno, nell'articolo apposito, metteranno tutti i gradi nuovi creati da questa legge e gli stipendi corrispondenti a questi gradi nuovi li inseriranno nella tabella annessa, che farà parte integrante del testo unico.

Quindi in questa parte, in sostanza, siamo d'accordo, ma non credo che ci sia bisogno di fare una tabella speciale, perchè il concetto nostro concorda con quello del senatore Saredo.

Rimane l'altra questione e qui bisogna che dichiari subito che noi non siamo d'accordo coll'onor. Saredo. Se l'onor. Saredo avesse la degnazione di porre l'occhio al terzo progetto vedrebbe che il suo concetto è ivi codificato, perchè noi facciamo distinzione profonda tra ciò che è oggetto di funzione giudiziaria (qui neanche il guardasigilli ha ingerenza sul pubblico ministero) da ciò che è oggetto di attribuzioni relative a indole esecutiva, amministrativa, disciplinare.

Ora il concetto dell'unità del pubblico ministero non è nel senso della legislazione francese. L'unità dell'ufficio non significa che s'unificano le coscienze del procuratore generale e dei sostituti procuratori generali. Non è mai stato inteso così in Italia il concetto che anima ed informa gli istituti del ministero pubblico. Ma questa unità del pubblico ministero è stata sempre intesa che l'ufficio del pubblico ministero, che è l'organo del Governo, deve avere unità di direzione. Ed è ciò naturale, non essendo possibile che un sostituto procuratore del Re, un sostituto procuratore generale dia in un

ufficio direzione diversa da quello che può, che deve dare il capo dell'ufficio.

Ora in questo senso è redatto l'articolo primo, quanto l'articolo terzo. Dunque il procuratore generale, il procuratore del Re esercita la funzione o personalmente, ed è lui che dirige, o per mezzo del vice-procuratore del Re o vice-procuratore generale e dei sostituti i quali agiscono per delegazione.

Bisogna che sappia l'onorevole senatore Saredo che noi eravamo un po' difficili ad ammettere questi gradi di vice-procuratore generale e di vice-procuratore del Re; ma una considerazione fatta dal guardasigilli ci convinse, che questa nuova istituzione è necessaria e indispensabile nell'andamento del servizio, appunto perchè quando manca il titolare dell'ufficio può avvenire soventi volte, è anche avvenuto a me quando ero nell'ufficio di pubblico ministero, di dover consegnare l'ufficio al più anziano, che può essere il meno atto a dirigere un ufficio.

Nello indirizzo amministrativo vi è unità nelle opere giudiziarie, il sostituto che agisce per delegazione, è magistrato che ragiona secondo le proprie convinzioni.

Ecco quale è il significato dell'articolo nostro. Noi possiamo chiarire questo concetto nel terzo progetto se mai non fosse bene espresso.

Noi intendiamo che il pubblico ministero nelle sue funzioni giudiziarie sia indipendente, sia magistrato che opera secondo la sua convinzione, la sua coscienza e che non dipenda da nessuno, neanche dal guardasigilli.

Senatore SAREDO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore SAREDO. In quanto al primo punto vedo che in sostanza siamo d'accordo, perchè quello che mi feriva era di vedere, in una disposizione di legge che regola i gradi della magistratura, appiccicata la determinazione degli stipendi. L'unico motivo, si dice, per il quale ciò venne fatto, è che non si voleva formare una tabella particolare da aggiungere alla tabella generale. Accetterò questa dichiarazione, coll'intendimento però che quando si verrà al testo unico si farà una tabella unica che dovrà contenere l'indicazione degli stipendi di tutti i funzionari dell'ordine giudiziario. Per verità, non mi parebbe opera d'insuperabile difficoltà stabilire anche una breve

tabella aggiuntiva a questo progetto. Ma non insisto, perchè, come ha rilevato opportunamente l'onor. relatore, siamo d'accordo nella sostanza.

Dove non siamo d'accordo è nella seconda parte.

Il pensiero che ho voluto svolgere, in sostanza, è stato questo: sia nella legislazione e nella giurisprudenza e nella dottrina francese, sia nella nostra, che abbiamo letteralmente copiata dalla legislazione, dalla dottrina e dalla giurisprudenza francese, si ha per domma il principio della così detta unità organica del pubblico ministero. In altri termini si è inteso che tutti i componenti il pubblico ministero si riassumono nel capo, il quale pensa, decide per tutti...

COSTA, *ministro di grazia e giustizia*... No, no.

Senatore SAREDO... Nella pratica avviene così.

Senatore INGHILLERI, *relatore*... In Italia no.

Senatore SAREDO... Come no? È stato insegnato da autorevoli giureconsulti; ed è la tesi sostenuta or ora in quest'aula. Sappiamo benissimo che avviene proprio così.

Ma questo non sarebbe nulla; ciò che importa si è che la formula adottata nella compilazione dell'art. 3, viene a dare, se non una giustificazione completa, almeno una certa apparenza al principio che condanno. Che dice infatti? « Il procuratore del Re adempie personalmente le sue funzioni o per mezzo dei suoi sostituti ». Dunque è sempre un procuratore del Re che agisce, pensa, decide, o personalmente o per mezzo dei sostituti, ed è ciò che non comprendo e che non approvo.

Io persisto nel convincimento, che si debba adottare una formula per la quale sia bene inteso che vi è presso le Corti e i tribunali naturalmente un numero di funzionari del pubblico ministero che risponde alla necessità del servizio delle varie Corti dei vari tribunali; e che vi è un ordine gerarchico tra questi. Vi è il procuratore generale, e vi sono gli altri che, in ordine di anzianità e di grado, sono sotto di lui.

Intendo insomma che debba allontanarsi fino nelle parole il concetto a cui ho accennato poc'anzi; quello, cioè, che vi sia una coscienza unica, e che quella coscienza del capo s'imponga a tutti. Ecco il principio che io desidero

sia assolutamente eliminato con più precisa formulazione dell'articolo.

Senatore BORGNI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore BORGNI. Il senatore Saredo ha sollevato una questione gravissima, una questione la quale si è ventilata molte e molte volte, e potrebbe ventilarsi ogni giorno; vedere cioè se chi ha l'indirizzo del pubblico ministero stesso sia il capo, o se debba essere libero a tutti coloro che fanno parte di questo pubblico ministero, di esprimere e far valere un'opinione loro diversa.

Io, anche per lunga esperienza, sarei d'avviso che questa sia una questione che bisogna lasciare discutere sempre e non definire mai, perchè se si definisce, gli inconvenienti che ne nascerebbero sarebbero cento volte maggiori di quelli che si vogliono temere nel caso che si lasci insoluta.

Veniamo ad argomenti pratici. C'è un ufficio di pubblico ministero che è composto di un capo e di due o tre sostituti come può esserlo di dieci, di quindici ed oltre: se tutti questi sostituti potessero portare in tutte le questioni un'opinione propria, e diversa da quella del capo, necessariamente vi sarebbe la rivoluzione in permanenza nell'Ufficio, perchè il capo non potrebbe richiedere l'opera dei sostituti, i sostituti si ribellerebbero al capo.

Ora se si vuole con una parola in legge affermare che tutti quelli che fanno parte di un ufficio del pubblico ministero sono liberi di pensare e di operare come credono meglio nell'esercizio delle loro attribuzioni, mi pare chiaro che saranno inevitabili gli accennati inconvenienti.

E le cose arriverebbero ad un punto che non si potrebbe più andare innanzi.

Ma se sarebbe triste la condizione dell'ufficio, quella del capo sarebbe tristissima, perchè mentre il capo ha la responsabilità del servizio, per comando di legge, non potrebbe poi ottenere e richiedere che i suoi sostituti facessero come egli crede meglio che facciano.

Mi si opporrà però che in questo modo si vuole imporre ai sostituti l'opinione del capo?

Ed io dico: no. Io voglio, nè imporre l'opinione del capo ai nostri sostituti, nè voglio per legge autorizzare i sostituti a ribellarsi al capo.

Bisogna affidarsi un po' alla prudenza del capo che dirige.

Io lo dico qui poichè l'occasione mi si presenta. Ho esercitato l'ufficio del pubblico ministero per più di trenta anni, e non mi è mai avvenuto che nel pubblico ministero, siano nati dei malanni perchè prevalesse questo principio che cioè s'intendesse che tutti i sostituti dovessero essere diretti dal capo.

Sicuramente che ci vuole un poco di prudenza nel capo. Io mi sarei fatto scrupolo di coscienza, e credo che vi saranno molti che la penseranno come me, io mi sarei fatto scrupolo di coscienza, di costringere un collaboratore ad andare all'udienza, o di scrivere sugli atti un avviso diverso da quello che fosse effetto del proprio convincimento, nella stessa maniera, che da parte mia io non avrei proferito parola, e non avrei messo punta di penna su carta senza che fossi intimamente convinto di quello che io facevo.

È naturale quindi che io non poteva, e non doveva chiedere ad un mio collaboratore, che facesse diversamente da quello che egli pensava.

Questo vuol dire che è sempre il capo che ha la direzione dell'ufficio, ed è il capo che deve dare l'indirizzo all'ufficio stesso; che se il capo non trova altri che la pensino come lui, sarà lui che si assumerà di compiere personalmente il lavoro, o sarà lui che andrà all'udienza; o vedrà se non sia possibile di provvedere altrimenti, trovando onde andarvi, altri fra i suoi colleghi che la pensi come lui, e che possa essere incaricato di esprimere e di sostenere le opinioni proprie. In questa maniera si può camminare innanzi, bene, ma avverrà l'opposto se si vuole provvedere per via di leggi, e con legge regolare come e quali debbono essere i rapporti fra i membri dell'ufficio ed il capo, potendo ogni giorno sollevarsi incidenti, ai quali la legge non sarebbe in grado di provvedere. Ma faccio una considerazione.

L'ufficio del pubblico ministero è quello sempre di richiedere al magistrato un determinato provvedimento.

Supponendo che prevalesse la teoria dell'onorevole Saredo, oggi sarebbe il capo d'ufficio che si presenterebbe al magistrato, e direbbe: io vi richiedo nella tale questione di decidere in questo e questo modo. E va bene. Il magi-

strato dice, che esaminerà e vedrà poi quello che debba fare.

Domani si presenta un caso perfettamunte identico. Allora in base a questa legge la quale definisce questa posizione di cose, un altro sostituto andrebbe davanti allo stesso tribunale e potrebbe richiederlo di provvedere in una maniera affatto opposta.

In tal caso cosa farebbe il magistrato? Il magistrato direbbe: ma chi siete, cosa rappresentate voi altri? Rappresentate voi o rappresentate il pubblico ministero? Se rappresentate voi, io non debbo ascoltarvi; se il pubblico ministero e voi altri non potete venir qui che a parlare a nome del ministero pubblico, procurate prima che esso si ponga d'accordo con se medesimo, che dica se, esso ministero pubblico vuole il bianco o il nero e richieda che si decida così piuttosto in un'altra maniera; il magistrato deve e desidererà ascoltarvi ma egli non può contraddirsi dall'oggi al domani, unicamente perchè voi altri lo richiedete.

Questo dovrebbe inevitabilmente verificarsi e potrebbe verificarsi tutti i giorni.

Fatte queste poche considerazioni io crederei molto opportuno che questa questione non si sollevasse e non si definisse e pregherei l'onorevole senatore Saredo di non insistere lasciando che l'articolo rimanga tale quale è, perchè introducendovi quelle modificazioni invece di migliorare, si peggiorerebbe immensamente la condizione delle cose.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole guardasigilli.

COSTA, *ministro di grazia e giustizia*. Debbo dire l'opinione mia intorno alle due questioni sollevate dall'onor. Saredo.

Per quanto concerne la prima, l'onor. relatore ha già spiegato perchè siasi adottato un modo semplice e breve per esprimere in sostanza quel concetto medesimo che ha proposto l'onor. Saredo. Si sarebbe certo potuto fare una piccola tabella aggiunta; ma non si è voluto assolutamente riprodurre la grande tabella, perchè non si volevano mettere in discussione tutti gli stipendi. D'altronde, posto che su questa questione non vi è ormai più divergenza, non mi occorre dire altro.

Per quanto ha tratto all'altra questione sollevata dall'onor. senatore Saredo, io spero che la faremo morire in un bicchier d'acqua. L'o-

norevole Saredo ha sollevato oggi una questione molto grave, ma le ha dato il carattere, il sapore che promana dalle critiche del compianto Pisanelli sulla relazione della legge del 1859, la quale aveva un testo precisamente identico a quello che ora si discute. Ora, io mi permetto di rilevare che quell'esimio giuriconsulto interpretava il testo della legge del 1859 con la teorica alla quale è coordinato il pubblico ministero francese, giacchè in Francia effettivamente il pubblico ministero si reputa unico, per modo che tutti i sostituti sono considerati come gli organi del capo.

Senonchè, questo presso di noi non si è avverato prima, e tanto meno dopo la legge del 1859. Giusta questa legge, il pubblico ministero fu costituito in una posizione separata dalla magistratura giudicante, ritenendosi bensì il concetto della unicità del pubblico ministero, ma nel senso soltanto che vi sia l'unità di direzione, senza della quale non potrebbe funzionare regolarmente nessun pubblico ministero.

Esclusa, infatti, l'unità d'indirizzo si cadrebbe in tutti gli inconvenienti, che ha egregiamente accennato l'onor. Borgnini.

Ma l'unità di direzione non porta con sé la necessità che il sostituto vada a sostenere una opinione che non è la sua. Tale unità va intesa nel senso che il capo d'ufficio designerà a rappresentarlo quel sostituto che partecipa alla sua opinione, e qualora si trovasse di fronte ad un sostituto, che a questa opinione più non partecipasse, il capo si varrà del suo diritto di revocargli la delegazione.

È noto che questo concetto, il quale è sempre prevalso nel ministero pubblico italiano, è conforme anche alla lettera della legge, la quale, quando dice *per mezzo*, non vuol dire altro che PER DELEGAZIONE. Adunque, il diritto di dirigere, il diritto di sapere come si concluderà negli uffici, spetta necessariamente al capo, il quale si varrà all'uopo della facoltà di delegare l'affare al sostituto disposto a sostenere la tesi di cui il capo assume la responsabilità.

Perciò a me pare che la osservazione del senatore Saredo sia stata fatta molto opportunamente per chiarire il concetto dell'unità del pubblico ministero in Italia. Ora però che questo schiarimento è stato fornito, pregherei l'ono-

[LEGISLATURA XX — 1^a SESSIONE 1897 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° GIUGNO 1897

revole Saredo di non voler mutare in questo articolo quelle parole, che dal 1859 in poi hanno sempre continuato ad esprimere questo stesso concetto.

Io apprezzo bensì le sue idee, onorevole Saredo, nelle quali pienamente io concordo: ma la prego di non insistere nel suo emendamento. Aggiungo poi che questo concetto sul pubblico ministero non costituisce soltanto una mia opinione personale, giacchè e il senatore Borgnini e gli altri colleghi, che per molti anni furono a capo degli uffici del pubblico ministero, risponderebbero, se interrogati, che il concetto del pubblico ministero in Italia fu sempre inteso, come ho avuto l'onore di esporlo al Senato.

Senatore SAREDO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore SAREDO. Quanto alla prima questione ho già detto che dalle dichiarazioni fatte dal relatore e dal ministro, ho rilevato che siamo pienamente d'accordo; cioè che questa disposizione dell'art. 1 che riguarda gli stipendi vi è stata introdotta solamente per ragioni di opportunità e di convenienza; ma che sarà tolta nel testo unico e verrà trasportata nella tabella unica da allegarsi alla legge.

Non occorre quindi ch'io faccia in proposito alcuna proposta.

Quanto alla seconda questione, forse potrebbe dirsi sollevata un po' prematuramente, perchè piuttosto che all'art. 1 si riferisce all'art. 3; ma l'ho sollevata all'art. 1, perchè avrei voluto sopprimere la parola « sostituto » per mettere l'altra di « vice »; ciò che secondo me, non è solamente questione di forma, ma di sostanza. Ad ogni modo dalle dichiarazioni fatte, vedo che nel concetto generale e fondamentale si può venire ad una conclusione che ci riunisca; non faccio ora proposte: ma ripeto il voto che le parole del capoverso dell'articolo 3 vengano soppresse, perchè non aggiungono nulla alla nozione fondamentale del modo di funzionare del pubblico ministero.

S'intende che quando nell'ufficio del pubblico ministero vi è un procuratore del Re e dei vice-procuratori e dei sostituti, tutti debbono compiere le funzioni che loro sono attribuite dalla legge. Io credo che qualora si modificasse nel modo che ho indicato l'art. 3 ci potremmo

trovare d'accordo non solo nel concetto, ma anche nella sua applicazione.

E per ora sospendo ogni altra osservazione perchè si mette ai voti l'articolo 1.

Senatore PASCALE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore PASCALE. Ho chiesto la parola per proporre un emendamento, da cui credo non dissenta l'Ufficio centrale, al numero 8 di questo articolo.

Qui son designati i gradi della magistratura in ordine ascendente, dagli uditori giudiziari fino al primo presidente della Corte di cassazione, e sotto ciascun numero i funzionari dello stesso grado sono indicati per ordine di preminenza. Infatti i presidenti sono sempre nominati in primo luogo. Ora al numero 7° si dice: « Presidenti di sezione di Corte d'appello, consiglieri di Corte di cassazione e sostituti procuratori generali di Corte di cassazione ».

A lato del presidente di sezione di Corte d'appello, è l'avvocato generale di Corte d'appello; dopo il consigliere di Corte di cassazione è il sostituto procuratore generale di Corte di cassazione. E quest'ordine mi sembra regolare. Però nel numero 8° l'ordine è mutato. Qui si dice:

« Primi presidenti di Corte d'appello, presidente di sezione di Corte di cassazione, Procuratori generali di Corte d'appello e avvocati generali di Corte di cassazione ». Ora io credo che, per mettere in corrispondenza questo gruppo col precedente, ed anche per altre ragioni, bisognerebbe dire:

« Primi presidenti di Corte d'appello, procuratori generali di Corte d'appello, presidenti di sezione di Cassazione e Avvocati generali ».

COSTA, ministro di grazia e giustizia. Sta bene.

Senatore INGHILLERI, relatore. L'Ufficio centrale accetta.

PRESIDENTE. Allora verremo ai voti su questo emendamento proposto al paragrafo ottavo.

Dove è detto: « primi presidenti di Corte di appello » si aggiungano le parole « procuratori generali di Corti d'appello »; le quali poi vanno tolte dopo le altre: « Presidenti di sezione di Corte di cassazione ».

Coloro che approvano che si debba dopo le parole « primi presidenti di Corte d'appello », aggiungere le altre « procuratori generali di Corte di appello », sono pregati di alzarsi.

(Approvato).

Pongo ai voti il complesso dell'articolo 1^o così emendato.

Chi l'approva è pregato d'alzarsi.

(Approvato).

Rimanderemo a domani il seguito della discussione.

Leggo l'ordine del giorno di domani.

I. Lettura e svolgimento di una proposta di legge del senatore Mariotti per la conservazione e la custodia della tomba di Giacomo Leopardi.

II. Lettura e svolgimento di una proposta di legge dei senatori Griffini, Sacchi, Rattazzi, Zoppi, Devincenzi, Gadda, Pecile e Garelli per la istituzione delle Camere di agricoltura.

III. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Modificazioni nei gradi della magistratura e delle cancellerie e segreterie (N. 3 - *Seguito*);

Guarentigie della magistratura (N. 3);

Sistemazione delle contabilità comunali (N. 7);

Modificazioni alla legge sull'avanzamento nel regio esercito in data 2 luglio 1896, n. 254 (N. 14).

La seduta è sciolta (ore 18 e 15).