

LXXI.

TORNATA DEL 21 GENNAIO 1873

Presidenza del Vice-Presidente VIGLIANI.

SOMMARIO — *Omaggi — Sunto di petizioni — Congedi — Giuramento dei Senatori Bellinzaghi e Figoli — Sorteggio degli Uffizii — Comunicazione del Presidente del Consiglio — Squittinio segreto sui progetti di legge ultimamente discussi — Discussione del progetto di legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario — Considerazioni ed obiezioni dei Senatori Panattoni e Borgatti — Risultato della votazione.*

La seduta è aperta alle ore 2 3/4.

Sono presenti il Presidente del Consiglio e i Ministri di Agricoltura, Industria e Commercio e della Marina.

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

Atti diversi.

Fanno omaggio al Senato:

Il Direttore della R. Calcografia di Roma, di alcuni esemplari del *Nuovo catalogo delle stampe di proprietà della R. Calcografia stessa.*

Il Senatore Cav. Ing. Lombardini delle sue *Notizie, considerazioni e proposte sulle piene e sulle inondazioni del Po nel 1872.*

Il Deputato M. Tedeschi, di una sua *Lettera sulle proposte della Commissione d'inchiesta pel macinato.*

Il luogotenente d'artiglieria Galletti Arturo, di quattro esemplari d'un suo *opuscolo sulla difesa nazionale.*

Dà poscia lettura del seguente sunto di petizioni:

« N. 4902. Il Consiglio Comunale di Spezia fa

istanza perchè nello Stato di prima previsione della spesa del Ministero dei Lavori Pubblici pel corrente anno, non venga ammessa la proposta di diminuzione di assegno per la ferrovia Ligure fatta dalla Commissione della Camera dei Deputati. »

« 4903. Il Canonico Florio Francesco già amministratore della Collegiale Chiesa Recetizia di Scilla (Reggio Calabria). »

(Petizione relativa all'esonazione della tassa del 30 0/0 mancante dell'autentica).

I Senatori Tommasi, Arese, Meuron, Sagarriga, Zanolini e Bixio domandano un mese di congedo per motivi di salute, il quale è loro dal Senato accordato.

Giuramento dei Senatori Bellinzaghi e Figoli.

PRESIDENTE. Trovandosi nelle sale del Senato i nuovi Senatori Bellinzaghi e Figoli di cui furono già riveduti e approvati i titoli, prego gli onorevoli Senatori Beretta, Gadda, Manzoni e Castelli ad introdurli nell'Aula per la prestazione del giuramento.

(Gli onorevoli Senatori Bellinzaghi e Figoli, introdotti nell'Aula, prestano giuramento nella consueta formola.)

Do atto ai Senatori Bellinzaghi e Figoli del prestato giuramento, li proclamo Senatori del Regno, ed entrati nel pieno esercizio delle loro funzioni.

Sorteggio degli Uffici.

PRESIDENTE. Essendo scaduto il termine regolamentare per gli Uffici, si passerà al sorteggio per la loro rinnovazione.

UFFICIO I.

Norante
Costantini
De Sonnaz
Chiavarina
Beretta
Cipriani Pietro
Des Ambrois
Castelli Michelangelo
Errante
Mamiani
Guicciardi
Spinola
Pisani
Panattoni
De Filippo
Sappa
Arrivabene
Brioschi
Arconati Visconti
Siotto-Pintor
Finocchietti
Manzoni Tommaso
Di Monale
Montezemolo
Sighele
Cadorna Carlo
Mongenot
Calabiana
Grixoni
Capponi
Magiione
Manzoni Alessandro
Gamba
Cabella
Torre
Cacace
Del Giudice
Cittadella
Mayr

Di Giacomo
Benintendi
Gagliardi
San Martino
Zanolini
Rossi Alessandro
Canestri
Correale
Padula
Venini
Bombrini
Vegezzi
Bonelli
Cialdini
Audiffredi
Cavalli
Campello
Garzoni
Scacchi
Chigi
Laconi
Strongoli Pignatelli
Ambrosetti
Saracco
Zoppi

UFFICIO II.

Vitelleschi
Casati Luigi
Giovanola
Meuron
Duchoqué
Giorgini Gaetano
Piazzoni
Andreucci
Cambray-Digny
Carradori
Antonini
Caccia
Borgatti
Cucchiari
Trombetta
Audinot
Borromeo Guido
S. A. R. il Principe Umberto
Mirabelli
Lauzi
Astengo
Galvagno
Pepoli Carlo

Pavese
Ricotti
Lissoni
Di San Giuliano
Cipriani Leonetto
Fenzi
Gozzadini
Doria
Colonna Giovacchino
Linati
Melegari
Persano
Santanello
Robecchi
Arezzo
Villamarina
Provana
Burci
De Luca
Loschiavo
Panizzi
Satriano
Nitti
Ruschi
De Gasparis
Serra Orso
Colla
Serra Francesco
Di Bagno
Salvatico
Bolmida
Tholosano
Ghiglini
Balbi Senarega
De Ferrari Domenico
Vannucci
Barracco
Varano
Acquaviva
Camozzi Vertova

UFFICIO III.

Cannizzaro
Conforti
Cassitto
Doria Panfili
Giorgini G. B.
Bella
Giovanelli
Araldi Erizzo

Cerruti
Bona
Musio
Rosa
Boncompagni Ottoboni
Miniscalchi Erizzo
Cusa
Imbriani
Tecchio
Menabrea
Arese
Barbavara
Pandolfina
Tanari
De Ferrari Raffaele
Giustinian
Borromeo Vitaliano
Corsi
Fontanelli
Della Verdura
Magliani
Devincenzi
Elena
Revedin
Saluzzo
Ricci
Fiorelli
Lauri
Petitti
Mischi
San Vitale
Notta
Cicccone
Pironti
Oneto
Calcagno
Pernati
Pasqui
Torremuzza
Sella
Bixio
Bevilacqua
De Falco
Irelli
Salmour
Pallavicino-Mossi
Michiel
Porro
Di Larderel
Pianell
Bellavitis
Balbi Piovera

Pepoli Giovacchino
Boyl
Griffoli

UFFICIO IV.

Torelli
Cadorna Raffaele
Monaco La Valletta
Castelli Edoardo
Bellinzaghi
Casati Gabrio
Acton
Guiccioli
Mezzacapo
Perez
Gadda
Cossilla
Alfieri
Amari Conte
Serra Francesco Maria
Visone
Brignone
Mauri
Finali
Piacentini
Jacini
Amari *prof.*
Stara
Gualterio
Boncompagni Ludovisi
Cianciafara
Gravina
Cornero
Lambruschini
Ginori Lischi
Pallavicini Trivulzio
De Gori Pannilini
Dalla Valle
Serra Domenico
Rossi Giuseppe
Scialoja
Spada
Sant' Elia
Plezza
Porta
Riboty
Castiglia
Moscuza
Cataldi
Roncalli Francesco
Bufalini

Sauli Francesco
Della Bruca
Capone
Tonello
Pasolini
Angioletti
Monti
Spaccapietra
Sylos-Labini
Besana
Sclopis
La Russa
Di Castagnetto
Lunati
Giordano
Biscaretti
Della Gherardesca

UFFICIO V.

Chiesi
Vacca
Di Moliterno
Ferraris
Di Giovanni
Durando
Maggiorani
Atenolfi
Tabarrini
Cantelli
Bo
Ponzi
Pallavicini
Sanseverino
Miraglia
Figoli
S. A. R. il Principe Eugeni
Vigliani
Pallieri
Cosenz
Martinengo
Marsili
Pignatelli
Mazzara
Di Sortino
Caracciolo
Borghesi Bichi
D'Azeglio
Pastore
Melodia
Malvezzi

Della Rocca
S. Cataldo
Quaranta
Medici
D'Adda
Paternò
Gallotti
Sauli Ludovico
Cutinelli
Marzucchi
Collacchioni
Strozzi
Tommasi
Montanari
Oldofredi
Sismonda
De Riso
Centofanti
Camerata Scovazzo
Sagarriga
Conelli
Belgioioso
Lanzilli
Vesme
Pettinengo
Scarabelli
Guevara Di Bovino
Turrisi Colonna
De Gregorio
Antonacci
Manni
Poggi

PRESIDENTE. Ho l'onore di annunziare al Senato che l'onorevole Senatore Torelli ha deposto sul banco della Presidenza un progetto di legge di sua iniziativa.

Secondo le disposizioni del nostro Regolamento, avverto che il Senato è convocato in conferenza negli Uffici domani al tocco, per intendere la comunicazione di questa proposta.

Prego gli onorevoli Senatori di voler intervenire a questa conferenza, giacchè il Regolamento esige un certo numero per la validità delle deliberazioni della medesima.

Si procede ora alla votazione a squittinio segreto sopra i due progetti di legge che già sono stati discussi dal Senato, l'uno per lo Stato di prima previsione della spesa del Ministero dell'Interno per l'anno 1873; l'altro per la soppressione delle Facoltà teologiche nelle Università del Regno.

Avverto che le urne staranno aperte per comodo dei signori Senatori che sopravverranno nel corso della seduta.

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO. Domando la parola.

PRESIDENTE. La parola è al Presidente del Consiglio.

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO. Ho l'onore di dare comunicazione al Senato del Regio Decreto col quale si nomina Commissario Regio per sostenere la discussione del progetto di legge sul Codice sanitario l'onorevole Senatore Bo.

PRESIDENTE. Do atto al signor Presidente del Consiglio della comunicazione di questo Regio Decreto.

(Il Senatore, Segretario, Manzoni T. fa l'appello nominale.)

Discussione del progetto di legge per Modificazioni all'ordinamento giudiziario.

(V. Atti del Senato, N. 9.)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario.

Debbo informare il Senato che l'onorevole Guardasigilli, mentre mi ha manifestato il suo vivo rincrescimento di non poter intervenire per ora alle sedute del Senato, e la speranza di potervi per altro assistere ben presto, mi ha annunziato d'aver pregato di far intanto le sue veci l'onorevole Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, al quale perciò faccio preghiera di dichiarare se accetta che la discussione si apra sul progetto emendato dalla Commissione.

MINISTRO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO. Il Governo accetta che la discussione si apra sul progetto quale venne dalla Commissione emendato.

PRESIDENTE. Si darà lettura del progetto emendato dalla Commissione.

(Vedi *infra*.)

È aperta la discussione generale.

L'onorevole Senatore Panattoni come primo iscritto ha la parola.

Senatore PANATTONI. Chiamato dall'ordine dell'iscrizione all'onore di parlare per il primo innanzi al Senato, sul progetto attualmente

proposto, mi sento in dovere di condolermi che manchi a sostenere la discussione l'onorevole Guardasigilli. Imperocchè mi duole dell'impedimento che lo trattiene; ed inoltre il progetto che egli ha sottoposto a questo onorevole Consesso può avere alcun che di apprezzabile, ma in gran parte non è secondato dal mio qualunque siasi voto, sicchè avrei gradito ne udisse i motivi. Non è già che mi senta spinto da opposizione agli studi ministeriali; ma io parlo per amore della giustizia in servizio della quale gli ordinamenti giudiziari sono istituiti; e pel desiderio che il sistema della giurisdizione sia composto e funzioni in modo da tornare utile e gradito ai giudicabili ed ai litiganti, a quelli cioè i quali spendono per ottenere giustizia.

Mi conforta però il vedere rappresentato il Guardasigilli da un Ministro che usciva testè dalle file della curia militante, e che non deve avere perduta la reminiscenza di ciò che i litiganti desiderano, e che la Società può fare per loro.

Noi abbiamo, o Signori, ad esaminare un progetto, il quale sommariamente investe il tirocinio giudiziario; la condizione dei pretori; il servizio e le funzioni della magistratura ed anche di alcuni subalterni impiegati presso la medesima; l'inaffidabilità dei magistrati, le categorie, gli stipendi; le competenze giurisdizionali; il numero delle giurisdizioni superiori o inferiori, e le circoscrizioni giudiziarie.

Queste, o Signori, sono molte e grandi cose! Ma, contenendo tutto questo, il progetto che ci si propone che cosa esprime? Esprime che sta sotto a cotanti bisogni alcunchè d'importante, e superiore alle riforme proposte e che tuttociò reclama gravi ed accurati esami e più radicali e completi provvedimenti.

La diligentissima e benemerita Commissione, nel suo stretto compito, ha toccato soltanto quello che credeva essere più urgente; ma, quando si rivela il sentimento di tanti bisogni, per quanto sianvi urgenze, vi è opportunità, anzi necessità di trarre un adeguato partito da quel sentimento, mettersi in avviso e guardare, e invece di proporre specialità e tentare qualche cosa di empirico, non sia questo il caso di avvertire che l'ordinamento giudiziario ha bisogno di essere esaminato e riformato.

Signori, da gran tempo la questione che vi sia molto da fare intorno all'ordinamento

giudiziario, tiene occupate le persone competenti. Vi ha poi il gran coro degli interessati che molte riforme desidera; e che merita di essere ascoltato, ed ebbe già degli interpreti. Difatti, le leggi non si fanno per ispirazione teoretica, nè per concetto sistematico; ma si fanno per ottenere l'effetto che devono produrre, e per quella utilità pubblica che dalle cose di giustizia si attendono.

Il moderno ordinamento giudiziario ebbe la sua origine in Francia. Per certo, noi non dobbiamo rimpiangere gli antichi ordinamenti, i quali nati nei tempi della equità canonica, miravano piuttosto all'effetto che alla forma. Peraltro anche alla forma, anche all'impianto personale, è giusto che si rivolga l'attenzione dei legislatori, quando i tempi progrediscono. Avvertirò anzi, che il primo concetto di questo ordinamento il quale venne di Francia, e fu accolto quasi integralmente in Piemonte, ebbe molto di opportuno; ma non sempre e tutto fu buono. Qualche cosa in diversi tempi il Piemonte stesso dovè fare, più specialmente poi nel 1859.

Si parlò nel Regno d'Italia; fino dai suoi primordii, della convenienza di occuparsi di tale materia; nè mai venne, fuorchè negli ultimi anni, un momento opportuno; tali e tanto gravi erano le necessità di questa nostra patria, a riguardo di cui possiamo gloriarci di aver ancor noi consolidate le fondamenta portandovi la nostra pietruzza. Voglia il cielo che oggi l'ordinamento giudiziario, il quale nella sua importanza morale vale quanto l'ordine politico e l'economico, possa ottenere, mercè lo studio e la diligenza, tale perfezione, che l'Italia si distingua in ciò come in altre cose si è distinta!

Principalmente l'Italia fu lodata per certi suoi riguardi, per certe riserve. Quindi rassicuratevi circa l'intendimento mio: a me piace che non si precipiti, che non si rovesci tutto ad un tratto ciò che esisteva fin qui. Non sono amante delle soverchie e repentine innovazioni; ma, mel conceda la Commissione, nemmeno mi accererei a ritocchi omeopatici, quando può ricomporsi il sistema. Sì, vi possono essere delle cose urgenti, delle cose agevoli, delle cose opportune, e che non pregiudichino qualunque riforma possa sopraggiungere: codeste disposizioni che non ammettono indugio, se ve ne sono in questo progetto, io volentieri le voterò.

Ma il progetto è informato dall'idea del Dio Termine, cioè che quanto esiste debba restare; e che non si possa e non si debba pensare ad una riforma dell'ordinamento giudiziario, ma sostanzialmente si lasci sussistere ciò che già praticavasi. Concordo che prima di decidersi a fare, debbasì pensarvi e riflettervi, e che convenga usare molto riguardo; ma non ammetto che si debba essere così rispettosi di quel che è, da non vedere se qualche cosa di meglio possa surrogarsi; e che non sia nostro debito come il rispetto al passato, così anche la cura dell'avvenire.

L'onorevole Ministro De Filippo cominciò nel 1866 a proporre una riforma di ordinamento giudiziario: essa fu anche studiata. Poteva cadere in mani migliori; ma poichè mi toccò l'onore di occuparmene, dirò che la conosco, e mi permetterò anche di aggiungere che se la proposta non fu completata, e non andò in fondo, fu colpa degli avvenimenti e non di tepidezza nell'occuparcene.

Anzi, allora venne studiata dai Commissari della Camera perfino la questione, se dovesse mantenersi o no la Cassazione; ma le molte difficoltà dei Veneti, circa la unificazione legislativa, prolungarono la discussione finchè sopravvennero mutamenti politici che ne troncarono il corso. L'onorevole Raeli presentò dipoi un altro sistema, il quale era presso a poco il medesimo di quello dell'onorevole De Filippo: ma secondo il solito e la gravità della materia e il toccar molti interessi, i quali, volere o non volere, non si acconciano così di leggieri alle riforme, fece sì che fino all'anno scorso noi non potessimo avere una discussione.

E questa gravità della materia, e questa sua connessione con interessi molteplici, furono cagione che fino dall'anno scorso una tal discussione si scindesse e si dividesse. Fu lo stesso onorevole Guardasigilli che la divise; ritenendo che veramente tutta la materia non si potesse trattare ad un tempo. Ma comunque siasi, e senza tornare sugli studii eseguiti nell'altro ramo del Parlamento, sarebbe impossibile non riconoscere che tutto quanto rientra nell'ordinamento giudiziario non formi un insieme. Quindi, spero di non andare errato, se alla vostra superiore ragione e saviezza altamente raccomando di avvertire, che in questa materia, prima di pensare a riforme le quali potrebbero parere rattoppi, bisogna avere un concetto di ciò che

occorre iniziare, bisogna conformarlo invariabilmente in un sistema pratico ed utile; e bisogna avere una idea preventiva dei perfezionamenti, delle modificazioni, e del fine a cui vuolsi giungere. Questo concetto complessivo una volta acquistato, è lecito gradatamente procedere innanzi con graduali diffusioni.

Sta bene che tutto non si possa fare in un tempo; sta bene che la discussione e le riforme si facciano gradatamente. Ma, come il Codice Napoleonico, che è un monumento dei tempi moderni, ebbe un tipo primigenio ed un concetto generale, per quanto fosse discusso in tante leggi diverse; così io non posso ammettere che oggi si parli del progetto in questione, senza occuparci profondamente di tutto l'ordinamento giudiziario; ponderando quale è oggi, determinando se potrebbe riuscire migliore, e considerando i servigi che dovrebbe rendere; ossia senza aver troppi riguardi all'assetto presente, ed alle persone che lo sostengono, servire alla società per cui il sistema è creato.

Io credo che convenga in questo cammino andar tratto tratto considerando le diverse materie che cadono nell'ordinamento giudiziario; sicchè, deliberando sopra di una, non si abbia a pregiudicare le altre. Per esempio: pende altrove la grande questione che fu trattata in questo recinto lo scorso anno; quella cioè relativa alla Corte di Cassazione, che costituisce il vertice dell'ordinamento giudiziario. Essa dette campo fin d'allora a diversi oratori di subire le necessità inerenti alla materia; cioè, che parlando della Cassazione, fosse inevitabile entrare nell'ordinamento giudiziario. Dunque, per ragione inversa discutendo sull'ordinamento, dobbiamo oggi domandarci, se possa ritenersi o no come accettato il sistema della Cassazione.

Pertanto mi permetto di chiedere non già per un concetto ostile, anzi nemmeno con una mira sospensiva, ma per guida della nostra deliberazione, se noi potremmo utilmente deliberare una riforma dell'ordinamento giudiziario, quando non è peranco divenuto legge, ciò che in questo recinto fu, non senza grave discussione, deliberato. Come il punto supremo, a cui vogliasi giungere, è il segnare per chi fa il cammino; così oggi nel porre mente alle più basse materie sulle quali ha da muovere la nostra deliberazione, bisogna che ci rendiamo conto che il cammino è tutto uno, e che anche gli ultimi gradi possono ricevere una

immutazione dallo stabilimento del grado supremo a cui si debbe arrivare.

Quindi, o Signori, muovo il primo mio dubbio, e penso che discutendo l'ordinamento giudiziario, sia indispensabile contemplare tutti gli eventi possibili; e se questi non li possiamo regolare e dominare, domando (e il dubbio mio qui si converte in quesito) domando rispettosamente se meglio non sarebbe di prendere quel poco che si potesse avere oggi, e riserbare a più maturi e completi studi quel tanto che riuscirebbe opportuno e prudente discutere all'indomani.

Venendo più da vicino a' capi principali dell'odierno progetto, e soprattutto al metodo con cui sono stati toccati; io prego l'onorevole Commissione di perdonarmi la esitanza che provo ad accogliere tali quali taluni criterii espressi da lei. Primieramente essa dice: Noi abbiamo preferito di far poco per non mutar molto, e non sconvolgere il sistema che esiste.

Fino a tal punto potrei andarne d'accordo; cioè quando la Commissione stessa professasse un largo sistema, ed intanto dichiarasse d'iniziare quelle cose che non si potrebbero differire. Ma invece: io vedo che si propongono talune disposizioni, le quali non solo ribadiscono interamente ciò che ha esistito fin qui, e, come se non dovesse in alcun modo immutarsi; ed anzi fanno perfino il rovescio, sconvolgono in gran parte tutto quello che è per tentare molto di nuovo, come sarebbe la diminuzione delle sedi e la riforma delle circoscrizioni nella quale deve agire la Magistratura. Quindi, molto più mi sento costretto a dubitare, e domando: ma qui non abbiamo un intendimento sicuro, e limpido: poichè, non provvediamo alla urgenza, non facciamo il solo fattibile; ma vogliamo porre mano radicalmente a varie parti di ciò che esiste, senza renderci conto di un piano e di un sistema, nè badare se altro fosse realizzabile. Perciò è in questione eziandio, se quello che andiamo a fare potrà in ultima analisi essere fattibile, o se tornerà utile al servizio pubblico.

Tuttavia, mentre ammetto che qualche cosa si può fare utilmente: venendo alle parti principali del progetto, un altro ancora più grave dubbio mi si affaccia. Ed è quello di caldeggiare, mi si permetta l'espressione, di caldeggiare un poco troppo, e forse non troppo bene, l'intuito della economia. Io ammetto la sobrietà dappertutto, ed anche nella materia giudiziaria;

sebbene la giustizia sia un supremo bisogno, sia la difesa dell'ordine, sia la difesa delle sostanze, sia un servizio più costante e comune che la difesa militare. Ammetto dunque che nulla si debba sprecare; che non convenga renderci di soverchio generosi per la benemerenzza, e per l'obbligo che abbiamo a questo grande fattore e conservatore dell'ordine sociale.

Ma, Signori, economizzare, lesinare in quello che abbisogna, e sopra cose di tanta importanza, è ella una convenienza economica; è una affezione ben intesa verso la società cui appartiene l'erario; oppure, per alleggerire modestamente le spese, non procuriamo maggiori danni, i quali riusciranno gravosi per lo Stato, gravosissimi per i particolari che esso rappresenta?

Che cosa è infatti l'erario, cosa è lo Stato? Sono mezzi rappresentativi, sono organi ed istrumenti della Società. Persuadiamocene. Noi pure, qui chiamati dalla legge, noi rappresentiamo l'universalità nazionale; la Società è l'unico scopo per cui vuoi intendere e regolare le cose e gli affari pubblici.

Conseguentemente col dichiarare di fare una piccola economia, badiamo di non fare un danno pubblico, e cagionare una miriade di aggravii privati, i quali si riassumono da capo e ritornano ad essere gravissimo danno pubblico. Dove infatti non vi è calma, concordia, consenso delle opinioni, e congruità di mezzi, per il privato e per il pubblico, non è possibile, o Signori, che la Società prosperi: ed allora adagio adagio, rendendola mal servita e scontenta, specialmente nel servizio della giustizia, essa esigerà le buone e generali riforme che le furono negate.

Vi è anche, o Signori, una questione di opportunità, una questione di risultati materiali. Io non mi tratterò sulla questione di opportunità, sia perchè essa è alquanto politica, sia perchè è molto ancipite, sia perchè ognuno suol vederla col proprio prisma: ed infine una buona volta si dovrebbe venire a qualche partito. La questione dell'opportunità la metto perciò in seconda linea; essa può essere come morso che guida il cavallo che corre, senza però trattenerlo.

Piuttosto badiamo alla questione dei risultati. Molti rimarrebbero in aspettativa, ma pochi si lagnerebbero, se noi potessimo separare l'indispensabile, il veramente utile, l'urgente, da ciò che esige uno studio di sistema, una revisione dell'ordinamento giudiziario nel suo com-

plesso. Togliendo gl'inconvenienti assoluti, e mostrando di accingerci ad una grande e pensata riforma, sicchè una legge completa corrispondesse agli intendimenti del genio italiano ai desiderii stessi della popolazione che nel suo senso volgare sente, sa e prova (anche più e meglio dei teoretici) qual sia il vero profitto; allora quante inquietudini si farebbero addietro, e come l'opera parlamentare sarebbe accetta, vantaggiosa e duratura!

È vero, che il mutamento, allargandosi, produrrebbe una sfera più estesa di conseguenze; ma presenterebbe pure l'assicurazione, la chiarezza, l'evidenza dei suoi benefizi. E ne risulterebbe un'opera, non dirò fatta per sempre, perchè le cose quaggiù mutano dopo certi periodi, ma fatta sicuramente per beneficiare a lungo, e per adattarsi anche più tardi alle sopravvenute esigenze.

Pertanto, se ci poniamo a fare piccoli rattoppi, o troppo grandi riforme, che non si fondino sopra un piano sicuro, durevole, ma che all'indomani richiederanno opera nuova, che cosa accadrà? Accadrà che procureremo prolungati tormenti alla Società, solita ad esagerare le speranze e i dolori, e che si aspettava positivi benefizi; e cagioneremo non degli utili economici, non dei risparmi finanziari, ma dei grandissimi detrimenti. Imperocchè se si comincia a sconvolgerè l'ordinamento giudiziario, il personale, le sedi degl'impiegati di giustizia, si entrerà in cotale faraggine di mutamenti e di spese, la quale, solamente quando dovesse essere cagionata dallo impianto di un buon sistema, potrebbe essere comportata e bene accolta. Finchè noi non abbiamo una grande convinzione di ciò che facciamo (ed io in questo momento non l'ho); finchè il senno preclaro della Commissione non mi persuada, che ciò che si propone oggi, basti e soddisfi, sì che non dovremo tornare a far gravitare sull'erario pubblico nuovi mutamenti e sacrifici: io vorrei che fra i diversi e non ben concordi concetti della Commissione, ossia tra far troppo in qualche parte e poco nelle altre, si abbracciasse unicamente quello di fare il solo necessario, e l'urgente. E gradirei che quando la Commissione dice: « non tocchiamo troppo in grande l'ordinamento giudiziario, » ella fosse conseguente; non già mantenendoci nello *statu quo*, ma disegnando un sistema ulteriore di positive e vantaggiose riforme. A questo certamente l'in-

contestabile senno che distingue gli onorevoli membri della Commissione potrebbe molto conferire; ed allora io direi loro: prendiamo un indirizzo alle occorrenti riforme, e vediamo per ora cosa l'Italia vuole, cosa può sperare, cosa possiamo darle. Dunque se quest'ordinamento giudiziario si ha da discutere, discutiamolo fondatamente, integralmente. Io pertanto non sarei alieno da dare il mio qualsiasi voto; quando accordatici sopra un sì, cominciassimo da concordare talune cose urgenti, e per esempio ne accennerò qualcune, non escludendo le altre.

Se si venisse alla discussione degli articoli, io, per esempio, mi occuperei di agevolare i tirocinii per incoraggiare la gioventù; la quale invece di studi teoretici che riceve nelle Università, dovrebbe in forza della legge presente fare un vero tirocinio pratico e corrispondente agli uffici del Magistrato.

Amerei anche di rialzare la posizione dei Pretori. Ma vedo aperta la strada delle Preture non solo agli Uditori inesperti, ma anche ai Notari che appartengono ad una utilissima classe, ma hanno pochi studi, e meno pratica di cose giudiziali. Il Pretore, intendo dire non della grande caterva ma della classe prima, è un funzionario di corta ma svariata giurisdizione, e di attivissime e multiformi missioni, egli ha tale in sé una necessità d'intelligenza, di pratica e di buon senno nel condurre gli affari, da dovere, secondo me, essere, sotto certi riguardi, superiore al Giudice dei tribunali collegiali. Dunque questo tirocinio io lo studierei; quando però si fosse d'accordo nel considerare i Pretori, almeno di prima classe, come base della Magistratura.

Parimente io mi applicherei a quella proposta che tende a migliorare le condizioni economiche dei Pretori, la carriera dei Magistrati, la indipendenza della loro posizione. Ma queste sono formole un poco larghe, e quando si tratterà di attuarle con mezzi appositi, allora vedremo se potremo intenderci. Un buon desiderio non basta; e non giunge a quel punto che fa d'uopo raggiungere in questa materia, che è tutta pratica e che esige espedienti acconci e non aleatorii, eventuali e affatto teoretici.

Qui entra pure l'aumento degl'i stipendii. E come negarlo, se una parte della magistratura, meno l'aristocrazia della medesima, è ridotta a tali condizioni che non mantengono più la sua dignità, che abbassano i rispettabili indi-

vidui dei quali è composta, e che per il suo malcontento e sfiducia infonde repugnanza alla gioventù più valente? Perciò la carriera non lusinga oggidì; e le circostanze, avendo fatto cadere in sofferenza coloro che vi si trovano, non sono chiamati né allettati quelli che potrebbero entrarvi.

Vediamo dunque di rialzare l'indipendenza di quel corpo rispettabilissimo. — Pongasi mano un po' meglio in quelle benedette categorie o *classi*, che sono state germe di tanti lamenti; e che pur troppo devono affliggere anche il Guardasigilli. Ma, se trovasi afflitto chi sente i lamenti, immaginate quale dev'essere la parte di coloro che i lamenti proferiscono, perchè ne hanno il dolore e il danno!

Dunque di queste cose noi potremo parlare, se si verrà alla discussione degli articoli. Ed ecco perchè io ho detto che afferravo come buona occasione questo progetto: sentendomi animato da intenzioni benevole, benchè non possa essere corrivo a facilmente accettare la proposta qual è oggi.

D'altra parte, vi sono qui delle cose, che io (uso a credermi fallibile, ed a tenermi al di sotto di molti modesti) vi sono delle cose che non arriverò mai ad intendere ed a consentire. Esse sono le seguenti:

Primieramente in Italia noi abbiamo imposto troppi carichi, confuse le categorie, preteso livellare le capacità, e moltiplicato il personale talmente, che è impossibile che la nazione nostra somministri tanti individui atti a fornire alle bisogna di quei molti e moltissimi incarichi dei quali li vogliamo gravare.

Nell'ordinamento giudiziario in ispecie abbiamo ammassato ogni maniera di forme, d'ingerenze, di difficoltà. Segnatamente ai poveri pretori abbiamo addossato tanti oneri, che essi difficilmente potrebbero riuscirvi se fossero tutti capaci. Ma quando si dice che pochi abili vogliono oggidì entrare nella carriera dei pretori, come si potrà dire che le capacità siano tante, da averne quanto il numero dei pretori e dei magistrati lo richiederebbe?

Sono 1800 pretori, sono circa 80 magistrati di Cassazione; sono più di 900 nei tribunali; talchè si va da due a tre mila capacità che occorrerebbero al pubblico servizio! Eppure è questo un servizio che, se apparisce difficile nelle alte cariche per la funzione intellettuale, e per la gravità delle questioni che si agitano nei tri-

bunali superiori, è poi difficilissimo nei gradi inferiori, per le cose repentine, svariate e complicate, per gl'inciampi continui, per la mancanza di aiuto e di mezzi.

Dunque, che fare? Per me bisogna studiare un sistema che ci porti ad un buon risultato, semplificando e diminuendo l'odierna orditura. Avverto qui, che potrebbe forse qualcuno rispondermi: come parlate così voi, che in altra epoca avete sostenuta la necessità del secondo appello, che avete voluto dar modo a chi ebbe una seconda sentenza in favore, ed una seconda contro, di trovare chi dirima il conflitto di queste autorevoli e pur contrarie opinioni, e chi dimostri quale parrebbe la più sicura, la più giusta di esse? Voi dunque che volevate allargare la cerchia dei magistrati, venite a parlare di riduzione e di economie bene intese?

Signori, io ho bisogno di spiegarmi chiaro e franco: è un sistema quello che io propongo; ponderatelo, la scelta sta a voi.

Se l'appello non è una garanzia sicura di miglioramento, perchè nè garanzia, nè sicurezza, nè miglioramento assoluto nel mondo io non ne conosco; l'appello per altro rende un utile effettivo per il compimento dell'esame, un utile il quale ha molto valore relativo per coloro che ricorrono ai tribunali, onde ottenere giustizia plenaria e tutelare i proprii diritti. Ormai, anche per pratica, io ho una tale convinzione intorno a ciò, che nessuno finqui mi ha scosso e molto meno persuaso del contrario. Anche quando il sistema del doppio appello costasse di più, siccome sarebbe una conseguente necessità, converrebbe rassegnarsi.

Non mi permetto dimostrazioni, ho sostenuto il terzo appello allorquando eliminato sia il bisogno di quella parte della Magistratura Suprema che cassa, rinvia, moltiplica anzi le questioni. Bensì nel tempo medesimo ho ammesso un Magistrato supremo regolatore, e perchè conoscesse delle più alte e privilegiate materie, e perchè una opinione suprema può anche sembrare opportuna circa il modo d'interpretare la legge. Sarà una questione; se le opinioni giuridiche si abbiano o no ad imbavagliare; se sia piuttosto utile il cozzo dei diversi giudicati. Ma chiunque ritenga che sia utile un Magistrato supremo e regolatore, mi concederà che non si può completare un sistema, senzachè si provveda ai bisogni e al desiderio della Società, che non arriva a persuadersi che l'amministra-

zione del contenzioso giudiziario sia suffragata dalle Cassazioni.

Ed ecco quindi che si presenta subito una grande economia in questa riforma della Suprema Magistratura e nel togliere i litiganti dalla necessità di provocare dalle Supreme Magistrature oracoli negativi, e di agitarsi nei Tribunali con rinvii continuati.

Qui viene il bisogno di un'altra avvertenza. Vedo che si progetta una diminuzione di Pretori, si progetta un aumento di giurisdizione per loro, onde scemare anche i Tribunali collegiali. Or bene, vediamo un poco come queste cose potrebbero riuscire. E perchè possiamo intenderci, io domando: per diminuire i Pretori e i Tribunali, e per alterare le giurisdizioni, avete ponderato abbastanza le difficoltà e gli effetti? Io dubito che non si arrivi a buon risultato, e ve ne dirò il motivo. Si levano 300 Pretori, e si dice che vuolsi risparmiare una somma per distribuirla ai rimanenti, e che si cerca scansare anche la difficoltà di trovare chi vada in talune sedi pretoriali. Io ammetterei che possa esservi nell'impianto primitivo della Pretura qualche sbaglio di località: non ammetto che si deva andare tanto corrivi, nel ritenere che certe popolazioni poste in situazioni eccezionali, ma che pagano come le altre, abbiano ad essere private del servizio e del presidio della giustizia, o forzate a cercarla con spese e disagi gravosi. Se mi prendete qualche isoletta, o qualche valle remota, è impossibile che voi troviate nella Pretura molto lavoro; è impossibile che voi licenziate quel povero Pretore come un operaio che non faccia un buon compito; ma il compito suo è ristretto dalla necessità ed è pieno di difficoltà. Le località eccezionali, non si devono nemmeno privare di quel po' di beneficio che fa un funzionario della giustizia appunto nei luoghi più segregati; esso in taluni momenti è tutto.

Non bisogna guardare solamente quante sentenze un Pretore proferisca; bisogna pensare che quel Pretore è non solamente un cognitore giudiziario, ma provvede immediatamente a tutte le cose di urgenza; esso è anche una lunga mano dei giudici istruttori, è un organo indispensabile per l'ordine e per l'incivilimento locale; bisogna in fine pensare che al giorno d'oggi si spediscono dovunque organi di agitazione, o propagatori di opinioni pericolose ed esagerate; sicchè sta bene che anche le loca-

lità remote o spopolate abbiano qualche voce che rappresenti la legge e il Governo.

Io quindi andrei molto adagio alla resecuzione di questi trecento Pretori. Bensì pur troppo mi consta, ed ho visto, che quando si diedero poteri eccezionali per riformare le circoscrizioni, non furono adoperati per diminuire, ma spesso per moltiplicare; e si crearono centri di giudicature in luoghi dove erano quasi inutili, perchè quasi contigui ad altre preture, o posti sopra la medesima linea ferroviaria, cosicchè nemmeno dagli abitanti si era mai pensato a sentire, nonchè a protestare il bisogno di quelle giudicature.

Io adunque ammetto che vi possa essere qualche cosa da fare; ciò che ho detto in massima reggerà sempre. Però, mi direte che vi saranno cautele ed espedienti, si potranno sentire i Consigli comunali e i Consigli provinciali; ma, anzichè la verità de' pubblici bisogni, è facile che prevalga, come sovente accade, l'amor proprio delle popolazioni e la lega degli interessi.

Nulladimeno: si tolgano pure questi 300 pretori. Data peraltro anche quest'ipotesi, ne rimarranno secondo i calcoli tuttavia 1500. Dal conto che ho fatto, malgrado questa resecuzione, resta tuttavia grave dubbio che non sia possibile di trovar tante capacità, atte a giudicare in tutte le preture, con aumento di giurisdizione civile e penale, sottoponendo i patrimoni a rischi, ed i cittadini a pene piuttosto soverchianti. Ed allora, oltre il pericolo di un primo giudizio molto arrischiato, ne verrà una moltiplicazione di appelli, un raddoppio di lavoro nei tribunali!

Frattanto, mentre si deve soccorrere alla classe dei Pretori, non tornerebbe meglio studiare un poco più acconciamente la questione della capacità, e ponderare se deva essere eguale per tutti la giurisdizione, che potrebbe ai Pretori attribuirsi? Intendo che il conciliatore piuttostochè amministrare giustizia impedisce le piccole ingiustizie, e soppesce taluni conflitti. Ma prima di giungere ai tribunali superiori, parmi che possa concepirsi una divisione di classe fra i Pretori, i quali provvedano nelle meno importanti località, e possano fare qualche cosa di bene esercitandosi a far meglio; ed avendo una modesta giurisdizione per le materie contravvenzionali e per i meriti civili d'inferiore

rilevanza, costituiscono essi in una parola la seconda ed inferiore classe di Pretori.

Ma per far giudici pretoriali di un più alto merito penale e civile, bisogna costituire veri tribunali; bisogna in conseguenza non farne troppi e farne nei luoghi che ne sono suscettivi, dove si può avere soccorsi di libri e di curia; e non pretendere che giudichi quasi quanto un tribunale un povero Pretore gettato in campagne dove si trova isolato e senz'aiuto.

Per me credo che in Italia potrebbero bastare circa 700 preture di prima classe; vale a dire forse un po' meno della metà. Cotesti Pretori superiori sarebbero assimilati ai giudici del tribunale civile e correzionale, sicchè a codesti non vi sarebbe difficoltà di affidare anche una giurisdizione più estesa. La questione sta nel pretendere, che tutti i Pretori siano trattati in pari modo, che abbiano la medesima capacità, la medesima giurisdizione. Ora, o Signori, questo io non lo ammetto.

Se riformate la pretura, e costituite la pretura maggiore in modo serio ed acconcio allo scopo che vi proponete; allora io vo più in là, ammetto che sia anche unico il primo giudice, ossia ammetto che la pretura giudichi di tutto. Imperocchè; se le date tre gradi di giurisdizione civile, ottenete quanto basta; mentre almeno un terzo delle cause cesserà di certo davanti il pretore: degli altri due terzi, più che uno finirà nel primo appello, il resto si esaurirà nel grado ulteriore. Compiuti così gli esperimenti della giustizia, non può occorrere cassazione se non per le radicali nullità della sentenza confermativa.

Ecco, o Signori, come mi sembra che arriveremo anche a scemare il personale, ed a fare conseguenti economie; perchè se voi vi movete da un giudice solo, l'appello può essere deferito a tre, anzichè a 5 giudici: cinque possono essere i giudici del grado supremo, o della cognizione finale che darà una *dispositiva* confermativa. Le nullità del giudizio criminale, possono essere giudicate da una sezione del Tribunale di terzo grado.

Ma se non c'intendiamo su questo terreno, e non costituiamo le basi di un sistema quale vuolsi dei giudicabili; io voterò contro all'aumento della giurisdizione civile ed a quello della giurisdizione criminale. Imperocchè non sembrami ragionevole che, anco riducendo tutte le odierne Preture a 1500. a quante rimangono

sparse nella superficie d'Italia, invece di accordare due graduali giurisdizioni, diansi tutte le competenze civili fino a 2 mila lire, ossia quasi l'intero contenzioso e la più quotidiana congerie delle liti; e che a tutti codesti Pretori si accordi potestà punitiva fino a gravi multe ed a più anni di carcere.

Quindi, o Signori, non posso, se non di fronte al rimedio del doppio appello, ammettere che un giudice unico decida oggi per 2 mila lire; ossia della fortuna di moltissime famiglie popolane.

E nel penale non ammetto che il Giudice unico, e meno autorevole, possa esorbitare tanto nelle condanne; e dare occasione ad appelli che riduplicheranno le fatiche dei Tribunali.

Il reo, si dice, il delittuoso deve forse avere le nostre simpatie? No certamente: ma non avete il diritto di chiamarlo reo e facinoroso fino a che egli è giudicabile; e bisogna che sia giudicato in modo da avere adeguata garanzia. Invano, trattando dei giudicati pretoriali, si parla pomposamente di pubblico Ministero. Se Voi considerate 1500 località, ne troverete parecchie ove sentirete domandarvi: chi è il pubblico Ministero?

La legge è così discreta che è arrivata fino a dire che si può chiamare il Sindaco: dove non si trovi un delegato di pubblica sicurezza; e forse come sento da altri mormorare sarà un incaricato professionista, lo speciale del paese. — Più, quali saranno i difensori? Dove non vi è una curia, dove non può formarsi, o mancherà il contraddittorio o non si darà scelta, e sarà molto se la difesa sarà sostanza da un notaro o da uno che forse avrà ottenuto la qualità di curiale per grazia, ed anzi, concedetelo, per pubblica disgrazia.

In conseguenza non vedo seria, non vedo possibile, non vedo garantita questa soluzione; io non vi posso discendere: e solamente discenderò a concordati, quando ci intenderemo nel modo di costituire le preture di prima classe e di averne un numero discreto che faccia e possa fare il compito suo nelle campagne.

Nemmeno, o Signori, permettetemi di dirlo, io trovo congruo di dare oggi il mio voto ad una riforma, sebbene ragionalmente raccomandata, del numero dei Tribunali.

Già prima di tutto non trovo punto esaminato, anzi credo che la questione sia quasi vergine, se voi fareste economia, o aggravate

reste l'erario. Dirò un fatto, giacchè dal fatto nasce spesso la ragione.

Quando in Toscana si abbondò nel creare dei tribunali, sebbene fosse paese di molto agevoli comunicazioni, si era dimenticato Volterra. Ebbene che cosa accadde? Accadde che un tale condannato per ingiurie dovette pagare 25 lire di multa e 300 lire di spese di testimoni esaminati; ma se non avesse potuto pagarle, le cifre di codesta spesa restavano a carico del Tesoro. Ora se il tribunale di Volterra non è fra quelli che maggiormente lavorino; chi può dire che sopprimendolo non si spenderà di più, oltre al disagio che ne soffrirebbero i cittadini?

Vi sono poi certi Tribunali che lavorano poco; ma che hanno ragione di restare, perchè sono in una città dove è bastante Curia, ed anche passabilmente distinta.

Noterò ad esempio il tribunale di Pistoia. Pistoia è stata spogliata troppo di territorio, e di quello che più a buon dritto le apparteneva, e giungeva fin presso le sue mura, dandolo al tribunale di Lucca più lontano, e che non ne aveva bisogno. Ecco, Signori, come va che il tribunale di Pistoia lavora poco; ma in Pistoia vi sono stati buoni Curiali, e quel tribunale farebbe buona prova, se avesse giurisdizione sufficiente.

Finalmente verrebbe la riforma delle circoscrizioni; ma qui, o Signori, si tocca veramente il vespaio. Capisco che prima o poi dovremo venirci; ma degnatevi, Signori, di ponderare quello che ebbi l'onore di dirvi al principio. I sacrifici si faranno, ma per un sistema e per una larga riforma; ed allora ne sarà persuadente la opportunità, e verranno facilmente sostenuti dalle popolazioni. Ma nella circostanza di adottare alcuni espedienti omeopatici, nessuno troverà congruo di traboccare a questa larga opera, che è la riforma delle circoscrizioni: essa, quando non si riveda l'insieme dell'ordinamento giudiziario, riesce azzardata e pericolosissima.

Io mi sono trovato a tenere parecchie conferenze intorno all'ordinamento giudiziario; buona parte di queste, o si aggirava sulle difficoltà delle circoscrizioni, o se anche non se ne parlava direttamente, era facile vedere sorgere indirette difficoltà, che si mettevano innanzi per timore di passare alle circoscrizioni.

Concludo: io non contesto che dall'attuale

progetto possa venire un iniziamento con qualche cosa di buono, ma non mi pare che possa adottarsi quale è stato proposto.

Signori del Senato, Signori della Commissione, abbiatevi un ringraziamento per la benevolenza colla quale ascoltaste le lunghe, e poco meritorie mie parole.

Fate però conto della lealtà, del buon fine che mi mosse a profferirle, e dell'aver io parlato non per idee preconcelte teoricamente, o per abitudini gerarchiche, ma soltanto per l'interesse comune. A questo mi sono dedicato in tutta la vita, senza niente aspettarmene, e niente ambire per l'interesse privato. Fate anche voi generoso sacrificio, se avete preconcelti o abitudini. Vediamo unicamente ciò che la società richiede, affinchè anche tra noi l'ordinamento giudiziario entri in quel progresso che giustamente gli si deve.

PRESIDENTE. Secondo l'ordine delle iscrizioni la parola spetterebbe al Senatore Musio, ma per quanto mi è stato riferito si trova indisposto, epperò non presente alla seduta. Seguirebbe quindi l'onore Senatore Borgatti.

La parola è adunque al Senatore Borgatti.

Senatore BORGATTI. Signori Senatori.

Nella tornata del 4 di maggio dello scorso anno, mentre eravamo in procinto di aprire la discussione sopra questo medesimo progetto di legge concernente l'ordinamento giudiziario, io ebbi l'onore di esporre, che, essendovi d'innanzi al Senato un altro progetto di legge sulla stessa materia, quello cioè relativo alla Suprema Magistratura (e nessuno vorrà negare che la Suprema Magistratura non sia parte e parte integrante dell'ordinamento giudiziario); ed essendo stato questo progetto sulla Suprema Magistratura presentato successivamente a quello dell'ordinamento giudiziario, e mandato prima agli Uffici, come risulta dalla tornata del 1° febbraio dello scorso anno; poscia affidato ad una Commissione, speciale anch'essa, ma diversa e separata dalla Commissione incaricata di riferire sull'ordinamento giudiziario; per riparare di qualche guisa alle difficoltà ed irregolarità che dovevano nascere da questo metodo, bisognava fare di queste due cose l'una: o riunire i due progetti in uno onde discuterli e deliberare ad un tempo sopra i medesimi, come si era fatto sempre per lo passato, ogni volta appunto che si era tentato di risolvere la questione capitale della Suprema

Magistratura, e di recare contemporaneamente all'ordinamento giudiziario quelle riforme che diventano necessarie, secondo che quella questione capitale sia risolta in uno piuttosto che in altro modo; oppure, se le due cose si volevano trattare disgiuntamente, bisognava in questo caso dare necessariamente la precedenza al progetto di legge relativo alla Suprema Magistratura.

Per queste elementari considerazioni piacque al Senato di appigliarsi al secondo partito; ma i motivi da me adottati, le ragioni da me svolte allora, sussistono tuttavia; imperocchè nessuno potrebbe metter pegno che il progetto di legge sulla Suprema Magistratura, il quale ora si trova nell'altro ramo del Parlamento, non possa ritornare al Senato sostanzialmente modificato, e che il Senato non sia sempre libero di accettare le modificazioni che vi fossero recate. E supponete infatti, o Signori, (ed ogni ipotesi ragionevole è lecita finchè l'altro progetto non sia convertito in legge, e non sia risolta definitivamente la questione della Suprema Magistratura), supponete, ripeto, che invece di prevalere il sistema che è prevalso in Senato, prevalesse un sistema diverso; per esempio quello delle Terze Istanze Regionali. In questo caso voi vedete quali conseguenze diverse deriverebbero per l'ordine dei giudizi e delle competenze, e così pure per le circoscrizioni. Ove poi alle Terze Istanze Regionali si volesse aggiungere una Suprema Magistratura unica, stabilita nell'interesse esclusivo della legge, Voi vedete che in questo caso, per riguardo specialmente ai contribuenti, bisognerebbe mettere i giudici singolari in Prima Istanza; e da ciò deriverebbe che le circoscrizioni andrebbero interamente mutate.

Laonde, per impedire che questi due progetti, i quali sono essenzialmente destinati a costituire una legge unica ed indivisibile (e questo pure non credo che sarà negato da alcuno), ad impedire, ripeto, che questi due progetti vadano e ritornino dall'uno all'altro ramo del Parlamento, senza incontrarsi mai, obbligando ora la Camera, ora il Senato a fare e rifare il proprio lavoro, come una tela di Penelope, col pericolo di non arrivare a conclusioni definitive nè per l'uno, nè per l'altro progetto; io credo che sarebbe opportuno, anzi, dirò francamente, che sarebbe necessario, anche per riguardo alle rispettive convenienze delle due

Camere, di sospendere la discussione di questo progetto finchè non sia risolta definitivamente la questione della Suprema Magistratura.

Tuttavia, o Signori, io non promuoverò ora alcuna questione pregiudiziale, e neppure farò preliminarmente una proposta sospensiva, sia per non apparire indiscreto verso il Senato, sia ancora perchè, essendosi in questo e nell'altro ramo del Parlamento, fatto più volte allusione alla importanza di questo progetto di legge, ed ai vantaggi che se ne attendono per la Giustizia, per i Magistrati e per le Finanze, io credo che importi grandemente alla responsabilità del Senato che si faccia piena luce su ciascuno di questi tre punti con una larga e profonda discussione. Epperò se il Senato me lo consente, io tratterò appunto l'argomento sotto questo triplice aspetto, convinto come fui sempre e come sono tuttavia, che non si possano fare importanti economie e non si possa migliorare la condizione dei pubblici impiegati e così dei magistrati, se non mediante savie riforme, e preparando gradatamente tutto il nostro ordinamento interno ad un indirizzo diverso dall'attuale.

Scorge da ciò ognuno di Voi, o Signori, che io non potrò essere così breve, come vorrei e dovrei, specialmente dopo l'importante discorso del mio onorevole amico Senatore Panattoni ed anche per un momentaneo mio disturbo di salute. Mi affretto tuttavia a dichiarare al Senato che se non saprò dir cose che possano tornar utili ed importanti a tutti indistintamente i dottissimi miei Colleghi, nulla dirò certamente che non abbia attinenza all'argomento e non sia strettamente necessario per le conclusioni alle quali mi prefiggo di arrivare.

Sono appena trascorsi tre anni da che uno dei Magistrati più autorevoli che hanno seggio in quest'Assemblea, si faceva, per iniziativa propria, a proclamare coraggiosamente che la nostra legge dell'ordinamento giudiziario « non aveva soddisfatto alle aspettative della pubblica opinione: che la giustizia non fu vista per fermo emergere nel suo modo di azione, ordinata, efficace, tranquilla e incolume dalla pericolosa influenza del partigiare politico. Che egli era codesto il severo giudizio ratificato già dalla coscienza pubblica e dalla evidenza dei fatti: che importava quindi altamente ed urgentissimamente indagare la cagione dei mali che si lamentano ed avvisare ai rimedi. »

E per quanto concerne le cagioni di questi mali l'onorevole Senatore, che mi compiaccio di nominare nella persona dell'egregio collega ed amico Commendatore Vacca, Relatore per l'attuale Commissione, le riassume con sintesi precisa, concludendo che la nostra legge giudiziaria « ormeggiata nel fondo sulla legge francese, ritrae la fisionomia e l'indirizzo di un potere politico concentrato ed assorbente » e che ciò vuol dire che « in genere, così fatto ordinamento non bene consuona coi principii fondamentali dello Statuto, in quanto al principio segnatamente della separazione dei poteri, e poco soddisfa alla indipendenza vera e sincera del potere giudiziario. »

Queste severe e giustissime conclusioni diventano tanto più gravi ed urgenti, se, non meno dei pregi personali, si tiene conto dell'esperienza acquistata dall'onorevole proponente nella sua lunga e luminosa carriera, e del posto eminente che egli occupa meritamente al sommo della gerarchia giudiziaria; e se pure si considera che le sue proposte non incontrarono difficoltà alcuna nè da parte del Governo, nè da parte del Senato ond'essere prese in considerazione, tanto in Comitato segreto, quanto in pubblica Seduta.

D'altronde non è di noi chi ignori che queste medesime conclusioni non sono se non l'eco fedele di una opinione, la quale in poco tempo si era molto diffusa ed aveva preso grande consistenza anche in Francia; ed era colà propugnata non solo dai pubblicisti più autorevoli, ma perfino dagli statisti più esperti; e che gli eventi mostrarono poscia quanto essa fosse fondata nel vero, e come fossero giustificate le apprensioni alle quali aveva dato luogo.

Cinque anni or sono, tratto anch'io dall'amore che porto a questi studi, ebbi vaghezza e pazienza di raccogliere ed ordinare in uno scrittarello, che mi permisi di dare alla stampa sotto il titolo di *ECONOMIE E RIFORME*, tutti i giudizi più unanimemente seguiti in Francia in materia di diritto pubblico e di ordinamento interno; e mi venne fatto di dimostrare, riportando testualmente i giudizi medesimi, che i più rispettati fautori dell'antica monarchia assoluta, quelli della monarchia rappresentativa e popolare, i più illustri seguaci dell'impero, i partigiani più serii della Repubblica, venivano tutti concordi in questa sentenza: che la causa dei mali, che si lamentano nel Governo

della cosa pubblica, così per l'amministrazione della giustizia come per ogni altra pubblica amministrazione, sta tutta quanta nell'esagerazione dello Stato, o, per dirlo con una parola più in uso, *nell'accentramento*. La quale parola, come ognuno sa, non va mica intesa nel senso letterale e ristretto di una materiale concentrazione di ufficii burocratici o dicasteri; ma bensì nel senso largo ed induttivo di quel socialismo governativo, onde il potere politico si rende *assorbente* (per usare la felice espressione dell'onorevole Senatore Vacca), si rende *assorbente* di tutti gli interessi e di tutte le libertà, perturba l'equilibrio dei poteri fondamentali dello Stato, e distrugge l'autonomia di quelle singole istituzioni, le quali, in uno Stato retto a forma rappresentativa, debbono godere di tutta quella libertà che è consentita dall'unità politica e territoriale dello Stato, dal rispetto alle altrui libertà, e agli altrui interessi, e dall'osservanza delle leggi d'ordine pubblico; sia che quelle istituzioni abbiano per oggetto l'industria o il commercio, o l'amministrazione degli interessi locali o speciali, o la giustizia, l'insegnamento o il culto.

Che per riparare ai mali derivanti dal metodo *accentratore* di Governo, era mestieri trasformare intieramente gli ordini adottati, procedendo però gradatamente, per evitare le subite scosse e le gravi perturbazioni, e per arrivare a quel metodo opposto di Governo che suole appellarsi *discentramento*. La qual parola pure alla sua volta, come ognuno sa, non va intesa nel senso materiale di un traslocamento di uffici burocratici o di dicasteri dalla Capitale alle Provincie, o di una mera delegazione di attribuzioni, dal Ministro dell'Interno, per esempio, ai Prefetti, o dal Ministro della Giustizia ai primi Presidenti o ai Procuratori generali; ma va intesa nel senso di circoscrivere il potere politico nella sua sfera naturale d'azione, rivendicando agli altri poteri fondamentali dello Stato la rispettiva indipendenza; a tutte le singole istituzioni la propria e naturale autonomia; a tutti gli interessi, individui o collettivi, speciali o locali, la necessaria iniziativa; ad ogni libertà, insomma, pubblica o privata, una solida e stabile garanzia.

Egli è per questa guisa e con siffatto criterio che da qualche tempo si sperava in Francia di avere stabilita la teorica vera del discent-

tramento, e di aver trovato un modo facile o sicuro per farne applicazione in ogni ramo d'ordinamento interno, con questi principalissimi vantaggi: garantire la libertà, rendere l'azione del Governo più semplice, più facile, e meno dispendiosa; risolvere la grave questione delle economie, giovando alle finanze dello Stato, e migliorando ad un tempo la condizione dei pubblici impiegati.

Ho citato l'esempio della Francia, e mi verrà fatto, nel corso delle mie osservazioni, se avrò l'onore dell'attenzione del Senato, di citarlo più volte, non già perchè non senta anch'io il riguardo dovuto alle presenti condizioni di quella Nazione sorella, ma perchè io credo che lo spettacolo dei mali altrui debba essere di opportuna lezione anche per noi; e perchè avendo noi spesso, e troppo spesso, imitato la Francia, specialmente nella legislazione civile ed organica, è nostro dovere di ascoltarne gli ammaestramenti, e di profittare dell'esperienza che ivi si è fatta delle stesse leggi e degli ordini medesimi.

Nel 1865 una eletta di giureperiti, di pubblicisti, e di amministratori convenne nella città di Nancy in Francia, e tenne diverse conferenze per discutere la materia del *discentramento*, e formulare un progetto di pratica applicazione.

Quelle discussioni e quel progetto furono pubblicati a Parigi nello stesso anno dall'editore Dentu, insieme alle adesioni delle individualità politiche più eminenti della Francia, senza distinzione di partito: ed è bello il vedere come Guizot con Odillon-Barrot; Giulio Favre, Giulio Simon, Laboulaye con Montalambert e Falloux, s'incontrassero tutti nell'istesso punto fondamentale; e come anche dalle loro adesioni si possa argomentare che il discentramento, inteso secondo le massime accennate, e applicato coi criteri egualmente indicati, sia il solo modo per risolvere tutte le questioni di ordinamento interno nell'interesse della libertà e del Governo; nell'interesse delle finanze e dei pubblici impiegati.

Dissi nell'interesse della libertà, e non occorre dimostrarlo: imperocchè più si estende l'ingerenza del Governo e più rimane circoscritto il campo della libertà; più resta inceppato lo sviluppo spontaneo di tutti gli interessi, individui o collettivi, speciali o locali; più rimane impedita ogni iniziativa personale.

« Le nostre leggi, (esclamava acconciamente uno degli aderenti alle conferenze di Nancy)

fanno una guerra implacabile ad ogni iniziativa personale; ormai in Francia non si potrà più fare il bene se non per via di petizione. »

Dissi nell'interesse del Governo; ed infatti più si vuol governare, e meno si riesce a ben governare; è una regola elementare della antica sapienza passata poscia in aforismo di comune e volgare prudenza.

« Più i poteri di uno Stato sono concentrati, e più riesce facile di rovesciare con un colpo di mano l'ordine di cose stabilito. » Questa pure è una massima sapiente di un altro degli aderenti alle citate conferenze.

Che più, o Signori! Lo stesso imperatore Napoleone III, alla cui memoria l'Italia in questi giorni viene consacrando un così spontaneo e meritato tributo di pubblica riconoscenza, lo stesso imperatore Napoleone III, ripeto, inaugurando, nel febbraio del 1865, i lavori legislativi, e riconoscendo anch'egli che la Francia aveva bisogno di cambiare i suoi ordini interni con pronte e radicali riforme, proclamava che era necessario discentrare gradatamente, adoperando però quella maniera di discentramento, la quale è insieme una garanzia di libertà, e un mezzo di Governo migliore e meno dispendioso. Ed il suo Ministro di Stato Rouher, autorità non sospetta, quando si tratti di conservare al Governo la necessaria autorità e il necessario prestigio, commentando quelle parole del discorso imperiale, diceva che per conseguire gli scopi indicati, di giovare cioè in pari tempo alla libertà ed al Governo, alle finanze ed ai pubblici impiegati, bisognava « limitare l'ingerenza del Governo a ciò che tiene agli interessi generali dello Stato, all'unità del territorio, e al diritto della sovranità politica e territoriale. »

E da queste generali ed astratte enunciazioni, si erano già, negli ultimi tempi dell'Impero, cominciate le pratiche applicazioni, come ne fanno fede due Decreti imperiali pubblicati in quel *Giornale Ufficiale* del febbraio 1870, e concernenti, l'uno la nomina di una numerosa Commissione, presieduta dall'illustre Odillon-Barrot; e l'altro riguardante alcune attribuzioni giudiziarie, le quali, esercitate prima esclusivamente dai Procuratori generali e dai primi Presidenti, venivano, per virtù di quel Decreto, attribuite a Commissioni miste, elette dai Tribunali e dalle Corti imperiali.

Dissi per ultimo, nell'interesse delle finanze

e dei pubblici impiegati. Ed invero, dall'esagerazione della potenza del Governo deriva naturalmente la diffidenza; la diffidenza cioè verso gli altri poteri, verso tutte le libertà e tutti gli interessi: e questa diffidenza produce a sua volta il bisogno di un controllo minuto e continuo: e questo controllo pure genera la necessità di mettere tutto nelle mani del Governo, e trasformare il potere politico in un potere amministrativo, e fare del Governo l'amministratore di tutti e di tutto, e perfino convertire la giustizia in una pubblica amministrazione, e il giudice in un pubblico impiegato, con al fianco un agente del potere amministrativo che lo vigili, lo diriga, lo illumini, lo controlli!

« Ormai in Francia (prorompea qui pure uno dei dotti pubblicisti aderenti alle conferenze di Nancy), non si incontrano più che due classi di cittadini, una di amministrati e l'altra di amministratori. » Dal che, o Signori, deriva la necessità di quell'interminabile, complicata e dispendiosa burocrazia, che come una fitta rete si distende su tutta la superficie dello Stato, e dalla quale voi non potreste staccare una maglia sola senza scompigliarne tutta l'orditura. Una macchina congegnata a tre ruote non potrebbe agire utilmente con due.

Laonde, finchè voi manterrete questo metodo di Governo, non riuscirete mai a fare nessuna importante economia senza cadere in uno di questi due gravi inconvenienti: o perturberete i pubblici servizi, o torturerete i poveri impiegati, ora cercando il modo di assottigliare i loro stipendi, ora studiando di impoverire vieppiù le pensioni.

E poichè mi è venuta al labbro questa parola *pensioni*, prego il Senato a concedermi di accennare di volo, che finchè il Governo, per il metodo adottato, deve occuparsi di tutto e di tutti, e provvedere perfino all'avvenire degli impiegati, dispensandoli dal dovere che ha ogni cittadino di essere economo e previdente, esso non potrà esimersi dall'osservare quella giustizia e quell'equità, che sono inerenti all'ufficio di tutore e di economo che esso si assume, lesionando sulle pensioni, per la ragione che ciò è richiesto dalle esauste finanze. Per contro, mutando metodo, voi dovrete necessariamente diminuire il numero degli impiegati; quindi potrete aumentare gli stipendi, e lasciare agli impiegati stessi la cura di pensare al loro avve-

nire, imparando a proprie spese ad essere economi e previdenti.

In questo caso farete un'altra economia, risparmiando quella parte di burocrazia che attualmente è indispensabile per l'Ufficio tutorio delle pensioni.

Nella discussione del bilancio definitivo o in un'altra miglior occasione, se il Senato me lo permetterà, io m'ingegnerò di dimostrare come le accennate massime si possano applicare utilmente alla riforma degli organici delle così dette *Amministrazioni Centrali*; cominciando preliminarmente dal rimuovere quelle due fondamentali difficoltà, che sono *l'uniformità*, e la *formazione delle divisioni per quantità*, anzichè *per qualità* di lavoro.

L'uniformità è indispensabile soltanto ad un ordinamento dispotico: l'uniformità, che come diceva uno degli scrittori di queste materie più autorevoli dei nostri tempi, è la più insopportabile di tutte le forme di servitù; la uniformità è di ostacolo per poter ordinare ciascun dicastero secondo l'indole propria e speciale degli affari che in esso si trattano. La formazione delle divisioni per quantità, anzichè per qualità di lavoro, non serve che a moltiplicare i capi di divisione ed a mantenere le sezioni, le quali, in alcuni dicasteri particolarmente, sono una ruota del tutto inutile.

Se non che, o Signori, intorno a cotesti due opposti metodi di Governo, ond'io ebbi l'onore di venir ragionando fin qui, e che noi sogliamo distinguere colle due parole, correlativamente opposte, di *accentramento*, e *discentramento*; e sulle conseguenze diverse che ne derivano, sia per la libertà come pel Governo, e tanto per le finanze come per i pubblici impiegati; io pregherei il Senato a permettermi di riferire il giudizio di un nostro illustre Italiano, uno di quegli Italiani, il cui nome autorevole è una garanzia ad un tempo per gli uomini di Governo e per i fautori sinceri e sapienti di libertà: egli è Cesare Balbo; il quale, nella sua aurea operetta *Della Monarchia rappresentativa*, dopo d'aver ricordato che specialmente in cose di Governo « le *nomenclature* debbono essere esatte, imperocchè i nomi delle cose sono fatti per distinguerle; se si usino a confonderle, si adultera non solamente la lingua, ma la ragione, la quale non si esercita che sui nomi veri e giusti ». Volendo accennare con ciò che sia impro-

prio ed assurdo il chiamare il Governo *amministrato*, o *potere amministrativo*, come lo si chiama in Francia e tra noi; così egli prosegue: « Qui ci basterà notare che sono in ciò, come in tutto, due metodi molto diversi; l'inglese-americano, ed il francese, imitato, più o meno, nel Continente e servilmente in Italia. »

« Colà oltremare il Principe o Presidente, i ministri e tutto insieme il Governo, amministrano poco, alla larga, con pochi amministratori od impiegati. »

« Colà l'averne molti, nominati e pagati dalla Corona o dal Presidente, parrebbe una estensione illiberalissima ed intollerabile della prerogativa in generale, e specialmente di quella parte di essa che si chiama il *patronage*, e vuol dire patronato, disposizione di nomine e paghe, le quali accrescono naturalmente il potere effettivo di chi nomina e paga. Ondechè si vede quanto sia erronea, ed anzi falsa del tutto, quella opinione di tanti nostri liberali democratici poco eruditi dei fatti onde più parlano, che l'Inghilterra sia un paese dove la prerogativa è rimasta più che altrove ed esageratamente od anzi mostruosamente potente; e che quindi non sia a prendere esempio di colà per qualunque Nazione voglia essere sufficientemente libera e liberale. Il fatto sta semplicemente tutto all'opposto ».

Indi viene l'illustre Italiano confutando « quell'altra erronea opinione, che la Francia ordinatasi di botto su migliori e più larghe teorie (riporto qui pure le parole testuali) sia ordinata a più libertà e liberalità. »

È dimostrato come dai primi ordinamenti dell'89, del 91, del 93, del 96 ed anche dell'800 derivasse invece l'esagerazione della *prerogativa*, e tutto quel mostruoso e dispotico socialismo amministrativo e burocratico, onde nessuna libertà pubblica o privata potè mettere radice in Francia, l'autore si esprime sapientemente in questa guisa:

« La contraddizione fu poi quando i Borboni, reduci nel 1814 e fondatori di una Monarchia rappresentativa, serbarono tutto quell'ordinamento amministrativo fatto ad uso dell'imperio assoluto. E la contraddizione accrebbe quando nel 1830 si pretese venire alla verità della *Carta* e della Costituzione rappresentativa, anzi alle istituzioni repubblicane circondanti la Monarchia, e pur si serbò l'ordinamento amministrativo assolutista, ondechè si vede che fu

allora una stranissima complicazione, una fusione contro natura, un vero pasticcio di costituzioni ed istituzioni assolutiste, monarchiche, rappresentative e repubblicane. E quindi poi cessa o scema almeno la meraviglia che tutto ciò sia cascato in rovina, si sia sfasciato al primo urto. E cresce la meraviglia di quell'altro fatto presente, ma scemerà forse quella di un altro probabile; che la novissima Repubblica francese abbia serbato pur essa l'ordinamento amministrativo imperiale, e che forse ciò nemmeno non duri. »

Non occorre avvertire che il sapiente Italiano alludeva alla Repubblica francese del 1848; che l'autorevole presagio si avverò; e che ora non è difficile presagire ciò che accadrà in seguito, se la Francia si ostinerà, nonostante i disinganni funesti e le prove inutilmente ripetute, a mantenere l'attuale ordinamento amministrativo e tutta la legislazione che da esso necessariamente deriva e dipende.

Per non rendermi eccessivamente indiscreto verso il Senato, farò violenza a me stesso e mi asterrò dal riferire i consigli che il benemerito Subalpino veniva dettando successivamente per noi Italiani *con più arditezza e maggiore autorità di patriota*, come egli si esprimeva. E quei consigli, che l'illustre Cesare Balbo dettava per noi Italiani, calzano tanto più al caso nostro ora che abbiamo importato, ed egli col l'autorità sua potrebbe dire copiato dalla Francia, tutta quella legislazione civile, la quale nelle parti che più particolarmente hanno stretta e necessaria attinenza al diritto pubblico interno, ritrae il vizio fondamentale del diritto pubblico interno francese; ritrae cioè quel socialismo dispotico, il germe di quel potere concentrato ed assorbente, di cui parlava tre anni or sono l'onorevole Senatore Vacca, e che è l'antitesi più manifesta di tutte quelle libertà amministrative, civili e religiose, che sono una parte integrante del nostro programma nazionale. E queste libertà, o Signori, noi non riusciremo mai ad attuare pienamente e solidamente, finchè manterremo la nostra legislazione civile in piena contraddizione con i principii liberali del nostro diritto pubblico interno. Questo io mi studiai di dimostrare più volte e dentro e fuori del Parlamento; e questo mi proverò di dimostrare nuovamente ad una prima occasione.

PRESIDENTE. Il numero dei Senatori essendo molto diradato, e l'ora essendo tarda, credo bene

di proporre al Senato di rinviare la continuazione della discussione alla seduta di domani alle ore 2.

Nella seduta di domani sarà mantenuto nella discussione l'ordine di quest'oggi.

Raccomando poi all'onorevole oratore di avvicinarsi il più possibile all'oggetto della questione.

Senatore BORGATTI. Ringrazio l'onorevole sig. Presidente dell'avvertenza. Stavo per entrare appunto nella questione particolare dell'ordinamento giudiziario. Com'ebbi l'onore di dichiarare da principio, io aveva bisogno di premettere queste considerazioni generali, dalle quali, per chi è famigliare a queste materie, si discende

poi facilmente alle applicazioni, anche per ciò che riguarda l'ordinamento giudiziario.

PRESIDENTE. Questa parte sarà svolta nella seduta di domani. Ora si procede allo spoglio della votazione.

Il numero dei votanti non giungendo che a 66, epperò non essendovi il numero legale, è nulla la votazione. Domani si procederà di nuovo alla votazione, previo però un appello nominale, e qualora il numero legale non sia raggiunto, si faranno inserire i nomi degli assenti senza legittima causa nella *Gazzetta Ufficiale*, secondo che è disposto dal nostro Regolamento.

La seduta è sciolta (ore 5 3/4).