

XL.

TORNATA DEL 6 MAGGIO 1872

Presidenza TORREARSA.

SOMMARIO — Risultato dello squittinio per la nomina di un membro per la Commissione incaricata della verifica dei titoli dei nuovi Senatori — Discussione del progetto di legge per l'autorizzazione della spesa di 12 milioni di lire per l'istruzione degli uomini di prima categoria delle classi 1850 e 1851 non incorporati nell'esercito, per l'acquisto di nuovo materiale d'artiglieria da campagna e per la costruzione e sistemazione di fabbricati militari — Schiarimenti e proposta d'ordine del giorno del Senatore Menabrea, Relatore — Dichiarazioni del Ministro della Guerra — Accettazione dell'ordine del giorno del Senatore Menabrea — Approvazione dei cinque articoli del progetto di legge — Discussione del progetto di legge per l'ordinamento della Corte di Cassazione del Regno — Considerazioni e dichiarazione del Senatore Borgatti — Squittinio segreto del progetto di legge dianzi discusso.

La seduta è aperta alle ore 3.

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

Il Senatore, Segretario, CHIESI legge il processo verbale dell'ultima tornata, che viene approvato.

PRESIDENTE. Annunzio il risultato della votazione per la nomina di un nuovo membro onde completare la Commissione incaricata della verifica dei titoli dei nuovi Senatori.

Votanti 72, maggioranza 37. Il Senatore Spinola, avendo ottenuto 52 voti, è nominato membro della predetta Commissione.

Discussione del progetto di legge per l'autorizzazione della spesa di 12 milioni di lire per l'istruzione degli uomini di prima categoria delle classi 1850 e 1851 non incorporati nell'Esercito, per l'acquisto di nuovo materiale d'artiglieria da campagna, e per la costruzione e sistemazione di fabbricati militari.

(V. Atti del Senato N. 38.)

PRESIDENTE. Stante la urgenza votata in precedente seduta, viene oggi per prima la discussione del progetto di legge riguardante

l'autorizzazione della spesa di 12 milioni di lire per l'istruzione degli uomini di prima categoria delle classi 1850 e 1851 non incorporati nell'Esercito, per l'acquisto di nuovo materiale d'artiglieria da campagna, e per la costruzione e sistemazione di fabbricati militari.

I Signori componenti l'Ufficio Centrale sono pregati a prendere il loro posto.

Si dà lettura del progetto di legge.

(Vedi infra.)

E aperta la discussione generale.

Senatore MENABREA, Relatore. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MENABREA, Relatore. Prima che il Senato passi alla discussione degli articoli del presente progetto di legge, io debbo rammentare la circostanza che venne particolarmente rilevata nella Relazione che il vostro Ufficio Centrale ha l'onore di sottoporvi.

Non parlerò della natura delle spese per le quali l'onorevole Ministro della Guerra chiede la somma di 12 milioni di lire. Queste spese sono bastantemente giustificate dalla necessità di trasformare il nostro materiale d'artiglieria, e da quella di provvedere agli alloggiamenti delle truppe, e ai magazzini occorrenti per i

distretti militari. Sono poi giustificate oltreciò dalla necessità di procurare ai soldati del primo e del secondo contingente, l'istruzione indispensabile, affinchè possano essere incorporati nell'esercito, e servire quando occorra.

Ma la questione principale che sollevò alcune osservazioni negli Uffici, è quella circa il modo con cui il Ministero intende far fronte alla spesa dei 12 milioni. Il Senato sa che con una legge del 1866 fu istituita la così detta Cassa militare, la quale riceve i prezzi delle affrancazioni di coloro che vogliono esonerarsi dal servizio militare, e ad un tempo è obbligata a pagare le pensioni per i riassoldati.

Questa legge stabiliva che l'amministrazione di questa Cassa fosse separata da quelle dello Stato, e vigilata da una Commissione composta in parte di membri del Parlamento. Inoltre questa Cassa era tenuta a provvedere in modo che il numero delle affrancazioni non sopravanzasse di più di un decimo quello dei riassoldamenti. Ora che cosa è accaduto nel periodo di 7 anni? Secondo i calcoli riferiti nella Relazione e nei documenti che furono pubblicati, è accaduto che il numero delle affrancazioni superò, in più del limite fissato dalla legge, di circa 4 mila il numero dei riassoldati, per cui l'esercito si trova ad avere circa 4 mila soldati di meno di quello che avrebbe dovuto avere. Ora, siccome il prezzo dell'affrancazione è stato stabilito in 3200 lire, il Ministro della Guerra dice: la Cassa militare deve all'esercito il prezzo di quei quattro mila assoldati circa che non furono incorporati, e propone in conseguenza di ricavare dalla Cassa militare, i dodici milioni di lire corrispondenti.

Questo ragionamento ha una certa apparenza di esattezza; però al vostro Ufficio Centrale parve alquanto specioso. Esso disse: sta bene che la Cassa militare non abbia dovuto pagare quei quattro mila riassoldati, ma ciò non fu per colpa della Cassa militare. Essa è un Ente morale, indipendente, il quale ha i suoi oneri, come i suoi benefizii, ma che può avere anche delle perdite; quindi è un'alea che la Cassa corre e per gli uni e per le altre. Epperciò è parso all'Ufficio Centrale che il Governo non abbia un diritto così chiaro e preciso, di distrarre questa somma di 12 milioni dai fondi della Cassa, senza assumersi la responsabilità degli oneri che alla medesima incombono.

È vero che le condizioni di questa Cassa sono abbastanza prospere, perchè si possa, senza verun pericolo di comprometterne l'avvenire, disporre di detta somma; giacchè, giusta i calcoli fatti, vi è non solamente una somma sufficiente per pagare tutte le pensioni dovute, ma c'è ancora un sopravanzo di 5 o 6 milioni per fondo di riserva, oltre ad un altro residuo di circa 17 milioni sui fondi non impiegati al servizio delle pensioni.

Ma ciò non toglie il diritto alla Cassa di pretendere che tutta questa somma sia riservata per lo scopo dalla legge stabilito. Ora, la legge in uno dei suoi articoli dice che i fondi che non sono pagati per pensioni, saranno impiegati a beneficio dell'esercito, secondo le disposizioni della legge stessa; cioè per il personale militare; e siccome il Governo propone, al contrario, che una parte di detta somma sopravanzante sia impiegata pel materiale, così, senza voler maggiormente discutere la questione di diritto, si scorge che può esservi dubbio circa la retta interpretazione, che il Ministero ha voluto dare alla legge.

Si noti ancora che potrebbe darsi che, coll'andar del tempo la Cassa non fosse più in grado di corrispondere a tutti i suoi obblighi. A cagione d'esempio, avendo essa investito i suoi capitali in fondi pubblici, che sono ora al 400 circa, potrebbe avvenire il caso che la rendita fosse ridotta al 300: onde è evidente che verificandosi questa circostanza, non potrebbe più la Cassa sopperire a' suoi impegni, e che verrebbe ad aver bisogno di quei capitali che il Ministero intende ora destinare agli usi indicati nel presente progetto di legge.

Io non dico che ciò si possa verificare; ma ad ogni modo, rimarrebbe pur sempre la questione di diritto, che in ogni ipotesi si dovrebbe rispettare. Per queste considerazioni il vostro Ufficio Centrale, affine di conciliare tutti gli interessi, sarebbe stato unanime nel proporre il seguente ordine del giorno: « Il Senato riservando i diritti spettanti alla Cassa militare, affinchè siano debitamente tutelati gli interessi affidati alla medesima, passa alla discussione degli articoli della legge. »

Essendo con ciò completamente riservata la questione di diritto, onde rimangano illesi gli interessi de' terzi, il vostro Ufficio Centrale vi

prega, o Signori, a voler suffragare del vostro voto il proposto ordine del giorno.

MINISTRO DELLA GUERRA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DELLA GUERRA. Premetto anzitutto che io accetto l'ordine del giorno proposto dall'Ufficio Centrale; solamente vorrei esporre al Senato alcune considerazioni, le quali varranno a far risultare una certa qual differenza, benchè più apparente che sostanziale, fra l'interpretazione dell'Ufficio Centrale e quella data dal Ministero, al diritto che possa avere il Governo di prelevare dalla cassa militare la somma di 12 milioni, onde erogarla nelle spese contemplate nel presente Progetto di legge.

L'onorevole Relatore ha già indicato per sommi capi quali siano i diritti e quali i doveri che incombono alla cassa militare. Mi permetta il Senato di ritornare brevemente su questo argomento.

La legge del 7 luglio 1866, nell'istituire questa cassa militare, diede ad essa certi determinati diritti a cui corrispondono altrettanti obblighi. Tra i suoi diritti, anzi, dirò meglio, il principale de'suoi diritti, è quello di incassare i proventi delle affrancazioni. Il prezzo di queste affrancazioni è determinato ogni anno dal Governo, e nel quinquennio passato venne fissato nella somma di L. 3,200, eccetto nel 1866, all'epoca della guerra, che venne stabilito in L. 4000. Quali sono ora gli obblighi che incombono alla cassa militare sul prodotto di questi premi? Essi sono di due specie: il primo di essi è quello di dare una pensione vitalizia a quei militari che acconsentono di rimanero al servizio sotto certe determinate condizioni; pensione che è di L. 300 annue; il secondo consiste nell'obbligo di mantenere il pareggio fra il numero degli affrancati e quello dei riassoldati; e siccome sarebbe pressochè impossibile l'ottenere esattamente questo pareggio, così la legge si accontenta che si raggiunga con una certa approssimazione, come sarebbe di un decimo.

Ora, i diritti che spettavano all'a Cassa militare furono scrupolosamente osservati, e ad essa vennero difatti versati tutti i premi delle concesse affrancazioni, che nel quinquennio salirono a ben 13 mila e qualche centinaio; per contro è dietro circostanze affatto eccezionali il numero dei riassoldamenti fu assai minore, e non salì che ad 8 mila all'incirca; cosicchè mentre la Cassa da una parte riceveva per 13,

dall'altra non dava che l'8, con un avanzo per se stessa considerevolissimo.

Naturalmente la legge non poteva prevedere che si avessero ad avverare tali casi eccezionali; essa ammise tutt'al più che la differenza tra le affrancazioni ed i riassoldamenti potesse variare fra un decimo, e mai che avesse ad arrivare ad un limite così elevato.

Ora, nacque da ciò che la Cassa militare non per causa propria, ma per casi fortuiti, si venisse a trovare con un maggior incasso di 12 milioni e mezzo incirca.

Ma mentre la Cassa militare era così impinguata, chi ne pativa danno? È lo Stato, il quale trovasi presentemente con 4000 soldati di meno; e dico lo Stato e la Nazione e non l'esercito, soltanto per meglio chiarire il concetto che io voglio esprimere, benchè sia difficile fare una distinzione fra l'interesse dello Stato e quello dell'esercito. Ammessa però questa distinzione, ripeto, che chi ebbe a sopportare il danno è lo Stato, il quale dispone di 4000 soldati di meno.

Ciò posto, se la Cassa militare ha percepito 12 milioni e mezzo di lire a carico e col danno dello Stato, mi par logica e naturale la conseguenza che esso cerchi di rivendicare a sè il diritto di disporre di tale somma nello interesse ed utile suo.

A mio modo di vedere, non vi può dunque esser dubbio alcuno che lo Stato non abbia solo il diritto, ma il dovere eziandio di espropriare la Cassa militare per erogare a suo vantaggio ed a vantaggio della Nazione quei 12 milioni di lire, che la Cassa militare possiede per effetto di casi fortuiti, casi che la legge non aveva preveduto.

Un tal diritto nello Stato è naturalmente subordinato alla condizione, che le somme così prelevate si eroghino a scopo di natura analoga a quello che si proponeva la Cassa militare. È ciò appunto che s'intende di fare.

Infatti che cosa rappresentano i 4000 uomini di meno che si hanno sotto le armi? Evidentemente una forza minore, di cui lo Stato potrebbe disporre in caso di guerra. Ebbene, impiegando 4 milioni di quella somma, noi ci procuriamo i mezzi onde istruire per tre mesi 40,000 uomini, cosa a cui non sapremmo altrimenti come provvedere. Inoltre con altri 4 milioni noi ci proponiamo l'acquisto di 500 cannoni di nuovo modello, di cui assolutamente

abbisogna la nostra artiglieria, senza tener conto dei fabbricati militari che costruiremo e che ci sono indispensabili.

Ci si dica orase da questi provvedimenti non sia da attenderne per lo Stato e per la vera forza dell'esercito un vantaggio ben maggiore di quello che se si fossero avuti i 4000 riassoldati. E questo è il compenso che il Governo vuol procurare allo Stato ed al paese, e che ha in mira di ottenere coll'approvazione del presente progetto di legge.

Detto ciò, debbo aggiungere che il ragionamento dell'onorevole Menabrea sarebbe giustissimo, se, anzichè applicarsi al caso di un inadempimento involontario di un suo obbligo per parte della Cassa militare, l'avesse riferito ad un altro ragionamento che il Governo avrebbe potuto fare in appoggio alle sue proposte, che pure si prestava al caso.

La Cassa militare, per una serie di fortunate circostanze, dopo aver incassata la maggior parte delle sue somme, le impiegò in cartelle fruttifere del 9 al 10 0/0, giacchè a quell'epoca il tasso della rendita dello Stato era appunto del 50 per 0/0 all'incirca.

In queste cartelle avendo impiegato un capitale di 50 milioni, a un dipresso, fatta anche astrazione dei 12 milioni che ora si vogliono togliere, e che si possono considerare come male acquistati, è facile comprendere che la Cassa militare si trova ad avere una rendita annua superiore d'assai a ciò che ammontano le sue passività, consistenti nelle pensioni vitalizie che è tenuta a corrispondere.

Considerata adunque la Cassa militare sotto il punto di vista bancario e della speculazione soltanto, veggasi in quale favorevole condizione essa si trova; nella condizione cioè di avere una rendita vitalizia di assai superiore al suo passivo; di guisa che di qui a 20 o 30 anni, essendo naturalmente estinte tutte le pensioni, quando fossero contemporaneamente cessati i proventi e gli obblighi, essa si troverebbe ad avere un capitale libero di 50 milioni, anche dedotti i 12 che si vogliono prelevare.

Se il Governo, visto questo stato di cose della Cassa estremamente favorevole, dicesse: io vi domando 5, 6 o 10 milioni, allora io sono perfettamente d'accordo coll'onorevole Menabrea nel rispondere: badate che questo è un vantaggio fortuito che ha avuto la Cassa, vantaggio che si può anche attribuire in parte all'abilità

della sua amministrazione, vantaggio, che ha saputo conservarsi nel mentre che ha soddisfatto a tutti gli obblighi che le erano dalla legge imposti; ed essendo una proprietà essa non deve essere impiegata in altro uso e scopo che quello pel quale la Cassa fu istituita.

Ad un ragionamento simile nulla io saprei rispondere.

Il caso nostro però è ben differente. Trattasi di un istituto creato con un dato scopo, e che, sebbene per cause indipendenti dal fatto proprio, trovasi con un avanzo che legalmente non gli spetta, e che non possederebbe quando fossero state eseguite le condizioni della legge. Di fronte a ciò è diritto, anzi obbligo del Governo di prelevare quei fondi per destinarli ad altro identico fine.

Con tutto questo, come ripeto, io accetto il proposto ordine del giorno, considerando che, come in passato è avvenuto, il numero degli affrancati abbia ecceduto quello dei riassoldati, in questo quinquennio potrebbe succedere precisamente l'opposto, ed allora il Governo sarebbe in obbligo di sovvenire la Cassa, perchè questa si troverebbe con un obbligo superiore a quello che le dà la legge, inquantochè ivi è stabilito che il numero degli affrancati sia pari a quello dei riassoldati. Ma vi è poi da considerare che questo numero dei riassoldati può essere anche limitato a piacimento del Governo. Quelli che pagano per affrancarsi, possono essere 1000, 3000, 10,000 se vuoi, inquantochè è in libertà di tutti il pagare la somma stabilita per affrancarsi; ma non è così dei riassoldati, poichè il numero dei medesimi è stabilito sempre dal Ministro della Guerra.

Ora, quando il numero dei riassoldati venisse a superare quello degli affrancati, in tal caso si restringe e se occorre, si annulla anche interamente la facoltà ai militari di ottenere il riassoldamento; ma siccome questo caso non avverrà, perchè noi abbiamo ancora un margine di 1500 riassoldamenti circa sugli anni precedenti, io credo che non sia neppure il caso di pensare a simili eventualità.

Del resto, questa della Cassa militare è una questione sulla quale si dovrà tra non molto rivenire.

Ho già avuto l'onore, in altre circostanze, così in questo come nell'altro ramo del Parlamento, di addimostrare la necessità in cui

ci troviamo di riformare interamente l'attuale legge sul reclutamento dell'Esercito.

Ebbene, io sono d'avviso che nella circostanza stessa sarà il caso di riformare altresì le basi su cui fondasi la Cassa militare, stabilendola su principii diversi dagli attuali e con nuove norme.

Però quando anche si dovesse continuare nel sistema presente, io credo che nessun inconveniente sia da temersene.

Io accetto quindi, come ripeto, il proposto ordine del giorno, non senza però far presente al Senato che, prima di presentare questo progetto di legge, furono attentamente e ponderatamente studiate tutte le questioni che al medesimo potevano riferirsi; e non è stato se non allora che si ebbe la piena convinzione che la misura di togliere questa somma alla Cassa militare per erogarla in altre spese a beneficio e vantaggio della Nazione, non solo era lecita, ma costituiva un atto doveroso pel Governo, il quale doveva cercar modo che lo Stato fosse in qualche guisa compensato del danno che risentiva dal trovarsi con 4000 soldati di meno.

Senatore MENABREA, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MENABREA, *Relatore*. Giacchè l'onorevole signor Ministro accetta l'ordine del giorno proposto dall'Ufficio Centrale, io non avrei nulla da aggiungere a quanto dissi precedentemente.

Solamente non vorrei che rimanesse nel Senato l'idea che la Cassa militare non abbia fatto il suo dovere.

Non è la Cassa che fu colpevole della mancanza di 4000 riassoldati di cui è deficiente l'esercito; la responsabilità cadrebbe sempre sull'Amministrazione, che non ha creduto o potuto fare maggior numero di riassoldati. D'altronde debbo notare che l'onorevole Ministro, il quale non solo è un abilissimo generale, ma anche un distinto matematico, ha applicato molto largamente il noto principio della *trasformazione delle forze*, poichè egli intende trasformare gli uomini in cannoni.

Ciò non ostante, l'Ufficio Centrale si appaga per ora delle ragioni esposte dal signor Ministro, tenendo conto della suprema necessità in cui siamo di provvedere prontamente a tutte le domande che il Ministro fa pel bene dell'esercito.

MINISTRO DELLA GUERRA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DELLA GUERRA. Io mi associo interamente alla dichiarazione dell'onorevole Menabrea: forse mi sono male espresso; è certo che non fu mai nell'intenzione mia di far colpa alla Cassa militare che non abbia adempiuto ai proprii doveri; ho detto soltanto che essa non ha potuto soddisfare alle prescrizioni della legge, ma per circostanze affatto eccezionali e ad essa estranee. Ed invero chi dello stato attuale abbia minor colpa, è certo la Cassa militare. Se colpa e torto c'è, al Ministero piuttosto, ma non alla Cassa militare va esso attribuito.

La Cassa non fa che registrare gli affrancati e riassoldati nel numero che sono dal Ministero ammessi. Del Ministero adunque è la colpa, se tra gli uni e gli altri non fu ottenuto il pareggio, sebbene vi siano casi di forza maggiore, e quello di cui ci occupiamo è appunto uno, che fanno sì che il torto sia di nessuno. Ben volentieri adunque io mi associo a quanto disse l'onorevole Senatore Menabrea a favore di essa Cassa, la quale, mi piace aggiungere, se è stata amministrata, con fortuna, in gran parte è pure dovuto all'abilità de'suoi amministratori lo stato prospero in cui si trova; e quand'anche il numero dei riassoldati corrispondesse esattamente a quello degli affrancati, e fosse così interamente raggiunto il pareggio voluto dalla legge, essa si troverebbe pur egualmente sempre in favorevolissime condizioni, e ciò in grazia appunto del provvido e sapiente impiego che si seppe fare dei capitali di essa, e del modo intelligente con cui fu amministrata.

PRESIDENTE. Se nessuno più domanda la parola, porrò ai voti l'ordine del giorno proposto dall'Ufficio Centrale, di cui do lettura.

(Vedi sopra.)

Chi approva quest'ordine del giorno, voglia alzarsi.

(Approvato.)

Nessuno più domandando la parola, la discussione generale è chiusa, e si passa a quella degli articoli. Rileggo l'art. 1:

« È autorizzata la spesa straordinaria di lire 12 milioni, delle quali:

a) Lire 4 milioni per l'istruzione militare delle seconde parti del contingente di prima categoria delle classi di leva 1850 e 1851;

b) Lire 4 milioni per fabbricazione di nuovo materiale d'artiglieria da campagna;

c) Lire 4 milioni per costruzione e sistemazione di fabbricati ad uso militare.»

Se non vi sono opposizioni, metto ai voti l'art. 1°.

Chi l'approva, sorga.

(Approvato.)

« Art. 2. La somma di 4 milioni di cui all'articolo precedente per l'istruzione delle seconde parti del contingente della prima categoria delle classi 1850 e 1851 è aggiunta al bilancio della guerra per l'anno in corso, e verrà con regio Decreto ripartita tra i capitoli 4, 11, 13 e 14 del bilancio stesso. »

(Approvato.)

« Art. 3. Della somma di lire 4 milioni di cui all'art. 1°, per fabbricazione di nuovo materiale d'artiglieria da campagna e relative spese di trasporto, 2 milioni sono aggiunti in apposito capitolo alla parte straordinaria del bilancio della guerra per l'anno in corso, e gli altri 2 milioni saranno analogamente iscritti al detto bilancio per l'anno 1873. »

(Approvato.)

« Art. 4. Della somma di lire 4 milioni per costruzione e sistemazione di fabbricati militari, 2 milioni sono aggiunti in apposito capitolo alla parte straordinaria del bilancio della guerra per l'anno in corso, e gli altri due milioni saranno analogamente iscritti al detto bilancio per l'anno 1873. »

(Approvato.)

« Art. 5. Lire 12 milioni del capitale della Cassa militare, istituita dalla legge 7 luglio 1866, saranno versate al Tesoro come entrata straordinaria dello Stato, ed a rate trimestrali di lire 1,500,000.

» Il primo versamento sarà fatto il 1° luglio 1872, l'ultimo versamento sarà fatto il primo aprile 1874. »

(Approvato.)

Ora si farà l'appello nominale per la votazione a squittinio secreto sull'intero progetto di legge.

Le urne rimarranno aperte a comodo dei signori Senatori che sopravverranno.

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

Discussione del progetto di legge per l'ordinamento della Corte di Cassazione.

(V. *Atti del Senato*, N. 27.)

PRESIDENTE. Si procede ora alla discussione del progetto di legge per l'ordinamento della Corte di Cassazione.

E prima di tutto domando all'onorevole Ministro se accetta le modificazioni fatte dalla Commissione.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Siccome quelle modificazioni non sono che emendamenti a varii articoli del progetto presentato dal Ministero, acconsento si dia lettura del testo modificato dalla Commissione, riserbandomi man mano che verranno in discussione gli articoli emendati, di sottoporre al Senato le mie osservazioni.

PRESIDENTE. Se il Senato lo crede, si darà lettura del progetto cogli emendamenti introdotti dalla Commissione.

(I Senatori, Segretari, Chiesi e Beretta danno lettura del progetto di legge.)

(Vedi *infra*.)

PRESIDENTE. È aperta la discussione generale. La parola è all'onorevole Senatore Borgatti. Senatore BORGATTI. Signori Senatori.

Io sorgo oggi con qualche trepidazione temendo di apparire indiscreto, dopo di avervi trattenuti, forse più del bisogno, nella seduta passata, e dopo di essere stato da voi onorato della più benevola attenzione. Vi avrei dispensato di buon grado dall'incomodo d'ascoltarmi di nuovo, se in questa questione, come avrete veduto dalla dotta ed elaborata Relazione dell'onorevole Senatore Tecchio, non mi fosse assegnata una parte tutta speciale ed individuale. Ed a questo proposito, onde attenuare l'impressione che si sarà in Voi destata al vedermi solo in una Commissione la quale raccoglie personaggi di tanta autorità, e per la posizione che occupano, e per la fama del loro sapere, io credo di poter affermare preventivamente, che nella discussione degli articoli forse non sarò solo; e questo avverrà non già per merito mio, non già perchè gli argomenti miei abbiano potuto operare una felice conversione in taluni degli onorandi miei Colleghi della Commissione, ma perchè nel seno della Commissione stessa avvi chi ha dato motivo coi proprii studii all'articolo 21 del progetto ministeriale, e che forse dimanderà, prima di me, che l'articolo stesso sia ampliato,

onde l'ordinamento della Suprema Magistratura in Italia riesca conforme agli ultimi progressi fatti da questa istituzione presso gli Stati liberi d'Europa.

Debbo inoltre premettere un'altra avvertenza.

Nel corso delle considerazioni che mi accingo a sottoporre all'autorevolissimo vostro giudizio, Signori Senatori, se avrò la fortuna anche questa volta di meritarmi la vostra longanime attenzione, dovrò spesso usare le parole *Cassazione* e *Terza Istanza*. E poichè le parole debbono essere l'esatta significazione delle proprie idee, così io stimo opportuno di avvertire che quando dirò *Cassazione*, intenderò di significare il concetto di coloro, i quali vogliono una Suprema Magistratura unica, nella forma esclusiva della Cassazione francese; e quando dirò *Terza Istanza*, intenderò di esprimere il concetto di coloro i quali, non ammettendo la necessità di un' unica Suprema Magistratura, vogliono la Terza Istanza molteplice, o le Terze Istanze, come meglio si ami di appellare questo supremo grado di giurisdizione.

E quest'avvertenza tornerà opportuna anche perchè io credo che, fra coloro i quali, ammettendo, almeno per riguardo allo stato attuale della nostra legislazione, la necessità di un' unica Suprema Magistratura, o nella forma della Cassazione, o nella forma di una Terza Istanza unica, o in una forma mista, non è difficile, a mio avviso, un accordo. Io lo credo anzi facile; e credo che da cotesto accordo soltanto possa derivare la soluzione di questa questione, che pende insoluta da 12 anni sul nostro capo.

E ad agevolare il conseguimento di questo scopo, credo pure che importi conoscere la genesi, dirò così, onde questa questione si è svolta; i fatti che si sono opposti alla sua soluzione, e la via che l'esperienza stessa del passato ci addita.

Se il Senato adunque me lo permette, io mi accingo ad un esatto ed imparziale esame dei precedenti più importanti di questa lunga e complicata quistione, e domando di poterlo fare con quella rispettosa franchezza che si conviene alla sincerità dello scopo che tutti, Governo e Parlamento, vogliamo raggiungere.

Fatte queste avvertenze, vengo senz'altro all'argomento.

Si è detto, e con ragione, che i sostenitori delle Terze Istanze non sono concordi sul modo

onde innestare questo sistema negli ordini attuali ed allo stato presente della nostra legislazione essenzialmente unificatrice; ma, per essere imparziali, bisogna pur dire con eguale ragione che anche i fautori della Cassazione non sono d'accordo sugli attributi fondamentali, sugli uffici essenziali, e perfino sulle origini storiche di questa istituzione. Ed invero; non erano appena pubblicati i codici e le leggi della così detta *unificazione legislativa* del 1865, che si dubitava e si discuteva non già per la scelta fra la Cassazione o la Terza Istanza; ma si dubitava e si discuteva degli attributi più elementari della Cassazione stessa, e perfino di quello della sua *unicità*, che insino allora era stato reputato indiscutibile. E voi lo vedete, o Signori, dai due documenti ministeriali, che ci stanno sott'occhio ai numeri 5 e 6 degli Allegati. Nel primo di essi, in fatto, fra i *quesiti proposti dal Ministro Guardasigilli alla Commissione istituita per preparare un progetto di legge intorno all'ordinamento della Corte di Cassazione o di altra Suprema Magistratura del Regno*, s'incontrano i seguenti, de' quali prego il Senato a permettermi di dar lettura, poichè dovrò spesso ricordarli nel seguito del mio discorso.

« Questo Tribunale di Cassazione DOVRÀ essere UNICO per tutto il Regno? »

« POTRÀ ESSERE ALMENO diviso in Sezioni stabilite IN SEDI DIVERSE, le quali, rinnovandosi in ogni anno, possano ad un tempo avvicinare la giustizia ai litiganti, e mercè l'avvicendamento stesso di coloro che le compongono, mantenere l'uniformità della giurisprudenza? »

« Ove la Cassazione sia divisa in Sezioni ISTITUITE IN SEDI DIVERSE, ciascuna di esse avrà eguali attribuzioni, o ne verranno riservate alcune a quella che è stabilita nella sede del Governo, la quale sezione vorrà considerarsi come il centro di tutte le altre? »

« QUALORA la Cassazione sia UNICA, dovrà DI NECESSITÀ essere istituita nella sede del Governo e del Parlamento, o POTRÀ MEGLIO stabilirsi in altro luogo del Regno? »

« SE la Cassazione sarà UNICA, l'unificazione dovrà essere ordinata ed attuata SUBITO, o CONVERRÀ MEGLIO conservare PER ALCUN TEMPO le Corti supreme ATTUALMENTE esistenti, SE NON ALTRO per risolvere gli affari pendenti, e giu-

dicare dei ricorsi che si riferiscono alle precedenti legislazioni? »

« Sia UNICA O MOLTEPLICE O DIVISA IN SEZIONI, quale sarà l'ordinamento della Corte di Cassazione, E QUALI LE SUE ATTRIBUZIONI, sì nelle materie civili, che nelle materie penali? »

Voi vedete, o Signori, come, ammesso il sistema della Cassazione, ogni più elementare attributo di questo sistema diventasse argomento di dubbio e di disputazione, e s'inclinasse a cercar modo di conciliare sotto una forma qualsiasi lo stato attuale di cose col sistema della Cassazione, per quella forza occulta, che ha contrastato fin qui alle più rette intenzioni ed ai più leali propositi, come si farà viepiù palese della serie dei fatti, che, continuando, verrò esponendo.

E nell'altro documento posto al numero 6 degli Allegati, che è una circolare del Ministro di Grazia e Giustizia ai Primi Presidenti ed ai Procuratori Generali presso le Corti di Cassazione e di Appello, si legge:

« La Camera dei Deputati, nella seduta del 21 febbraio 1865, votava un ordine del giorno, accettato dal Ministero, COL QUALE invitava il Governo a studiare e presentare nella ventura Sessione un progetto di legge INTORNO ALL'UNITÀ O PLURALITÀ ED ALLA SEDE dell'a Corte di Cassazione, o per altro diverso ordinamento della Suprema Magistratura del Regno. »

Qui pure, per lo scopo a cui sono rivolte le mie considerazioni, non posso dispensarmi dal notare di volo che l'ordine del giorno del 21 febbraio 1865, che pure ci sta dinanzi al numero 1 degli Allegati, non dice tutto ciò che la circolare ai Primi Presidenti ed ai Procuratori Generali gli fece dire: in esso non si parla punto nè poco della sede, e tanto meno della unità o pluralità delle Cassazioni.

L'ordine del giorno del 21 febbraio 1865 pose la questione nei soli termini in cui poteva esser posta. Ordinare cioè la suprema magistratura secondo il sistema della Cassazione, o secondo un sistema diverso. La circolare non poteva adunque tirar da quell'ordine del giorno la questione fra l'unità e la pluralità della Cassazione, anche perchè, come si legge perfino nella pagina 26 del fascicolo di questi stessi Allegati, dare la preferenza al sistema della Cassazione, è dire ad un tempo che essa deve essere unica.

Voi non troverete infatti, o Signori, in tutta la lunga discussione che finì appunto coll'ordine del giorno del 21 febbraio 1865, un solo oratore, che difendendo il sistema della Cassazione, non si affrettasse a dichiarare che essa doveva essere *unica*, e che la sua *pluralità* è assurdo così strano ed inaudito, da non meritare tampoco il nome di questione.

Ben disse pertanto l'onorevole Ministro Raeli, nella Relazione che precede il progetto di legge da lui presentato di iniziativa al Senato, nella tornata del 29 dicembre 1870, che « ammesso il sistema della Cassazione, la sua *unicità* non può venire posta in controversia. L'uniformità di giurisprudenza non può evidentemente essere confidata che ad una sola magistratura; e il costituirne più d'una, sarebbe in vero, come fu detto argutamente, la NEGAZIONE, O MEGLIO LA CONDANNA della Cassazione. »

Ed un'altra contraddizione sugli attributi fondamentali della Cassazione voi la riscontrate, o Signori, nello stesso attuale progetto ministeriale. Infatti all'art. 2 la Corte di Cassazione è stabilita nella sua vera forma esclusiva, ed è dichiarato, che essa *non conosce del merito delle cause*; ed all'art. 21 invece è dichiarato il contrario, essendo stabilito che in qualche caso può PRONUNCIARE *anche nel merito*.

Contraddizione che è sembrata sacrilega ai difensori più ortodossi della Cassazione; laddove a me è sembrata e sembra accorta e felice, siccome quella che apre la via ad una opportuna conciliazione fra le due opposte opinioni.

Eguale una contraddizione, sugli uffici essenziali della Cassazione si scorge nella Relazione che precede il progetto Ministeriale.

Alla pagina 9 infatti si afferma che la Corte di Cassazione compie l'ufficio di *vegliare alla custodia dei limiti di tutti i poteri, mantenendo fra loro quella divisione che costituisce l'essenza dei Governi liberi*.

Laonde, per queste parole della Relazione, si direbbe che la Cassazione sembra fatta appositamente per la risoluzione non tanto dei conflitti di *giurisdizione* fra le autorità giudiziarie, quanto dei conflitti di *attribuzione* tra le autorità governative e le autorità giudiziarie.

Ma invece alla pagina 36 della Relazione stessa si accenna alla probabile istituzione di un'altra Corte Suprema, *mista dell'uno e*

dell'altro ordine, a cui, come ivi si asserisce, potrebbe meglio spettare la risoluzione dei conflitti di attribuzione.

Così, quando ciò avvenisse, come non avverrà, invece di semplificare e di fare quelle economie che la opinione liberale del paese ed i contribuenti ci domandano concordi, noi avremo sulla stessa materia dei conflitti due Corti Supreme; una per i conflitti di giurisdizione tra le autorità giudiziarie, ed una per i conflitti di attribuzione fra il potere governativo ed il potere giudiziario; mentre sta scritto nella Relazione Ministeriale, che ufficio principale della Corte di Cassazione, quello si è di *vegliare alla custodia dei limiti di tutti, si noti bene, di tutti i poteri.*

Riguardo poi alle origini storiche della Cassazione, mette conto di avvertire che non è mancato perfino chi, tratto o da vaghezza d'erudizione, o da desiderio di procacciare alla Cassazione anche il pregio dell'antichità, si è studiato di farne risalire le origini alla legislazione romana, intrecciando uno di quei lavori a mosaico, mi si passi la figura, onde si riesce qualche volta ad orpellare di vero il più manifesto paradosso.

Ed infatti mi ricordo qui opportunamente di un vecchio giureconsulto romano dottissimo, il quale viveva al tempo in cui io era allo studio di giurisprudenza in questa Metropoli, e che, chiamato, per ragione d'ufficio, ad illustrare il Titolo 2° del libro 22 dei Digesti, era riuscito, connettendo insieme diversi frammenti di quel Titolo con altri tolti da altri Titoli e libri diversi dei Digesti, e commentandoli ingegnosamente colla scorta di monumenti storici contemporanei, era riuscito, ripeto, a dimostrare con una tal quale apparenza di verità che la prodigiosa forza motrice del vapore fu dai Romani non solo conosciuta, ma ben anche applicata ai trasporti di terra e di mare.

Se non che, fatti accorti i più autorevoli fautori della Cassazione che non è con siffatte argomentazioni che si possa riuscire ad una conclusione seriamente discutibile, circoscrivono ora ogni sforzo sul terreno politico, e vengono dichiarando e sostenendo che la Cassazione, secondo lo spirito primitivo nella sua fondazione, non è un istituto giudiziario, ma un istituto politico, in cui *si commenta, come essi si esprimono, non meno la unità legislativa che l'unità politica dello Stato; e che per necessaria con-*

seguenza, essa deve decidere *soltanto* nell'interesse della legge, lasciando all'autorità giudiziaria propriamente detta l'ufficio di applicare le massime di diritto che la Cassazione da un punto unico e culminante viene dettando sovraneamente: che dovendo la Cassazione *vegliare alla custodia dei limiti di tutti i poteri*, è di sua natura un supremo potere politico moderatore o regolatore, incompatibile con un Governo assoluto, ma necessario in un Governo libero, onde mantenere tra loro equabilmente divisi i tre grandi poteri, che costituiscono la base di ogni libero reggimento.

Posta in questi termini la questione, colle parole stesse adoperate dai più autorevoli fautori della Cassazione, riesce anche più facile, a mio avviso, dedurne una conseguenza interamente opposta a quella che essi ne traggono. Infatti, in un Governo assoluto, dove tutti i poteri si concentrano e confondono nella persona del Sovrano, io comprendo assai bene che l'istituzione di un Supremo Magistrato, il quale, con talune forme e cautele, è per delegazione sovrana autorizzato ad usare quelle facoltà straordinarie, che il Sovrano potrebbe usare da se stesso senza alcuna solennità di rito, sia una preziosa garanzia ed un primo passo dalla monarchia dispotica alla monarchia temperata. Tale fu in origine la Segnatura Romana, la quale, com'è noto, altra era di Grazia, altra era di Giustizia; e tali furono pure altre Supreme Magistrature di genere consimile.

Ma in una monarchia rappresentativa, dove la sovranità può dirsi divisa in tre grandi poteri, ciascuno dei quali deve essere non solo separato, ma ancora indipendente dagli altri, io non comprendo davvero come si potrebbe avere una garanzia nella creazione di un quarto potere politico, il quale, per ciò solo, verrebbe ad alterare il patto costituzionale e a perturbare la necessaria armonia dei tre poteri fondamentali costituiti. E quando fosse mantenuto al Governo il diritto di nomina dei funzionari di questo quarto potere, si renderebbe esso tanto più pericoloso, come strumento del potere esecutivo in pregiudizio degli altri poteri costituzionalmente stabiliti.

Nel Belgio infatti, il solo degli Stati liberi di Europa, che abbia accolta e mantenuta la Cassazione francese, la pericolosa autocrazia di questa istituzione è stata, prima di tutto, temperata coll'elemento elettivo introdotto nella

nomina dei suoi magistrati. Poi essa è ivi resa vieppiù indipendente dal potere esecutivo per la stessa Carta costituzionale, mercè la quale la Cassazione non solo, ma tutta la Magistratura del Regno, esercita il suo potere per mandato diretto della Nazione, come nota il *Bivord*.

I fautori della Cassazione sono tuttavia nel vero quando affermano che l'ufficio più essenziale di questo istituto, è quello proprio di un supremo potere politico *moderatore o regolatore*, la cui origine non risale oltre il 1790. Inspirato cotesto istituto ad un concetto generale e sistematico di controllo e di diffidenza, e ad un sentimento di reazione verso gli antichi Parlamenti, la Costituente e la Convenzione, il Consolato e l'Impero stimarono di potere con esso, e mediante l'altro organo politico, il Pubblico Ministero, tenere a freno la magistratura, o, diciamolo pure coi termini proprii, incatenarla al potere politico.

Insomma, per riassumere in breve tutto ciò che concerne il carattere fondamentale, e le origini storiche della Cassazione, essa è una di quelle supreme chiavi di volta, nelle quali la grande rivoluzione francese sperò di accentrare e di congegnare solidamente tutto quell'edificio simmetrico e dispotico, dal quale, come osservò saviamente il *Batby*, non si sarebbe potuto staccare una sola particella senza che ne crollasse l'intero edificio. E noi lo abbiamo veduto crollare davvero quell'edificio più per un proprio vizio intrinseco e per la esagerazione delle sue forme dispotiche ed accentratrici, che per le vittorie delle armate tedesche.

Di ciò non hanno tenuto conto coloro i quali decantano tuttavia i successi della Cassazione in Francia, dimenticando che, anche nel concetto loro, la Cassazione non è un istituto giudiziario, ma è invece un istituto politico inseparabile da tutto il sistema di ordinamento interno, i cui successi in Francia sono ora troppo noti, perchè noi possiamo cullarci su essi, e nutrire le illusioni proprie di altri tempi e di altre circostanze.

Dirò di più che coloro i quali continuano ad illudersi in siffatta maniera, distratti da altre cure e da altri studi, non hanno forse potuto seguire il movimento della pubblica opinione in Francia; non hanno avuto campo di meditare sui tanti libri che colà furono pubblicati, specialmente in questi ultimi dieci anni, ciascuno dei quali conteneva il funesto pre-

sagio di ciò che sarebbe accaduto, e che poi accadesse pur troppo; non hanno potuto scorgere che i pubblicisti di tutti i partiti, gli uomini di Governo, e l'Imperatore stesso perfino, in più occasioni, e particolarmente alla riapertura delle Camere nel febbraio del 1865, confessarono e proclamarono che nelle istituzioni dell'Impero, in tutto l'ordinamento interno, in tutta la legislazione francese, era latente il verme roditore; che eccessiva era la unificazione, eccessiva l'ingerenza del Governo, eccessiva l'azione della legge; che bisognava affrettarsi a correggere siffatti errori mediante un prudente e graduale discentramento.

E questo fu pure il programma politico-amministrativo onde col discorso della Corona venne inaugurata la prima legislatura del Regno Italiano.

E questo è stato pure l'intendimento col quale l'onorevole Presidente del Consiglio opportunamente presentò, non ha molto, nell'altro ramo del Parlamento, alcune savie riforme alla legge comunale e provinciale.

E dopo tutto ciò vorremo noi continuare a celebrare le lodi della Cassazione con le stesse forme, ora inusitate, con quelle frasi pompose, con quella rettorica vuota di realtà, che è pur essa riconosciuta siccome una delle cause che hanno accelerata la rovina della Francia, come lo dichiarò apertamente lo stesso attuale Presidente della Repubblica francese, all'Assemblea nazionale il primo di marzo dell'anno scorso, e come lo hanno proclamato e lo proclamano in coro i giornali più autorevoli d'Europa, e perfino quelli della Francia stessa?

Non basta. Tutti gli Stati liberi e meglio ordinati d'Europa, accettando dalla Francia l'*unicità* della Suprema Magistratura, ne hanno rigettata la forma, o, per meglio dire, hanno corretto sostanzialmente l'istituto della Cassazione. E noi, che ultimi ci accingiamo a fare una legge su questa materia, vorremo noi stabilire la Suprema Magistratura proprio nella forma primitiva del 1790, come se nulla fosse accaduto di straordinario in questi ultimi 82 anni, e quasi si trattasse di un'istituzione dogmatica, destinata con la sua immobilità a sfidare il corso dei secoli, e la necessaria mutabilità e progressiva perfettibilità di tutte le umane istituzioni?

Vediamo ora quali vicende abbia percorso la Cassazione in Italia dal 1859 in poi, e cerchiamo

anche dall'esperienza di questi 12 anni di trarre qualche opportuno ammaestramento.

È noto come fin dalle prime annessioni fosse da noi adottato quel sistema, che non a torto del tutto fu da taluni appellato sistema *li-vellatore*, mercè il quale, confondendosi troppo spesso l'unità politica colla unificazione civile ed amministrativa, e l'unificazione stessa colla uniformità, furono rovesciati istituti locali, e perturbati interessi, che potevano essere rispettati non solo senza pregiudizio, ma con vantaggio anzi della stessa unità politica. Ma riguardo alla Cassazione le cose procedettero in senso inverso; imperocchè di quest'istituto essenzialmente *unificatore*, legato necessariamente al sistema legislativo ed organico già prescelto, parve che si volesse fare piuttosto un espediente politico, od un mezzo per compensare certe cospicue località di danni patiti e di vantaggi perduti. Laonde avvenne che la Cassazione fu traslocata dapprima da Torino a Milano, sebbene essa non potesse ancora estendere colà le sue competenze, poichè le si oppose la legislazione austriaca tuttora vigente in quella Provincia; poi quando Torino perdetto la Capitale, le si restituì, quasi in compenso, la Corte di Cassazione. Parve che Firenze, divenuta Capitale, potesse fare a meno della Cassazione; e quindi si stabilì di abolirla a Firenze.

Venne intanto la discussione per l'unificazione amministrativa e legislativa del 1865. Nell'altro ramo del Parlamento bastarono otto tornate per discutere ed approvare in fascio tutti i Codici e tutte le leggi di *unificazione legislativa*. Ma quando la discussione toccò la Cassazione, le cose mutarono, e sorsero allora quelle difficoltà che non si erano incontrate nella discussione dei Codici e delle Leggi organiche.

I difensori della Cassazione si affrettarono a dichiarare che essa doveva esser *una*; ma dissero ad un tempo che la unificazione delle Cassazioni esistenti era un fatto molto grave; quasi che non fosse stato un fatto molto più grave la precipitata unificazione dei Codici e delle Leggi organiche. E soggiunsero che a questo fatto grave bisognava apparecchiare la pubblica opinione; come se la pubblica opinione fosse stata apparecchiata a quella *moltiplicità di Codici e di Leggi organiche*, le quali, siccome si espresse argutamente un oratore in quella circostanza, *vennero a riversarsi inaspettatamente*

sulle popolazioni italiane. Si discusse per ben tre tornate (il 19, 20 e 21 febbraio) su queste difficoltà e poi si finì, l'ho da dire? che invece delle tre Cassazioni proposte dal Ministero, se ne vollero quattro; e la ragione che si addusse fu questa: che essendo appunto la pluralità della Cassazione un assurdo enorme, quanto più grande era questa enormezza, tanto più presto sarebbe essa cessata. Ma da quel di trascorsero già sette anni, e la enormezza continua e continuerà ancora per qualche tempo, se noi approveremo l'art. 33 del progetto in discussione.

Non basta ancora, o Signori. La discussione del 1865 finì, come vedemmo, coll'ordine del giorno del 21 febbraio 1865, giusta il quale Governo e Parlamento si riservarono di deliberare sulla questione fra il sistema della Cassazione ed un sistema diverso; locchè val quanto dire, che era riservata anche la questione della Terza Istanza. Ma, in contraddizione di questa riserva, furono promulgati ed eseguiti i Codici e le Leggi organiche, ordinate tutte al sistema della Cassazione, e fu abolito il Tribunale di Terza Istanza in Lombardia, come già era stata abolita la Terza Istanza negli ex-Ducati, nelle Romagne, nell'Umbria e nelle Marche; e come fu abolita l'anno scorso a Venezia ed a Roma, all'indomani di un impegno formalmente assunto dal Governo e dal Parlamento, di mantenere impregiudicata la questione fra la Cassazione e la Terza Istanza, fino ad una nuova legge sull'ordinamento della Suprema Magistratura. Non basta ancora, o Signori: l'ordine del giorno del 21 febbraio 1865 poneva l'alternativa fra la Terza Istanza e la Cassazione; ma poco dopo, e precisamente il 10 d'agosto dello stesso anno, venne presentata al Governo del Re nonchè ai due rami del Parlamento una petizione, abilmente compilata, colla quale, in nome di una cospicua metropoli del Regno, ricca di patriottismo e celebre per le sue tradizioni di sapienza civile, si dichiarava e protestava di non volere nè la Terza Istanza, nè la Cassazione unica.

Non la Terza Istanza, perchè, come si disse letteralmente in quella petizione, che ho sott'occhio, la Terza Istanza è un istituto « vizioso, retrivo ed indegno de'la civiltà dei tempi; » non la Cassazione *unica*, perchè « l'unità della Corte di Cassazione non è necessaria, essendo falsa la credenza che alla Cassazione appar-

tenga l'ufficio di stabilire una giurisprudenza uniforme; che l'uniformità della giurisprudenza fu uno dei sogni della rivoluzione francese, e che è cosa non solamente vana, ma eziandio pericolosa; che si possono avere però diverse Corti di Cassazione e collocarle nelle città più cospicue, senza cadere nell'errore di coloro, che, per non privare Napoli, Firenze, Torino e Palermo dell'onore di un Supremo Collegio, ricorrono alle Corti di Terza Istanza e corrompono gli ordini giudiziari moderni. Che se, a dispetto della sana ragione e dell'esperienza, si anteponga ad ogni altra cosa l'uniformità della giurisprudenza e l'unità della Cassazione (dunque l'unità della Cassazione perfino, secondo questa petizione, è cosa contraria alla sana ragione e all'esperienza), anche in siffatta ipotesi la sua attuazione (l'attuazione cioè della unità della Cassazione) sarebbe immatura. »

E qui la petizione prosegue con una serie di considerazioni dedotte dalle speciali condizioni d'Italia, e da motivi di convenienza politica e via via.

Due Ministri, come risulta dalla pagina 38 del fascicolo degli *Allegati*, fecero eco a quelle considerazioni, le quali spiegano ancora la ragione delle sottili investigazioni proposte in forma di quesiti col documento, che sta nel N. 5 degli *Allegati*, di cui toccai al principio del mio discorso.

Non è ancora qui tutto, signori Senatori. Dopo quel tempo, poichè incalzava vieppiù l'urgenza di far cessare uno stato di cose, che non era decoroso nè pel Governo nè per il Parlamento, tre progetti di legge furono presentati successivamente, per l'unificazione della Suprema Magistratura, dagli onorevoli Ministri De Filippo e Raeli: l'ultimo dei quali progetti, portato dinanzi al Senato e poscia ritirato, diede luogo alla notissima discussione dell'anno scorso, la quale finì in Senato coll'ordine del giorno del 23 marzo 1871.

Nella tornata trascorsa io vi esposi già, o Signori, i diversi incidenti di quella discussione e le fasi successive; laonde per non abusare più oltre della benigna indulgenza vostra, io non ripeterò qui le stesse cose dette nella precedente tornata, alle quali mi riporto; e dimanderò piuttosto qual sia la conseguenza che dobbiamo dedurre da questo lungo e tortuoso cammino che abbiamo percorso. Forse l'animo deliberato di non arrivare mai alla mèta? No, o Signori.

Noi dobbiamo invece dedurre e confessare che vi ha una forza occulta, superiore alla volontà nostra, la quale ci fuorvia nostro malgrado, e rende i nostri propositi stranamente assurdi e contraddittorii. Ma come uscire adunque da questo interminabile ed intricato laberinto? L'uscita ci è additata, a parer mio, dall'ordine del giorno del 23 marzo dell'anno scorso, il quale, proposto dall'onorevole Senatore Menabrea, fu votato dal Senato, ed accettato perfino, come termine di conciliazione, dal compianto Senatore De Foresta, il quale in quella circostanza aveva strenuamente difesa la Terza Istanza molteplice.

Io prego il Senato di permettermi di leggere testualmente quest'ordine del giorno onde averne presenti i termini precisi:

« Il Senato invita il Ministero a presentare, non più tardi del principio della prossima Sessione parlamentare, un progetto di legge per l'istituzione di una *Corte Suprema di Giustizia* UNICA per tutto il Regno. »

Qui, come ognuno vede, è stabilita la unicità della Suprema Magistratura; dunque è esclusa la Terza Istanza *molteplice*. Ma vede ognuno ad un tempo, che l'*unicità* della Suprema Magistratura è stabilita nella forma di un Tribunale Supremo di Giustizia; dunque è esclusa la *Cassazione*: esclusa cioè la Suprema Magistratura in quella forma circoscritta da dighe insormontabili, per le quali, in una medesima questione di diritto civile e privato, altro è il criterio per applicare una massima di diritto, amministrando la giustizia nell'interesse privato, rappresentato dai litiganti; altro è il criterio per stabilire la massima stessa, nell'interesse generale della società, rappresentato dalla legge. Distinzione sottile troppo e troppo pericolosa, donde deriva uno dei germi di quel socialismo dispotico, che or sotto forma Repubblicana, or sotto forma Cesarea, si è radicato in tutta la legislazione francese.

Una ragione di più adunque perchè noi dobbiamo preferire l'istituzione della Suprema Magistratura nella forma stabilita dall'ordine del giorno dell'onorevole Senatore Menabrea, il quale risponde ad un tempo e al progetto del Ministero, e agli studi preparatorii di questo progetto, e al progressivo perfezionamento onde l'istituzione della Suprema Magistratura si venne successivamente svolgendo negli Stati liberi e meglio ordinati d'Europa.

Risponde al progetto ministeriale in discussione; ed infatti, come già ebbi l'onore di avvertire, coll' art. 21 di detto progetto sono tolti i vincoli onde l'istituzione della Suprema Magistratura era stata inceppata all'art. 2. È la Cassazione che si trasforma, per l'art. 21, in Tribunale Supremo di Giustizia; è, in conclusione, un nuovo sistema, opposto alla Cassazione, che viene iniziato e che la bontà propria, il tempo, e le circostanze feconderanno e prepareranno ad una applicazione più ampia e compiuta.

Dissi che l'istituzione della Suprema Magistratura, nella forma stabilita dall'ordine del giorno Menabrea, risponde agli studi preparatorii del progetto ministeriale. Voi avete sotto l'occhio, signori Senatori, le risposte date dalla Magistratura del Regno ai quesiti del Ministero. Or bene, se voi sommate insieme le risposte favorevoli alla Terza Istanza *molteplice* e quelle contrarie alla istituzione di una Suprema Magistratura *unica* nella forma della Cassazione, la conclusione prepondera forse per l'istituzione di una Suprema Magistratura *unica* nella forma di un *tribunale di giustizia*. Ed a questa conclusione venne egualmente la Sotto-Commissione incaricata di presentare un progetto di legge in conformità dell'ordine del giorno del 21 febbraio 1865, la quale, nella sua Relazione *riservata ai soli Membri della Commissione*, come risulta dall'esemplare stampato che io conservo, così si esprimeva:

« Determinate le attribuzioni di questo gran Collegio GIUDIZIARIO, parvo alla Sotto-Commissione che meno esattamente si intitolerebbe Corte di Cassazione, postochè l'alto suo mandato NON SI VUOLE RISTRETTO ad annullare le sentenze sottoposte alla suprema sua censura, ma si estenderà NON RARAMENTE AD EMENDARLE E A PRONUNCIARE IN DETERMINATE MATERIE FUORI DEI CASI DI ANNULLAMENTO; e però fu ritenuto MEGLIO rispondente all'ESSENZA della sua costituzione il titolo di *Corte Suprema di Giustizia*. »

Dissi per ultimo che l'istituzione della Suprema Magistratura, nella forma stabilita dall'ordine del giorno Menabrea, risponde ai progressivi perfezionamenti onde l'istituzione della Suprema Magistratura *unica* si venne svolgendo negli Stati liberi e meglio ordinati d'Europa.

Ed in verità, o Signori, non v'è alcuno di noi, il quale ignori, che uno degli Stati, fra quelli risorti e fondati in Italia per la ristaurazione del

1815, il quale seppe più saggiamente profittare delle istituzioni e delle leggi importate in Italia dalla rivoluzione francese, fu il Ducato di Parma, le cui provincie aveano fatto parte del primo Regno d'Italia. Aiutato dall'opera e dal consiglio di magistrati, di funzionarii e di giureconsulti, che erano saliti in fama sotto quel Regno, lo Stato Parmense riuscì uno dei meglio ordinati, poichè furono ivi corrette talune delle nuove istituzioni, secondo che l'esperienza di pochi anni ne aveva già dimostrato la necessità o l'opportunità. E tra codeste istituzioni corrette fuvvi appunto la Cassazione, la quale venne trasformata in Suprema Revisione. Questo è un fatto molto importante, a giudizio mio, imperocchè esso dimostra come la Cassazione non lasciasse desiderio di sè, neppure in quelle provincie, le quali avevano voluto del resto mantenere tutta la legislazione d'origine francese.

Anche la Prussia, come ben sapete, Signori Senatori, mantenne nel 1815 tutta la legislazione francese nelle provincie Renane; ma corresse la Cassazione e la trasformò in un supremo Tribunale di Giustizia, sedente a Berlino, il quale conosce e giudica, in casi determinati, anche del merito.

L'Austria pure accettò il concetto di unicità della Suprema Magistratura; ma non nella forma della Cassazione. Ed altrettanto pur fecero alcuni degli Stati liberi della Germania, ed ultimamente la Confederazione Germanica del Nord. Il Belgio, siccome già dissi, trasformò sostanzialmente la Cassazione mediante l'elemento elettivo stabilito per tutta l'alta magistratura del Regno, in virtù della Carta costituzionale.

Per tutti questi fatti, per queste considerazioni tutte, io spero, o Signori, anzi oso dire tengo per fermo, che il Senato, coerente al suo ordine del giorno del 23 marzo dell'anno scorso, vorrà approvare l'istituzione della Suprema Magistratura nella forma di un tribunale che giudica, non nella forma di un potere politico, che rimane estraneo all'amministrazione della giustizia, si rende incostituzionale, come quarto potere politico *moderatore*, o *regolatore*, e che io oserai chiamare piuttosto *perturbatore* dei tre poteri fondamentali costituzionalmente stabiliti.

La istituzione della Suprema Magistratura in questa forma che io vengo propugnando, incoraggiato dall'ordine del giorno votato dal Senato, può e deve essere accolta, siccome termine

di conciliazione fra i due opposti sistemi. Dev'essere accolta dai fautori della Cassazione, in quanto che ad essi può bastare che sia stabilito il principio della *unicità* della Suprema Magistratura, che è il fondamento del loro sistema: dev'essere accolto dai fautori delle Terze Istanze, imperocchè ad essi può bastare che sia esclusa quella specie di Magistratura Suprema, negazione assoluta del sistema della Terza Istanza.

I propugnatori delle Terze Istanze dovranno inoltre riconoscere che, supposto ancora che allo stato attuale degli ordini nostri si potesse innestare cotesto sistema della Suprema Magistratura *molteplice*; nello stato presente della nostra legislazione sarebbe pur sempre necessario un supremo centro giudiziario, onde mantenere l'unità d'interpretazione almeno sui punti fondamentali della unificazione legislativa.

E tanto più i propugnatori delle Terze Istanze debbono acconciarsi a questo temperamento, poichè essi consentirono già docilmente a tutti quegli atti e a tutti quei fatti, che, dall'unificazione legislativa e giudiziaria delle prime annessioni fino all'ultima di Venezia e di Roma, si sono compiuti in pregiudizio della Terza Istanza ed in conferma e riconferma del sistema francese della Cassazione. E dove erano essi allora, che facevano, che pensavano? Nelle discussioni del 1865 io credo che, in questo ramo del Parlamento, appena l'egregio Senatore Musio facesse sentire la sua voce autorevole. Nell'altro ramo del Parlamento, due oratori soltanto sorsero in difesa delle Terze Istanze. Se mi è permesso, nominerò l'uno dei due, a titolo di onore. Fu egli l'illustre amico mio, il deputato Mari, il quale, coerente a se stesso, difese le Terze Istanze, dopo di avere valorosamente combattuti i Codici e il sistema delle leggi unificatrici. E quando nello scorso anno fu ripresa la discussione di questo argomento, il solo compianto De Foresta difese, in Senato, la Terza Istanza *molteplice*; ma poi finì anch'egli coll'accettare l'ordine del giorno presentato dall'on. Menabrea; col quale ordine del giorno, come vedemmo, venne esclusa essenzialmente la *pluralità* della Terza Istanza. È questo un nobile esempio che io mi permetto di raccomandare ai propugnatori delle Terze Istanze; mentre dichiaro che seguirò anch'io un siffatto esempio, non solo in omaggio del benemerito ed esperto magistrato, il quale mi onorò della sua amicizia e della sua affezione, di che serberò grata ricordanza per tutta la vita; ma

molto più ancora per debito di antica e costante mia convinzione.

Nuovo a questo amplissimo Consesso, al quale io mi pregio altamente di appartenere, sento oggi pure il dovere di dichiarare che le cose che sono venute fin qui esponendo, non sono in me una recente convinzione, ma sono invece l'effetto di antichi e profondi convincimenti, che mi studiai di propugnare costantemente e calorosamente, e dentro e fuori del Parlamento, e che ho la coscienza di non avere smentiti nel brève tempo in cui ebbi l'onore di dirigere il Dicastero della Giustizia, come lo possono attestare taluni atti della mia amministrazione.

Mi opposi, come Deputato, al sistema di unificazione legislativa e giudiziaria adottato nelle prime annessioni; e per la stessa ragione ricusai il mio voto all'unificazione legislativa del 1865. Come Ministro e come Deputato, mi opposi all'unificazione legislativa e giudiziaria della Venezia e di Roma, non già perchè non riconoscessi anch'io la necessità di estendere la nostra legislazione a queste due nobilissime provincie, venute ultime alla comune famiglia italiana, ma perchè mi pareva che quella stessa necessità dovesse esserci di sprone onde risolvere una volta queste due capitali questioni, dalle quali, siccome ebbi occasione di accennare nella passata seduta, doveva cominciare e non finire la nostra unificazione legislativa; voglio dire la questione della Suprema Magistratura e quella del Codice penale.

E che cosa è la nostra unificazione legislativa e giudiziaria con quattro Cassazioni? Un assurdo senza esempio, una mostruosa contraddizione; è la unificazione con tutti gl'inconvenienti, senza vantaggio di sorta. Cosa è la nostra unificazione legislativa senza il Codice penale *unico*? È NIENTE PIÙ CHE UNA REGOLA DI SIMMETRIA. La figura non è mia; è di uno dei più zelanti ed autorevoli fautori della nostra unificazione legislativa; e voi la potrete leggere, volendo, insieme ad altre non meno significanti, alla pagina 118 e seguenti dell'alta Relazione presentata nell'altro ramo del Parlamento, il 12 di gennaio del 1865.

Se io non temessi di rendermi troppo indiscreto verso gli egregi miei Colleghi che hanno la pazienza di ascoltarmi, vorrei pregarli, poichè nella tornata scorsa mi permisi di citare a questo proposito l'esempio del Parlamento della Confederazione Germanica, vorrei, dico, pre-

garli a lasciarmi leggere il brano di un discorso pronunziato da uno dei nostri più giovani Deputati, l'onorevole Piccoli, il quale è stato educato alla scuola giuridica della Germania, ed è molto versato nel moderno diritto comparato, e perciò non sospetto di predilezione per il sistema giudiziario francese.

Se il Senato adunque, e l'onorevolissimo nostro Presidente me lo consentono, io darò lettura di alcuni brani di questo discorso, che fu pronunziato nell'altro ramo del Parlamento in occasione della discussione del progetto di legge per l'unificazione legislativa nel Veneto.

« Ora, o Signori, la questione della Suprema Magistratura è una questione cardinale; è la chiave di volta dell'edifizio processuale. Io non esprimerò la mia opinione su questo argomento; accetto qualunque Corte vi piaccia, qualunque sistema vi aggrada; ma adottatene uno, sia la Terza Istanza, sia la Cassazione alla francese, sia un Tribunale misto, come venne accolto recentemente in alcuni progetti legislativi, sia la Revisione, in una parola tutto quello che volete, ma esciamo una volta da questo caos; finiamola con queste Corti Supreme, le quali rendono inutile l'unificazione dei Codici. Voi non avrete mai l'uguaglianza davanti alla legge, finchè non avrete stabilito un servizio supremo della giustizia, che sia unico, e possa procedere con norme uniformi.

» È stato dato alla luce recentemente un accurato lavoro di un consigliere di Cassazione (che a me piace di nominare, l'illustre cav. Paoli, consigliere della Corte di Cassazione di Firenze), dal quale si scorge che in Italia si riscontrano disparità enormi nell'applicazione delle leggi. In punti importanti, come ad esempio, in fatto di libertà provvisoria, è stato osservato che in Toscana ed in Sicilia si ottiene la libertà provvisoria in casi nei quali non si concede a Napoli e in Lombardia. Potrei enumerarne di molti altri, ma è inutile, perchè son ben noti a tutti, nei quali appunto ha luogo una diversità nell'applicazione delle leggi. Se voi volete l'uguaglianza, dovete anche volere un solo Magistrato supremo. Si sono veduti e si veggono parecchi paesi, i quali con legislazioni diverse hanno una Corte Suprema unica; ma non si è mai veduto che con un codice solo si abbiano parecchie Corti Supreme. Voi avete la Francia dal 1790 al 1806 con una Corte Suprema unica, sebbene la legislazione non fosse unificata; voi trovate nella

Camera dei Lordi d'Inghilterra una Corte Suprema unica, benchè siano tanto diverse le leggi di quel paese si statuarie che consuetudinarie.

» La Baviera, che ha quattro codici civili e mezzo, ha una Corte Suprema unica, la quale funge come Corte di Terza Istanza per una parte del suo territorio, e come Corte di Cassazione per i paesi nei quali è ancora in vigore il Codice francese.

» E poichè da qualche anno è venuta di moda la Prussia, citerò anche l'esempio prussiano. Sapete voi che cosa ha fatto quel Governo nel primo anno dacchè ebbe annesse le nuove provincie al regno? Si occupò forse del Codice civile? Nemmeno per sogno. Si occupò del Codice di procedura? Nominò una Commissione che lo compili. La prima cosa che egli fece, fu di unificare il diritto penale, e la seconda, di unificare le Corti Supreme.

» Egli ha trovate nelle provincie annesse tre Terze Istanze, a Kiel, a Wiesbaden, a Cassel; le ha distrutte tutte e tre con l'ordinanza reale del 27 giugno 1867 e le ha concentrate a Berlino; ha trovata una Corte di Cassazione nell'Hannover e l'ha portata a Berlino; di questi quattro tribunali ne fece uno solo, e adesso ha presentato un progetto di legge per riunire anche il tribunale all'antica Corte Suprema. Quel Governo ha pensato che, senza una Magistratura Suprema unica, e senza l'unità del diritto penale, non vi è invero l'unità dello Stato.

» Leggevo in questi giorni il nuovo progetto di Codice di commercio svizzero. Nel libro 5° è stabilito che vi sarà un solo Tribunale Supremo per il diritto commerciale; e ciò per il motivo che sarebbe inutile che la Svizzera avesse un solo diritto commerciale, se non avesse anche una Corte Suprema che ne fosse l'unico organo.

Io comprendo che queste cose sono elementari per tutti Voi; peraltro mi perdonate se, dovendo anch'io subire la indeclinabile necessità di una Corte Suprema unica, cerco, dirò così, di confortarmi coll'esempio di altri paesi, dove la unificazione fu meno eccessiva, e coll'autorità di coloro stessi che dividono certe mie opinioni, le quali, se non saranno qui accolte da tutti, saranno però da tutti apprezzate, io spero, almeno per la sincerità loro e per la costanza ond'io le ho sempre difese.

Ritorno pertanto alla conclusione dell'altro giorno: nulla vi ha di più urgente della unificazione della Suprema Magistratura e del Codice Penale.

E nella fiducia, che gli uomini benemeriti i quali sono al Governo, e l'illustre Guardasigilli, che ben merita di avere la gloria di associare il suo nome a questa opera grandissima del Codice Penale, si affretteranno a presentare questo Codice, per il quale pure molti ordini del giorno furono votati, e tanti studii vennero fatti e dentro e fuori del Parlamento, e da Commissioni governative e dalla Magistratura; dichiaro di nuovo di accettare, riguardo alla Suprema Magistratura *unica*, il progetto ministeriale *in massima*. Se non che mi occorre qui di avvertire, in conformità dei motivi da me già adottati nella *Nota* aggiunta alla Relazione dell' egregio Senatore Tecchio, che il progetto ministeriale si presta felicemente tanto al sistema puro della Cassazione, coll'articolo 2°, quanto al sistema opposto di un Tribunale Supremo, che non resti sistematicamente estraneo all'amministrazione della giustizia (articolo 21 del progetto stesso). Accettando quindi cotesto progetto, non è mestieri che io aggiunga che intendo di accettarlo, se il Ministero ed il Senato vorranno mantenere il detto articolo 21, sul quale mi riservo di portare un emendamento a suo tempo, e di proporre che, in conformità di esso, siano emendati alcuni altri articoli. Respingo poi recisamente gli articoli 33 e 34, pei motivi già esposti nella citata mia *Nota*.

La transitorietà, che si verrebbe a stabilire, in virtù dei due indicati articoli, potrebbe, contro il retto intendimento del signor Ministro, velare la continuazione di uno stato di cose, il quale non verrebbe in sostanza mutato, se non col traslocamento di una delle attuali Cassazioni.

Io dispenserò il Senato dal fastidio di ascoltarmi ulteriormente, sebbene altre non poche considerazioni avessi a fare tuttavia.

Prima però di por fine al mio già troppo lungo discorso, farò un'ultima preghiera al Senato, ed è di permettermi ancora che io ricordi un altro esempio molto opportuno ed autorevole. È noto come un distinto pubblicista milanese, l' egregio Giovanni Carcano, desse in luce in questi ultimi tempi un libro dottissimo e profondo in difesa delle Terze Istanze. Io confesso anzi che mi sembra il libro più

bello e più compiuto che siasi stampato in difesa delle Terze Istanze. Or bene, se lo leggerete, o Signori, vedrete che egli pure piegò alla necessità delle cose, mostrandosi propenso ad una transazione, e ch'egli appunto ricorda i nomi illustri di Romagnosi e dello Sclopis siccome propugnatori di una transazione. A questi nomi io potrei aggiungerne altri di autori recenti, se di ciò facesse mestieri in quest'Assemblea, nella quale seggono magistrati, giureperiti e pubblicisti, che mi sono maestri così per ingegno, come per dottrina.

Signori Senatori! Il sistema da noi adottato nell'opera del nostro assetto interno, tutta la nostra unificazione legislativa, organica ed amministrativa, sono un assurdo ingiustificabile, un'imperdonabile contraddizione, se continua, sia pure per poco tempo, sia pure sotto una forma qualsiasi di transitorietà, questo stato di cose che si è protratto per dodici anni di Sessione in Sessione con ordini del giorno e promesse, le quali debbono oggi ricevere il loro pieno ed immediato adempimento, se pure ci sta a cuore il prestigio delle nostre istituzioni, e se non vogliamo che la storia inesorabile scriva di noi che fummo piuttosto vaghi dell'uniformità, anzichè solleciti della vera unificazione; che ci mostrammo rivoluzionari ed arditi quando si trattava di unificare, perturbando gl'interessi di tutti, e che poscia diventammo eccessivamente moderati e prudenti, quando si trattò di compiere la unificazione col sacrificio soltanto di pochi.

(*Viri segni d'approvazione.*)

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Borgatti a formulare la sua proposta.

Senatore BORGATTI. Io non ho fatto proposte.

PRESIDENTE. Mi è parso che accennasse a un ordine del giorno.

Senatore BORGATTI. Mi perdoni Signor Presidente, non ho accennato ad ordini del giorno: forse le mie parole non sono arrivate tutte fino al seggio presidenziale. Io ho accettato in massima il Progetto del Ministero in conformità dei motivi esposti anche nella *Nota* unita alla Relazione della Commissione, riservandomi di parlare di nuovo nella discussione degli articoli, e di proporre qualche emendamento.

PRESIDENTE. Stante l'ora tarda si rimetterà a domani il seguito della discussione del progetto di legge per l'ordinamento della Corte di Cassazione.

Comunico intanto al Senato il risultato della votazione sul progetto di legge per l'autorizzazione della spesa di 12 milioni di lire per l'istruzione degli uomini di prima categoria delle classi 1850-51, non incorporati nell'esercito, per l'acquisto di nuovo materiale di artiglieria da campagna e per la costruzione e sistemazione di fabbricati militari.

Votanti 70
Favorevoli 67
Contrari 3

(Il Senato approva.)

La seduta è sciolta (ore 6).