CCLXXVIII.

1ª TORNATA DI GIOVEDÌ 21 GIUGNO 1894

PRESIDENZA DEL VICE-PRESIDENTE DAMIANI.

INDICE.

Disegni di legge:
Operazioni elettorali (*Seguito della discussione*) . . . . . *Pag.* 10465
Oratori:
BRUNIALTI 10469
CRISPI, *presidente del Consiglio* 10467-69
GALLI, *sotto-segretario di Stato per l'interno* . 10465 10467-68
GRIPPO, *relatore* 10466-67
MERLANI 10467
ROSPIGLIOSI 10467-68-69
SEVERI 10465-66-67
SORRENTINO 10468
STELLUTI-SCALA 10469
TITTONI 10466
TORRACA 10469
Bilancio di grazia e giustizia (*Seguito della discussione*) 10470
Oratori:
COLOMBO-QUATTROFRATI 10475
RINALDI 10470
SPERTI 10479
SQUITTI 10473

La seduta comincia alle 10.

Quartieri, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana precedente, che è approvato.

Seguito della discussione del disegno di legge relativo alle operazioni elettorali.

Presidente. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Operazioni elettorali amministrative e politiche, e sanzioni penali. Eleggibilità e tempo in cui restano in carica i consiglieri comunali e provinciali. »

Debbo far notare alla Camera che incorse un errore nell'articolo citato ieri. Invece di dire: « *nel prossimo anno* », rimase scritto: « *nel corrente anno* ». Si terrà nota di quest'errore di stampa, per correggerlo.

Dovremo ora procedere alla votazione nominale intorno alla proposta dell'onorevole Lagasi, che fu annullata ieri per mancanza di numero legale.

Severi. Domando di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Severi. Come uno dei firmatari della proposta presentata ieri, ed anche per incarico dell'onorevole Lagasi che di quella proposta si fece iniziatore, debbo dichiarare che per parte nostra non insistiamo nella proposta stessa, purchè però si consenta che la questione del sindaco elettivo in tutti i Comuni venga presto in discussione, ponendo all'ordine del giorno, nell'occasione stessa in cui avrà luogo la terza lettura del disegno di legge che oggi si discute, anche quelli su cui hanno presentato la loro relazione gli onorevoli Tittoni e Pinchia. E così potremo ottenere lo scopo che abbiamo di mira senza bisogno che si rinnovi oggi la votazione nominale.

Presidente. L'onorevole sotto-segretario di Stato per l'interno ha facoltà di parlare.

Galli, *sotto-segretario di Stato per l'interno.* La Camera è sempre padrona del suo ordine del giorno. Il Governo non ha alcuna difficoltà, se questo giova a facilitare la discussione della legge attuale, che, nel giorno che alla Camera parrà più opportuno, e dopo la terza

lettura della legge presente, sia iscritta nell'ordine del giorno la discussione dei disegni speciali di legge relativi alla nomina del sindaco elettivo.

Severi. Contemporaneamente.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

Grippo, *relatore*. Io devo far notare all'onorevole Severi che per questi disegni di legge si hanno due procedure sostanzialmente diverse: quella delle tre letture per quello attuale, e quella degli Uffici per le proposte relative all'elettività dei sindaci. Ora queste due procedure non si possono confondere; quindi mi pare che ogni desiderio possa essere accontentato quando si stabilisca, come fu accennato dall'onorevole Brunialti, che le proposte di legge relative alla nomina del sindaco, si debbano discutere immediatamente dopo la discussione in terza lettura dell'attuale disegno di legge. Ma discutere queste proposte di legge contemporaneamente, non è possibile; essendo la procedura totalmente diversa.

Presidente. L'onorevole Severi ha facoltà di parlare.

Severi. Io non ho inteso punto di chiedere che le due proposte cui accenna l'onorevole relatore siano confuse col presente disegno di legge. Ciò risulta chiaro da quanto ho detto poco fa. A me, ed ai colleghi coi quali ho presentato la proposta, preme più la sostanza che la forma; a noi preme che sia presto discussa e risoluta la questione del sindaco elettivo; e se ad ottenere ciò si può giungere col discutere le due proposte per le quali venne presentata la relazione, noi consentiamo senza difficoltà a ritirare la nostra proposta, purchè siano portate all'ordine del giorno e discusse prima che la Camera si separi.

Questo è il nostro concetto, e il nostro scopo; e non vi è alcuna ragione di supporre che io abbia voluto confondere il procedimento delle tre letture con quello degli Uffici.

Tittoni. Domando di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Tittoni. Gli egregi colleghi i quali hanno proposto l'emendamento a favore del sindaco elettivo, e coi quali ieri mi trovai a votare, mettendomi anzi in dissenso coi componenti la Commissione, non vorranno credere che io sia meno caldo fautore di loro della riforma che invocano. Ma pare a me che come è posta la questione in questo momento essa si riduca ad una cosa talmente piccola, che non valga la pena d'insistere.

Sembra a me che le considerazioni svolte dal sotto-segretario di Stato e dal relatore della Commissione, dimostrino come la discussione contemporanea delle proposte di legge relative al sindaco elettivo, insieme col disegno di legge che ora è dinanzi alla Camera, non sia possibile per ragioni di procedura, che potranno parer piccole, ma che hanno la loro importanza.

Severi. Siamo d'accordo.

Tittoni. Mi pareva che insistesse a chiedere la discussione contemporanea...

Severi. Per contemporanea intendo nella stessa occasione, nel senso cioè che, dopo la iscrizione nell'ordine del giorno della terza lettura, di questo disegno di legge siano inscritte le proposte di legge che trattano del sindaco elettivo.

Tittoni. Per esser precisi nei termini, conformemente a quanto ha dichiarato il relatore della Commissione, in luogo di *contemporaneamente* io vorrei che si dicesse *immediatamente dopo;* perchè altrimenti potrebbe nascere equivoco. Prego i miei colleghi di voler consentire in questa mia proposta.

Presidente. Debbo far notare alla Camera che nelle sedute mattutine non si può prendere alcuna deliberazione che si riferisca all'ordine del giorno della Camera. Solamente nella seduta pomeridiana si potrà deliberare circa la proposta fatta dall'onorevole Severi ed altri; ma per ora devesi riprendere la discussione al punto in cui fu lasciata ieri, procedendo alla votazione nominale della proposta dell'onorevole Lagasi se gli onorevoli proponenti insistono in caso contrario alla votazione della proposta medesima.

Severi. Chiedo di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Severi. Dal momento che noi proponenti dichiariamo di essere appagati delle dichiarazioni del Governo e del relatore, cioè che la discussione intorno al sindaco elettivo si faccia dopo la terza lettura di questo disegno di legge, mi pare che non rimanga più che decidere se si deve rinnovare o no la votazione nominale intorno alla proposta dell'onorevole Lagasi.

Per conto mio ho dichiarato che non insisto nel chiedere che quella votazione si

faccia; e credo che ciò sarà confermato dagli altri colleghi.

Crispi, *presidente del Consiglio*. Domando di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Crispi, *presidente del Consiglio*. Prometto alla Camera, che il disegno di legge sul sindaco elettivo sarà iscritto nell'ordine del giorno; e per parte mia m'impegno di far sì che esso sia discusso e votato prima che la Camera sospenda i suoi lavori. (*Benissimo!*)

Spero che questa mia dichiarazione soddisfarà i proponenti e che potremo andar oltre.

Severi. Domando di parlare.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Severi. Io, per conto mio, prendo atto di questa promessa. Lo scopo mio era questo: che la legge fosse discussa prima, che la Camera prendesse le vacanze estive. Confidiamo che sarà discussa realmente da noi e dal Senato.

Crispi, *presidente del Consiglio*. Si assicuri che, per parte mia, non mancherò alla promessa.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Tittoni.

Tittoni. In fine della seduta pomeridiana di oggi avrei proposto la inscrizione di questo disegno di legge nell'ordine del giorno, ma dopo le dichiarazioni del presidente del Consiglio, non mi rimane che di prenderne atto, lieto di aver contribuito a provocarle.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Sani Severino.

Sani Severino. Dopo le dichiarazioni del presidente del Consiglio, non ho più nulla da aggiungere.

Presidente. Do lettura della seguente proposta:

« *Sono aboliti i paragrafi 1° e 2° dell' art. 64 della legge elettorale politica del 28 giugno 1885, n. 315; e del 3° le parole:* « Riconosciuta l'identità personale dell'elettore. »

Merlani, Guerci, Mercanti, Severi, Lagasi, Garavetti, Zabeo, G. Valle, Salemi-Oddo, Pavia, Pinchia, Casilli, S. Sani, Caldesi, Barzilai. »

La Commissione accetta questa proposta?

Grippo, *relatore*. Io prego i proponenti di consentire che questo emendamento sia mandato alla Commissione, perchè lo possa esaminare e ne riferisca in occasione della terza lettura.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Merlani.

Merlani. Io non ho nessuna difficoltà di accettare la proposta della Commissione. Prendo atto della dichiarazione della Commissione, e ne prendo atto perchè avrei temuto che qualcheduno poi alla terza lettura obiettasse che, invece di un emendamento, trattasi di un articolo aggiuntivo e mi contestasse il diritto di discuterlo. Così invece lo discuteremo alla terza lettura.

Grippo, *relatore*. Trattandosi di un emendamento parziale ad alcuni degli articoli già votati, non potremmo trattarne ora. Quindi sarà alla terza lettura la sede naturale nella quale si potrà discutere se la proposta costituisca in parte un articolo aggiuntivo, ed in parte un emendamento, e si potrà concordare con le disposizioni già votate.

Presidente. Rimane inteso che di questa materia si discuterà in terza lettura.

Do lettura di un articolo aggiuntivo proposto dall'onorevole Rospigliosi.

« Fintantochè non sia intervenuto un nuovo censimento della popolazione, i mutamenti di rappresentanza indicati nell'articolo 228 della legge comunale e provinciale saranno fatti in base ai registri di anagrafe regolarmente tenuti. »

Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato.

Galli, *sotto-segretario di Stato per l'interno*. Io credo che l'onorevole Rospigliosi possa contentarsi della dichiarazione mia, che di questo articolo si terrà conto nel regolamento. Non mi pare il caso d'inserirlo nella legge attuale, poichè non concerne argomento di legge. Tuttavia, siccome ha un fondamento di giustizia, così il Governo s'impegna di tener conto del desiderio in esso espresso quando compilerà il regolamento.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Rospigliosi.

Rospigliosi. Dubito veramente che quest'argomento possa essere risoluto con una disposizione da inserirsi nel regolamento, giacchè l'articolo 228 della legge comunale e provinciale, parlando dell'aumento delle rappresentanze comunali e provinciali, richiama l'articolo 9 della legge del 1881 sul censimento; si basa cioè sopra una disposizione legislativa, la quale prescrive che, per ottenere l'au-

mento nelle rappresentanze dei Comuni e delle Provincie, l'aumento della popolazione residente deve mantenersi costante per 5 anni consecutivi, e questo aumento, che deve risultare dai registri di anagrafe regolarmente tenuti, deve essere poi confermato dal censimento decennale.

Ora, siccome il censimento decennale non si è fatto all'epoca voluta, nè so quando si farà, ne viene per conseguenza che non si potrà mai avere un cambiamento di rappresentanza per quanto cresca la popolazione del Comuni, e questo aumento venga sanzionato dai registri d'anagrafe regolarmente tenuti perchè mancherà sempre l'altro requisito essenziale della conferma per mezzo del censimento decennale.

Io quindi vorrei pregare il sotto-segretario di Stato, giacchè ha mostrato così buone disposizioni, di esaminare questa questione per vedere se veramente sia, come io ritengo, materia di legge; e vorrei anche che mi promettesse, quando trovasse essere veramente materia di legge, di portare come emendamento del Governo nella terza lettura di questo disegno di legge quella disposizione che il Governo riterrà più conveniente ad eliminare l'inconveniente da me rilevato.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole sotto-segretario di Stato.

Galli, *sotto-segretario di Stato per l'interno.* Farò una semplice dichiarazione.

Prego l'onorevole Rospigliosi di considerare che la disposizione, in cui è stabilito che il censimento della popolazione deve farsi ogni dieci anni, non è modificata...

Rospigliosi. Ma non si fa più.

Galli, *sotto-segretario di Stato per l'interno.* ... essa rimane. Dunque si tratta di regolare la condizione anormale attuale, in modo da poter riparare a certi inconvenienti, ai quali la sospensione del censimento ha dato luogo; ma non si tratta di fare una cosa nuova nè di prendere una disposizione legislativa.

Per questo le ripeto la preghiera di accettare che del suo desiderio sia tenuto conto nel regolamento; molto più che non ha attinenza con la materia di cui la legge presente è oggetto.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Sorrentino.

Sorrentino. Ho chiesto di parlare per assecondare l'onorevole Rospigliosi e per fare considerare all'onorevole sotto-segretario di Stato che non c'è bisogno di una legge nuova ma semplicemente della interpretazione di una legge esistente.

Nessuna necessità vi è di aspettare il nuovo censimento. Questo è forma e modalità, non è sostanza. Il diritto di mutare il contingente dei consiglieri comunali e la forma di elezione del sindaco dipendono dal numero della popolazione.

Ora questo accertamento del numero dei cittadini di ciascun Comune si fa legalmente per mezzo dell'ufficio di anagrafe. Ed io ritengo che anche oggi i mutamenti si possano fare senza aspettare il nuovo censimento generale, e che basti dimostrare che la popolazione sia cresciuta o diminuita per gli effetti di legge.

Secondo me basterebbe a togliere ogni dubbio o un ordine del giorno o una dichiarazione del Governo.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Rospigliosi.

Rospigliosi. Mi permetta l'onorevole sotto-segretario di Stato una breve considerazione.

L'articolo 9 della legge 15 luglio 1881 è in questi termini: « La popolazione residente, quando risulti costante per un quinquennio dai registri d'anagrafe regolarmente tenuti, servirà di base alla rappresentanza amministrativa, purchè il censimento decennale non provi che la popolazione sia meno numerosa, restando, » ecc.

Ora, come questo articolo di legge potrà essere annullato con un ordine del giorno, o con una dichiarazione del Governo, o col regolamento?

Quindi mi pare sia logica la modesta domanda che io sottoponeva al sotto-segretario di Stato. Io diceva: se il Governo si persuade che realmente occorra una disposizione legislativa, mi prometta di proporla in terza lettura ed io ritirerò la mia proposta.

Diversamente, mi rincresce, ma, essendo persuaso che questa questione non possa essere risoluta col regolamento, sarei costretto ad insistere nella mia domanda.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole sotto-segretario di Stato per l' interno.

Galli, *sotto-segretario di Stato per l' interno.* L'onorevole Rospigliosi dev'essere persuaso del mio vivissimo desiderio di contentarlo e perchè egli lo chiede, e perchè son giuste le ragioni da lui esposte. Ma potrei io portare in terza lettura una cosa che non avesse

avuto un addentellato nella seconda lettura? In terza lettura non si possono proporre che emendamenti: se l'articolo non c'è non si può emendarlo; quindi io non posso fare la promessa, che egli domanda.

Però, per finire questa discussione e, tenendo conto anche delle osservazioni, che mi parvero giuste, dell'onorevole Sorrentino, pregherei l'onorevole Rospigliosi di appagarsi di questa dichiarazione: il Governo ritiene che col regolamento si possa togliere questa difficoltà, ma se poi sarà necessaria una deliberazione legislativa, come ha detto l'onorevole Sorrentino, stia pur sicuro l'onorevole Rospigliosi che, appena formulato il regolamento e decisa la questione, il Governo si farà un dovere di presentarla alla Camera.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Brunialti.

Brunialti. Io, per mia parte, accetto la dichiarazione del sotto-segretario di Stato e credo non sia opportuno d'introdurre in questa legge una disposizione sull'argomento.

Pregherei però il Governo di considerare tutti gl'inconvenienti che, non solo in rapporto alla legge comunale e provinciale, ma anche in rapporto ad alcune leggi di ordine giudiziario, sono derivati dalla sospensione del censimento, e di presentare un articolo di legge per il quale si stabilissero i casi nei quali, in luogo dei risultati del censimento, possano aver effetto i risultati anagrafici.

Se il Governo, prima della chiusura della Sessione, presenterà un semplicissimo disegno di legge in questo senso, rimedierà non solo a questo inconveniente ma anche ad altri che si verificano nell'applicazione di altre leggi dello Stato.

Torraca. Chiedo di parlare.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Torraca. Io credo che l'onorevole Rospigliosi abbia sollevato una questione che non ha ragione d'essere.

L'articolo della legge risponde già al quesito da lui sollevato, cioè contiene quello che egli domanda. Che cosa dice l'articolo da lui citato? « La popolazione residente, quando risulta costante per un quinquennio dai registri d'anagrafe servirà di base... »

Rospigliosi. Ma no.

Torraca. ... purchè il censimento non muti. Dunque sinchè il censimento non muta s'intenderà servire di base. Mi pare il caso di dire: *quod petis intus habes.*

Rospigliosi. Chiedo di parlare.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Rospigliosi.

Rospigliosi. All'onorevole Torraca, che ha rilevato la inopportunità della mia proposta, io debbo una breve risposta, e gli farò osservare come il Consiglio di Stato abbia costantemente ritenuto che, se il censimento decennale non interviene o nei cinque anni diciamo così, di prova, o al termine di questi a sanzionare i resultati dei registri d'anagrafe non si può consentire l'aumento della rappresentanza. Dunque vede, onorevole Torraca, che l'interpretazione, buona o cattiva, io non lo so, data dal Consiglio di Stato a questo articolo è stata sempre in senso contrario alla sua, giacchè questo Consesso ha ripetutamente emesso pareri contrarii all'aumento della rappresentanza, tuttochè l'aumento della popolazione sia stato riconosciuto nei regolari registri di anagrafe, perchè il censimento non è venuto, e non poteva venire, a confermarne i resultati. E questa è appunto la ragione che mi ha indotto a presentare questa proposta.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole presidente del Consiglio.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno.* Chi legga attentamente l'articolo 228 della legge comunale e provinciale vedrà che non è necessaria la disposizione proposta dall'onorevole Rospigliosi. L'articolo suona così:

« I Comuni e le Provincie non possono mutare di rappresentanza se le variazioni della popolazione residente, desunte dai registri d'anagrafe regolarmente tenuti, non si sono mantenute costanti per un quinquennio ai termini dell'articolo 9 della legge 15 luglio 1881, n. 308. »

Dunque, se i registri d'anagrafe sono regolarmente tenuti, essi servono come norma ai mutamenti preveduti dall'articolo 228.

Ad ogni modo, stia sicuro l'onorevole Rospigliosi che, se v'è dubbio, noi lo toglieremo nel regolamento che verrà fatto per l'applicazione di questa legge. Così i suoi desideri saranno sodisfatti.

Stelluti-Scala. Chiedo di parlare.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Stelluti.

Stelluti-Scala. Io prendo atto delle osservazioni tanto assennate del presidente del Con-

siglio sicuro che, quando nel regolamento saranno tolti quei dubbi e quegli inconvenienti ai quali egli ha accennato, si terrà eziandio conto del fatto abusivo per il quale in alcuni Comuni si tengono irregolarmente i registri dell'anagrafe allo scopo di impedire quelle variazioni di rappresentanza che andrebbero a beneficio di altri mandamenti. È un inconveniente che si deplora in parecchi luoghi, e io lo so anche per un esempio nella stessa mia Provincia.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno.* Accetto la raccomandazione.

Rospigliosi. Prendo atto delle dichiarazioni dell'onorevole presidente del Consiglio, poichè da quanto egli ha detto ho la certezza che, in un modo o nell'altro, si otterrà lo scopo che io mi proponeva di raggiungere con l'articolo che ho avuto l'onore di proporre, e che ritiro al seguito delle sue dichiarazioni.

Presidente. Rimane quindi ammesso il passaggio alla terza lettura di questo disegno di legge. In seduta pomeridiana si stabilirà il giorno in cui la terza lettura dovrà aver luogo!

Seguito della discussione del bilancio di grazia e giustizia.

Presidente. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia e dei culti. Ha facoltà di parlare l'onorevole Mecacci.

(*Non è presente*).

Viene la volta dell'onorevole Vienna.

(*Non è presente*).

L'onorevole Squitti?

(*Non è presente*).

Allora ha facoltà di parlare l'onorevole Rinaldi.

Rinaldi. Sarò molto breve, ma altrettanto franco e sincero; usando però, com'è mio costume, quella franchezza serena ed impersonale che non offende alcuno, e molto meno l'onorevole Calenda, il quale senza sua colpa si è trovato su di un terreno abbastanza danneggiato.

Nelle discussioni del bilancio di grazia e giustizia soglionsi trattare due questioni: la finanziaria e la politico-giudiziaria.

Della prima si è occupato soltanto l'onorevole Graziadio, ed io non intendo di trattarla; tanto più che la Commissione per mezzo del relatore ci avverte che, fatto il confronto fra le cifre del bilancio e quelle del conto consuntivo, non si può non venire nel convincimento ragionevole di non potersi avere grandi economie, senza le grandi riforme organiche.

La seconda questione, cioè quella che si volge intorno alla politica giudiziaria, ha formato obbietto dei discorsi di tutti gli altri oratori. Ma io vorrei domandar loro, se una voce segreta dell'animo non li abbia avvertiti dell'inutilità delle loro osservazioni e del vuoto delle promesse che al certo si appresta a fare l'onorevole ministro. Da oltre trenta anni si sono ripetute costantemente le medesime domande, risposte e promesse, talchè si potrebbe fare un discorso intorno alla vanità delle parole che si dicono in sede di bilancio, comprese forse anche queste mie, se così vi piace. (*Si ride*).

Già gli onorevoli Canegallo e Colosimo hanno fatto la stessa osservazione, mettendola a base dei loro discorsi. La ripeto anche io, per aprirmi la via ad esporre alla Camera alcune sommarie considerazioni intorno alla scarsità del lavoro legislativo preparato e compiuto dal Ministero di grazia e giustizia.

E perchè dalle mie parole sia eliminato qualunque sospetto di personalità, io non circoscriverò le osservazioni all'ultimo esercizio, ma le estenderò agli ultimi cinque anni.

La nota dominante che contraddistingue l'opera legislativa del Ministero di grazia e giustizia, nell'ultimo quinquennio, è l'inerzia. Dal 30 giugno 1889, data della pubblicazione del Codice penale, che peraltro fu discusso un anno innanzi, si sono avuti decreti, regolamenti e circolari, ma nulla o quasi nulla che accenni a quel fecondo lavoro di preparazione e formazione delle leggi, ch'è nei desiderii di ogni buon Italiano.

Nel 1889, ad eccezione, ripeto, della pubblicazione del Codice penale e del decreto contenente le modificazioni al Codice di procedura penale, non si ebbe più altro. Nel 1890 furono pubblicate due leggi soltanto: l'una sulla circoscrizione delle preture, e l'altra sulle condizioni di ammissione e promozione nella magistratura. Nel 1891 si ebbe soltanto una legge di proroga per la com-

mutazione delle decime. Nel 1892 quella sulla competenza dei conciliatori. Nel 1893 una leggina per stabilire la ripartizione degli affari penali fra le due Sezioni della Corte di cassazione di Roma. Vi pare egli, o signori, che un Ministero possa giustificare con sì poco la sua azione preparatrice delle leggi?

E, quando vedo ciò, non posso non domandare a me stesso: a che serve la discussione politica dei bilanci? Perchè gli onorevoli Canegallo e Franceschini non misero nei loro discorsi una nota di maggior malinconia, ricordando i discorsi che pronunziarono in discussioni precedenti e le promesse inutilmente ricevute? L'indipendenza e l'inamovibilità della magistratura, le riforme del procedimento sommario, le relazioni tra lo Stato e la Chiesa, tutto, fino alla povera questione degli uscieri e dei portieri, ha formato obbietto di larghe e dotte discussioni. Il ministro del tempo ha risposto sempre di voler studiare e provvedere; ma non ha studiato, nè provveduto.

Prima d'indicare i rimedi, credo necessario di scoprire anche meglio questa piaga.

Avviene spesso che il ministro, spronato a risolvere un problema, nomini una Commissione governativa. È il mezzo più sicuro per non farne nulla!

No, o signori; chi va al palazzo Firenze deve portare seco un patrimonio d'idee proprie; concretarle, in vista dei bisogni più urgenti, e domandare, ove occorra, anche il parere degli uomini pratici e degli scienziati. Almeno, a questo modo, si rivela il carattere personale del guardasigilli; non dirò la competenza, perchè tutti coloro che si sono succeduti a quel posto sono uomini competentissimi e dotti, e sanno benissimo discernere *quid ferre recusent, quid valeant humeri.*

Io comprendo bene che ci siamo trovati in momenti fortunosi e tristi per l'amministrazione della giustizia in Italia, e che al Ministero si sono succeduti molti titolari in pochissimo tempo. Ma qualche cosa si poteva fare, e non si fece!

Talvolta i deputati, per eccitare l'opera legislativa del ministro, presentano dei disegni di legge di loro iniziativa. Il guardasigilli fa il suo breve discorso di adesione alla presa in considerazione, il più delle volte, per semplice dovere di cortesia, accompagnato da ampie e incondizionate riserve. Gli Uffici nominano i commissari e tutto resta lì. Poichè il Governo non usa di sciogliere quelle riserve, nè fa pervenire ai commissari le sue osservazioni, sorge naturalmente nell'animo di costoro il dubbio sugli intendimenti del ministro, se siano cioè favorevoli o no al disegno di legge, e questo dubbio suol generare la sfiducia, lo sconforto, l'abbandono.

Io bramerei che il ministro si facesse subito a studiare le proposte d'iniziativa parlamentare, consultando, ove sia necessario, le persone tecniche, e mandare le sue osservazioni alla Commissione, perchè si possa impegnare una discussione pronta ed efficace.

Rilevati questi fatti, sorge spontanea la domanda: perchè codest' inerzia, ch'è davvero umiliante e deplorevole?

Non vi dispiaccia, onorevoli colleghi, il mio linguaggio franco e senza veli. Posso ingannarmi, ma ho il dovere di aprire intero il mio pensiero.

La colpa, in parte è del Governo, in parte è nostra. Noi ci adoperiamo continuamente ad imprimere all'autorità del ministro il carattere burocratico. Non v'è giorno in cui non si facciano delle interrogazioni, e naturalmente il ministro, per essere in grado di rispondere, deve studiare i casi singoli, conferire coi capi d'ufficio, raccogliere le informazioni che gli sembrano necessarie, e perdere così un tempo prezioso, che molto più utilmente potrebbe essere impiegato nello studio dei disegni di legge. Il nostro torto è di distrarlo da una meta più alta, poichè destiamo in lui lo spirito minuto dell'amministrazione, piuttosto che spingerlo nella via degli oculati ardimenti delle riforme. Non è già che dovesse disinteressarsi del movimento degli affari; ma per noi è onesto e doveroso chiedere a chi è a capo dell'amministrazione idee larghe e comprensive per l'indirizzo generale della politica giudiziaria, senza perdersi nella folla dei casi speciali.

Or come conciliare il diritto nostro d'interpellanza e d'interrogazione, colla necessità di conservare al guardasigilli il tempo necessario per preparare e sostenere le utili riforme?

Io credo, in un modo semplicissimo, cioè con l'equa e misurata divisione del lavoro. Se vi è il sottosegretario di Stato, conviene che il suo ufficio sia un tantino sollevato, non limitandolo a dare semplici provvedimenti da direttore generale, ma lanciandolo nell'arena delle discussioni parlamentari, anche perchè così possa meglio prepararsi a lotte

maggiori. Quindi il ministro, dovrebbe ritenere a sè la trattazione degli affari più gravi ed importanti, commettendo gli altri al suo rappresentante.

Dichiarato, o signori, il difetto principale dell'amministrazione centrale di grazia e giustizia, ed assegnatene le cause, quali i rimedi? Io penso che questi debbano corrispondere a tre ordini d'idee, che sono come i capisaldi dell'amministrazione centrale. Elevamento del livello morale ed intellettuale della magistratura; assidue cure per il perfezionamento della legislazione: protezione del principio di Stato, contro l'azione invadente della Chiesa.

Per provvedere ai due primi bisogni, non occorrono altri meccanismi e congegni amministrativi, bastando rinvigorire l'azione della Commissione consultiva per le promozioni e i tramutamenti, com'ebbi a ragionare in altra occasione, e dare norme migliori alla Commissione statistica, istituita nel Ministero di grazia e giustizia.

Dissi altra volta che dal lavoro statistico annuale dei procuratori del Re, si potrebbero trarre insegnamenti preziosi pel miglioramento della nostra legislazione, purchè la Commissione incaricata di farne il riassunto, avesse la cura di formulare e concretare in proposte di legge i responsi più gravi ed urgenti della giurisprudenza.

Si è detto spesso, e con ragione, che il diritto si muove con le condizioni mutabili della vita dei popoli. Di qui il vanto della scuola storica, la quale ha insegnato ciò che debbono fare e ministri e legislatori.

In altri tempi si seguiva il movimento delle idee giuridiche con decreti, rescritti, regie patenti e perfino con circolari che alle volte arieggiavano la voce del legislatore. Oggi tutto questo non è più possibile; ma in cambio il Governo si può giovare di lumi, di aiuti e di consigli che prima non si potevano avere.

Il mio ideale, o signori, è questo: finita la discussione del bilancio, l'onorevole ministro dovrebbe leggere pacatamente i discorsi che sono stati pronunziati dai diversi oratori, e fermare la sua attenzione sulle cose che gli paiono meglio dette, traducendole senza indugio in proposte legislative. Se si fosse fatto così fino dal 1865, oh! quanto sarebbe stata migliorata la nostra legislazione, e si sarebbe eccitato lo zelo dei deputati studiosi dei bisogni sociali, con aumento del prestigio delle istituzioni parlamentari!

Si lasci la pretensione di fare dei Codici grossi, di un solo getto. Quando si procede con questo criterio, vengono meno le garantie del Parlamento e forse si guastano le parti buone della legislazione, mentre si pensa di emendare le cattive. Così è avvenuto per il Codice di commercio, così per il Codice penale e così avverrà indubbiamente per il Codice di procedura penale.

L'onorevole Girardi ha già dimostrato che si può provvedere alle riforme più urgenti con poche leggi. Altre osservazioni si farebbero via via; quindi altre modificazioni. Dopo qualche tempo codeste diverse leggi di modificazione si coordinerebbero insieme e si avrebbe un testo unico, perchè, diciamo il vero, un Codice non è che il testo unico delle leggi relative ad una determinata materia

Avviene per i Codici quello che succede per i pieni poteri. Se fin da quando apparve il bisogno di semplificare l'amministrazione, di ridurre le preture, di decentrare i servizi pubblici, si fosse provveduto con leggi singole, il Parlamento avrebbe potuto largamente discuterle, e noi non ci sentiremmo incalzati dalla necessità di confidare (altri dice abbandonare) l'esercizio del nostro diritto nelle mani del Governo.

Nella formazione delle leggi, seguiamo il metodo che la natura eterna delle cose ha costantemente insegnato, auspici i giureconsulti romani. Leggi e Senato consulti, editti di magistrati, costituzioni di principi, responsi di prudenti, rappresentarono le fonti vive del diritto, ossia quell'elaborazione continua dei principî da cui furono e dovevano essere governati i rapporti giuridici dei cittadini; finchè la compilazione Giustinianea, formandone un sol corpo, ridusse ad organismo esteriore quei numerosi precetti, che avevano già un organismo interno nelle tradizioni della scienza e nella vita pratica del mondo romano.

Gli statuti dei Comuni del medio-evo si votavano a voce di popolo; ma i notai incaricati di scriverli, solevano lasciare larghi spazii fra un paragrafo e l'altro, perchè vi si potesse introdurre tutto ciò che sarebbe venuto apparendo necessario per le mutabili condizioni del commercio, dell'industria e della politica.

Il Codice francese fu considerato talvolta come il parto della mente di Napoleone, o, se

vuolsi, dei giureconsulti chiamati a formare il Consiglio di Stato. Niente affatto: fu il riordinamento dei principii giuridici invalsi nei paesi di diritto scritto e in quelli di diritto consuetudinario.

I diversi Stati d'Italia ebbero pure i loro Codici, ma accanto ad essi le collezioni dei Decreti e dei Rescritti.

Il legislatore del 1865 raccolse insieme tutta la ricca messe, e s'ebbe il Codice civile vigente.

Si può fare qualche cosa nel campo vastissimo di questa parte della Legislazione?

Un pregiudizio gravissimo impone, che non si possa nè si debba toccare un monumento così alto di sapienza legislativa; onde molte parti del diritto di famiglia e di proprietà rimangono regolate da norme non più adattabili alle condizioni mutate della vita. Inutilmente, voi lo sapete, si chiede una legge che regoli la precedenza del matrimonio civile rispetto al religioso: inutilmente gli economisti, da Pellegrino Rossi in poi, hanno notato che la Legislazione civile francese ed italiana fu inspirata dalle tendenze fisiocratiche di altri tempi; talchè la proprietà industriale non ne risulta abbastanza garantita. A sentir parlare alcuni, il Codice civile è un'arca santa che non si tocca; ed a questo modo, o signori, la vita della nazione è cristallizzata negli articoli del Codice, o se vogliamo essere più precisi, la società reale si muove senza norme e senza disciplina, perchè nel suo impaziente cammino si scioglie da ogni vincolo innaturale, e le disposizioni del Codice rimangono mute testimonianze storiche di una civiltà che è passata.

Ed ho finito di manifestare i miei desideri intorno all'opera cui dovrebbe attendere l'onorevole guardasigilli per preparare e condurre innanzi il perfezionamento delle leggi.

Quanto alle relazioni fra lo Stato e la Chiesa nessun cittadino, cui è a cuore l'unità della nazione, può approvare che siano abbandonate alla sola opera della Divisione amministrativa. Noi ci troviamo di fronte ad uomini dotti, agguerriti dalla lunga consuetudine delle armi nella storia, nel diritto canonico, nella sottile arte del distinguere, nel saper volgere ambe le chiavi del cuore dei fedeli.

Venezia contrappose l'ufficio del consultore di Stato, Napoli la Curia del cappellano maggiore; perchè il Governo non si rivolge per consiglio a quei cultori liberali del diritto canonico, che non temono di misurarsi con gli avversarii e sono in grado d'additare la via migliore, perchè si possano affezionare alla patria così l'alto, come il basso clero?

Io non debbo dire ciò che penso su questo argomento, per ragioni molto ovvie ad intendersi. Ma se una Commissione di giureconsulti si facesse a studiare l'ordinamento delle chiese Palatine e di Regio Patronato, rivendicando alla Corona quelle che abusivamente ne sono state divelte, noi avremmo circa 1500 sedi di Regia nomina.

Proponendone poi il conferimento a base elettorale, secondo il costume democratico della antica chiesa, si creerebbe nei sacerdoti l'interesse e la premura di ben meritare della patria, si darebbero alle popolazioni credenti quei vescovi, arcivescovi e parroci, che siano più in alto nella loro estimazione, e potremmo volgere contro il Vaticano quegli stessi istrumenti di guerra, che ora vediamo puntati contro di noi. (*Benissimo!*)

Onorevoli colleghi, ho voluto parlare, non alla mente, ma al cuore, alla coscienza, al carattere del Guardasigilli. Io ho sempre ritenuto che sia molto meglio far male, anzichè nulla; perchè il male si può correggere, il nulla è un abisso, destinato ad ingoiare non solo il benessere, ma, ch'è più, la dignità stessa della nazione! (*Benissimo! Bravissimo! — Molti deputati vanno a congratularsi con l'oratore*).

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Squitti.

Squitti. La discussione del bilancio di grazia e giustizia, ha servito di campo vastissimo agli oratori che mi hanno preceduto per esprimere molti loro desideri, la realizzazione dei quali richiede non solamente molto tempo, ma una calma che, certamente, non è di questi giorni.

Io mi assumo un compito molto più modesto. Cercherò di fare una brevissima discussione in sede precisa di bilancio, cioè, paragonando gli stanziamenti ai servizi che a questi stanziamenti si riferiscono.

Da parecchi anni la spesa pel Ministero di grazia e giustizia, in Italia, oscilla fra i trentatrè e i trentacinque milioni; cifra altissima, se si tien conto delle spese preventivate per gli altri bilanci. E dico spesa altissima paragonando i bilanci nostri ai bilanci esteri, specialmente a quelli della Fran-

cia, che hanno una struttura molto più analoga alla nostra, che non i bilanci di altre nazioni.

Ora noi troviamo che, mentre nei bilanci francesi la spesa per l'istruzione è per lo meno il quadruplo di quello che si spende effettivamente in Italia, e la spesa per l'agricoltura è tre volte superiore a quella che si spende in Italia, troviamo che la spesa preventivata nel bilancio di grazia e giustizia oscilla verso i trentaquattro milioni come in Italia. Dunque la spesa che noi facciamo pel Ministero di grazia e giustizia non è esigua. D'altra parte si lamenta, e bene a ragione, che la magistratura sia male retribuita; e questa è considerata come una delle cause della sua debolezza.

La contraddizione è adunque stridente: dall'una parte spesa alta, dall'altra magistratura pagata male; il che dimostra in modo indubbio come l'ordinamento attuale non sia razionale. E che non sia razionale dipende da alcune condizioni storiche d'Italia: dipende, cioè, dall'essere stato quest'ordinamento formato dal 1860 al 1865, vale a dire in una epoca molto tumultuaria.

Tra i ministri che si sono succeduti alla direzione della giustizia, l'onorevole Zanardelli ebbe l'idea grandiosa di trasformare gradatamente il nostro ordinamento giudiziario, in modo che molte economie serie potessero introdursi nel bilancio, ed al tempo stesso si potesse provvedere alle sorti della magistratura.

Incominciò dal basso della piramide per lasciar campo ai suoi successori di arrivare fino al vertice. E così il 30 marzo 1890 si ebbe in Italia la legge per le preture, una delle leggi che fanno onore al nostro paese. Ma per quanto fa onore la legge, non fa altrettanto onore ai rappresentanti della nazione il modo come fu applicata.

Credo che questa sia una pagina dolorosissima della nostra vita parlamentare, e mi spiace che sia stata oggi riaperta a proposito delle sezioni di pretura. Questa parte della esecuzione della legge 30 marzo 1890 sarebbe stata molto logica, se quella legge fosse stata in tutto applicata; ma poichè quella legge fu mutilata, questa promessa delle sezioni di pretura susciterà desideri non molto giustificabili, e si ritornerà a quelle influenze parlamentari che furono tanto lamentate tre anni or sono.

Io spero che la Commissione che ora sta studiando i criteri generali, non avrà tempo poi di passare all'esame speciale.

Ad ogni modo, quantunque male eseguita, la legge dell' onorevole Zanardelli del 30 marzo 1890, pure ha prodotto qualche benefico effetto.

Certo le sorti della magistratura non si sono rialzate interamente; ma qualche vantaggio ne hanno avuto. Di guisa che, nei più bassi gradi fra i pretori, cioè, fra gli aggiunti giudiziari, fra i sostituti procuratori del Re ed i giudici, si è notato un certo miglioramento con un piccolo aumento di stipendio, tanto quanto permetteva la legge, applicata non interamente, come era nella mente del legislatore. Ora io faccio una formale domanda all'onorevole guardasigilli: continuerà egli in questo sistema di riduzione? In altri termini: alla riduzione delle preture, intende che abbia a far seguito la riduzione dei tribunali e la riduzione delle Corti d'appello?

E noti la Camera che tutte le ragioni le quali militavano a favore della non riduzione delle preture, non militano a favore della non riduzione dei tribunali e delle Corti di appello. Ora in Italia il numero dei tribunali è esorbitante; e nessuno può negarlo. Da un esame sommarissimo delle statistiche risulta che, mentre vi sono tribunali che pronunziano sentenze dalle 1000 alle 6000 all'anno, vi sono degli altri tribunali che pronunziano da 20 a 100 sentenze all'anno. Vi sono Corti d'appello che servono a tre milioni di cittadini, e Corti d'appello che servono a 450 o 500,000 cittadini.

Dunque si potrà procedere alla riduzione delle Corti e dei tribunali? Prima domanda. Ma non basta questo. Nemmeno gli organici sono distribuiti in una maniera equa in Italia. Nei più alti gradi della magistratura il personale è esuberante, rispetto al personale dei più bassi gradi della magistratura stessa. Ebbene, una riduzione di organici ed una riduzione di uffici, tanto di tribunali quanto di Corti d'appello, non a detta mia, ma dei più autorevoli burocratici d'Italia, potrebbe portare un'economia di sei milioni. E questa economia di sei milioni potrebbe essere spartita in modo, che tre milioni potessero concorrere a rinsanguare l'esauste nostre finanze e tre milioni a migliorare le condizioni della magistratura e, dicendo condizioni della magistratura (poichè il capitolo del bilancio, magistratura giudiziaria, comprende anche le

cancellerie), anche migliorare le condizioni dei cancellieri, che sono divenute ora veramente poco tollerabili; ed i cancellieri in Italia hanno una carriera inferiore a qualsiasi ufficiale d'ordine. Di guisa che io molto di buon grado ho firmato l'ordine del giorno, che tende a rialzare le sorti degli impiegati di cancelleria. Dunque, poichè il bilancio di grazia e giustizia non mi serve di pretesto a nessuno sfogo oratorio, poichè mi dà soltanto argomento a questo, a vedere, cioè, se i servizii, come si rendono in Italia, siano relativi alla spesa per essi stanziata, io formulo al guardasigilli questa domanda: Può egli promettere alla Camera che gli uffici esistenti ora in Italia e non mai finora toccati, oggi che preme da ogni parte la necessità dell'economia, possano essere ridotti?

Se ho la fortuna di vedere che le mie idee sono divise dall'onorevole guardasigilli, non chiedo di meglio.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole De Nicolò.

Una voce. Non è presente.

Presidente. Allora egli perde il suo turno d'iscrizione.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Spirito Francesco.

Una voce. Non c'è.

Presidente. Perde il turno d'iscrizione.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Colombo-Quattrofrati.

Colombo-Quattrofrati. Onorevoli colleghi! L'ora mattutina e l'avvicinarsi del termine fatale del mezzogiorno, come anche le condizioni del Parlamento, mi impongono di essere, non dirò breve, ma brevissimo.

Rinunzierò quindi all'ambizione di fare un discorso, per limitarmi a richiamare l'attenzione del guardasigilli sopra alcuni argomenti attinenti al suo bilancio, sopra argomenti di politica giudiziaria, a cui accennava testè l'onorevole Rinaldi.

Dovrò per necessità toccare alcuni punti, che sono stati pure trattati in questa discussione generale da alcuni onorevoli colleghi, che mi hanno preceduto; ma lo farò in modo assolutamente sommario, ed accennando solo a quella differenza di idee, che potrò avere coi colleghi stessi.

Entro subito in argomento dicendo una parola sulle condizioni della magistratura.

La Camera sa che, prima della legge dell'8 giugno 1890, i giovani che si iniziavano alla carriera della magistratura, dopo ottenuto l'uditorato, avevano due vie da seguire: o passare, dopo un anno, pretori, o, dopo tre, esser nominati aggiunti giudiziari. Facili erano le condizioni dell'ammissione, gli esami erano di poca importanza; tanto che si dava rarissimamente il caso che gli aspiranti fossero bocciati. Quindi, una grande affluenza a questi posti.

Ma, se facili erano le condizioni dell'ammissione, tristissima era la posizione che ai medesimi si faceva, sia che seguissero l'una o l'altra carriera; perchè, se sceglievano la carriera del pretore, la prospettiva, che si presentava loro, era quella di vegetare per 12 o per 15 anni in una borgata isolata, il più delle volte, lontano dal movimento e dalla corrente vivificante della giurisprudenza, senza libri, abbandonati a sè stessi e con uno stipendio appena sufficiente ai primi bisogni della vita.

Se, invece, seguivano l'altra carriera degli aggiunti giudiziari, dopo tre anni, passavano ad esercitare le funzioni di giudice, ma con un emolumento così meschino che, non solo non dava loro modo di provvedere con decoro al loro mantenimento, ma li faceva mancare, perfino, delle prime necessità della vita.

La conseguenza di questo stato di cose era che la magistratura si reclutava coi rifiuti non solo del fôro, ma di altre carriere più promettenti; coi rifiuti della carriera delle amministrazioni provinciali; coi rifiuti della carriera delle intendenze di finanza, e perfino coi rifiuti delle agenzie delle imposte.

La condizione poi era sensibilmente aggravata anche dal fatto che venivano ammessi alla carriera delle Preture i vice-pretori mandamentali, gli avvocati dopo un certo tempo d'esercizio, senza esame, e i procuratori e i notai.

E poichè a questa fonte si attinse per qualche tempo in larga misura, noi vedemmo popolati gli scanni dei pretori da avvocati che non seppero farsi una clientela o che l'avevano perduta, soventi in età avanzata. Quindi senza esagerare, si può dire che le condizioni specialmente della magistratura inferiore erano tali che la medesima, in gran parte, non era all'altezza della sua nobile missione nè per carattere nè per cultura giuridica.

La legge del 1890 è venuta coll'intento di rimediare a questo stato di cose. Essa ha

reso più difficili le condizioni d'ammissione facendo dell'esame una cosa seria. Essa ha stabilito che non possa essere nominato pretore se non chi ha ottenuto l'uditorato e poi ha tenuto per due anni l'ufficio d'aggiunto giudiziario. Essa ha stabilito le promozioni per merito distinto e in una determinata misura per le promozioni da aggiunto giudiziario a giudice. Le intenzioni furono buone e gli effetti in certo qual modo sono stati anche buoni; ma si è manifestato subito un fenomeno non preveduto, il quale dimostra qual'è la fallacia delle umane risoluzioni.

Mentre prima il concorso ai posti era numerosissimo, oggi i posti messi a concorso non si possono assolutamente coprire: il numero dei concorrenti, e peggio poi il numero degli approvati è minore di gran lunga dei posti vacanti. E ben lo sa l'onorevole guardasigilli, il quale ha dovuto presentare ultimamente alla Camera un disegno di legge per provvedere ai posti di vice-pretore, destinandovi gli uditori che hanno fatto solo sei mesi di uditorato.

Era una cosa da prevedersi, perchè una volta reso serio l'esame era ben naturale che gli elementi cattivi o non concorressero o fossero respinti nel concorso.

Restavano gli elementi buoni. Ma si fa presto a dire gli elementi buoni: le condizioni fatte dalla legge del 1890 sono tali da allettare i migliori ingegni a concorrere ai posti della magistratura? Ecco il quesito; ed è facile rispondere che assolutamente non lo sono: questa è la spiegazione del fenomeno cui dianzi accennavo. Le ragioni sono diverse, ma ne accennerò prima una, la meno importante, poi altra di maggiore rilievo. La prima è questa: agli aggiunti giudiziari dispiace il dovere, dopo due anni d'esercizio in questa funzione, che è in tutto parificata di fatto a quella di giudice, dispiace il dover passare necessariamente per la trafila delle preture; dispiace quindi il dovere esser mandati lontano ad esercitare chi sa per quanti anni la funzione di pretore, aver quindi una missione di natura inferiore a quella esercitata prima.

Tantochè accade questo: che aggiunti appena promossi, i quali vanno a coprire i posti del pubblico ministero e si trovano quindi in condizione di dovere esercitare la vigilanza e dare ordini diretti su alcune materie ai pretori più anziani di loro, debbono poi, a loro volta, dopo due anni passando pretori, trovarsi soggetti magari ad un aggiunto giudiziario che certo non ha la loro anzianità. Questa evidentemente è una degradazione che colpisce questi poveri giovani che si danno alla carriera giudiziaria e la quale degradazione si traduce nel fatto di allontanare i migliori dalla carriera medesima. È assolutamente necessario un rimedio a questo inconveniente e si potrebbe trovare nella parificazione delle carriere facendo dei pretori, aggiunti giudiziari in missione assolutamente temporanea per turno. L'altra ragione, a cui io voleva accennare, dello scarso numero di concorrenti alla carriera giudiziaria è, come ognuno sa, la meschinità degli emolumenti. Quando si vede che un pretore, il quale in potenza può arrivare al posto di giudice dopo 4 anni, ma che in realtà anche dopo la legge del 1890 non ci arriva che dopo 8 o 10 anni, e quando si vede parimenti che un aggiunto giudiziario il quale non arriva che dopo 8 o 9 anni al posto di giudice deve vivere con uno stipendio assolutamente insufficiente, si capisce benissimo come il reclutamento della magistratura non possa farsi fra gli elementi migliori come richiederebbero le necessità dell'alta missione sua.

Dunque il primo ed essenziale rimedio a questo stato di cose è uno solo: Aumentare gli emolumenti della magistratura inferiore. Ma come far ciò? È presto detto, risponderà l'onorevole guardasigilli, ma il ministro del tesoro e quello delle finanze che ho a lato mi avvertono che per lungo tempo ancora gli stanziamenti del bilanzio non potranno aumentarsi, non solo; ma che le economie che si potranno realizzare colla soppressione di tribunali, di Corti di appello e di altri uffici, si dovranno tutte devolvere od almeno in gran parte, a benefizio del bilancio generale.

Questo mi dirà l'onorevole guardasigilli. Ebbene, dove trovare i rimedi? In una cosa sola, nel ridurre gli organici delle magistrature che si conservano e ridurli con un concetto solo, con quello cioè di semplificare le funzioni ed i servizi in modo che con un personale minore si possa sopperire ai medesimi.

Senza adottare il concetto che fu esposto da altri colleghi, cioè di istituire il giudice unico in prima istanza per tutte le cause penali e civili, senza venire a tale riforma che solleva molte obiezioni ed ha bisogno di essere

maturamente studiata, io sono convinto, e spero che l'onorevole ministro lo sarà pure, che una semplificazione dei servizi può farsi col rivedere le nostre leggi giudiziarie e coll'attribuire un giudice solo a molti servizi che ora spettano al collegio. Io potrei accennare a molte di queste riforme ma mi limiterò a tre che porterebbero un notevole risparmio di personale.

Io domando perchè si conservino ancora quelle due ombre di giudici che stanno a fianco del presidente delle Assise e che per quindicine e per mesi sono condannati a non far altro che seguire nel lor volo le mosche che volteggiano per l'aria, e dormire placidi sonni. Perchè questa riforma che da tanto tempo è invocata non si attua? E si noti che per un'altra anormalità delle nostre leggi accade che questi giudici non possono essere aggiunti giudiziari ma debbono essere giudici effettivi e sono sottratti al lavoro proficuo del tribunale poichè non possono occuparsi di niente, sotto pena di nullità.

Non basta. Perchè si conserva ancora nel procedimento esecutivo l'obbligo di ordinare la vendita, nell'espropriazione immobiliare con una sentenza, e di sottomettere queste questioni al collegio mentre si potrebbe benissimo provvedere con un giudice solo, salvo il reclamo al collegio medesimo? Perchè si segue ancora l'altro sistema di far assistere agli incanti l'intero collegio, con un'infinita perdita di tempo nei tribunali, mentre gli incanti si potrebbero fare davanti ad un solo giudice, con vantaggio degli accorrenti, con risparmio notevole di tempo e di personale? Ho accennato solo tre di queste riforme; ma sono molte quelle che potrei indicare.

Mi dirà il guardasigilli: ma questo che reclamate, non si può fare, se non con una revisione della legge di rito civile e della legge di rito penale. Ebbene, non è questa revisione una riforma da tanto tempo invocata dalla pubblica opinione? Non ne hanno parlato colleghi autorevoli ed in questa ed in tutte le altre discussioni del bilancio di giustizia? Credo, dunque, che sia tempo di venire a questa riforma che è già matura, per la quale son già stati fatti studi, e per la quale non v'è bisogno che di scegliere fra i tanti progetti che sono depositati negli archivi del Ministero di giustizia.

Dunque, onorevole guardasigilli, cerchi di provvedere a questo essenziale bisogno; si circondi, come diceva testè l'onorevole Rinaldi, di persone di sua fiducia, e venga alla Camera con disegni di legge; ma, per carità, non ricorra all'intervento di Commissioni le quali son fatte apposta per seppellire in eterno le riforme che l'opinione pubblica reclama. E basti di questo argomento.

Verrò ad un altro. A tutti è nota la tristissima condizione dei nostri uscieri giudiziari: sono i paria degli impiegati della carriera giudiziaria. Quando si pensi che vi sono uscieri che hanno proventi che raggiungono appena in un anno le 180 lire (e questo sta scritto nella relazione dell'onorevole Cocco-Ortu), e che in molti tribunali, questi impiegati, senza pensione, sono obbligati a far parte dei loro profitti a favore delle vedove dei loro colleghi premorti, e dei loro colleghi che son posti nell'impotenza di prestar servigio; quando si pensi che questa gente ha un emolumento che non può proprio servire alle prime necessità della vita; domando: ma perchè non si deve provvedere? Si dice anche qui: ma i mezzi?

Ma i mezzi bisogna cercarli come vi ho accennato, nella semplificazione dei servizi, e quindi nella riduzione del numero degli uscieri. Perchè (accenno ad un'idea che pur si presenta evidente a tutti), perchè tutto ciò che si attiene alle notificazioni non si può eseguire col mezzo degli uffici postali? Perchè non si possono ridurre le funzioni degli uscieri giudiziari a quelle che veramente sono loro proprie, vale a dire all'assistenza alle udienze, agli affari penali, ed agli atti esecutivi? Una volta che si fossero ridotte a questo estremo limite le funzioni degli uscieri giudiziari, è evidente che se ne potrebbe diminuire moltissimo il numero, introdurre così economie sensibili, e queste economie devolvere ad aumentare i proventi degli uscieri stessi, facendone veri impiegati con uno stipendio fisso, ed avocando i profitti a favore dell'erario.

Mi si dirà: ma la materia delle notificazieni è delicatissima, e di grandissima importanza. Certo, ma anche qui occorre (lo accenno appena), a mio avviso, una riforma nelle nostre leggi di rito, perchè si potrebbe stabilire che, tutto ciò che concerne decorrenza di termini, abbia luogo, non dalla data della notificazione, ma dalla data del deposito dell'atto originale in cancelleria, lasciando a cura del cancelliere di eseguire

col mezzo dell'ufficio postale le notificazioni, e dichiarando che qualsiasi errore nella notifica non sarà motivo di nullità dell'atto, ma richiederà la integrazione del giudizio.

È un'idea che accenno la quale può servire a semplificare immensamente i servizi degli uscieri giudiziari.

E vengo ad un ultimo argomento che mi sono proposto di trattare, alle tasse giudiziarie.

La rimunerazione dei servizi che lo Stato presta ai contribuenti per la giustizia è data, quasi esclusivamente, dalla carta bollata e dalla tassa di registro delle sentenze. Ma la carta bollata, che fu portata ad un tasso inverosimile, colla legge del 20 giugno 1882, ha creato un sistema che manca assolutamente di proporzionalità; manca di proporzionalità in questo senso, che la spesa di giudizio non è determinata dal valore della causa, ma è determinata dal numero delle parti che vi intervengono, e dalla molteplicità delle notificazioni.

Quindi avviene che per le cause di poca importanza, di minimo valore, la spesa di giudizio è tale che rende assolutamente impossibile di adire le vie della giustizia, e questo corrisponde ad un diniego di giustizia. I cittadini preferiscono rinunziare a domandar ragione, e fare arbitrati o transazioni a condizioni anche svantaggiose, anzichè adire i tribunali, perchè i risultati sono sempre questi, che vinti o vincitori finiscono per perdere. È un inconveniente segnalato da tutti.

La legge del 20 giugno 1882, che abolì la tariffa giudiziaria del 1865, ebbe un effetto disastroso, perchè la tariffa del 1865 serbava una certa proporzionalità. Invece la tariffa del 1882 tolse assolutamente anche quell'ombra di proporzionalità che vi era, e ne venne per conseguenza una diminuzione di proventi all'erario.

Cocco-Ortu, *relatore*. Non è esatto.

Colombo-Quattrofrati. Certo a produrre questa diminuzione concorsero anche altri elementi, ma non vi è dubbio che in modo principale vi concorse la tariffa del 1882.

Come rimediare a questo inconveniente, che raggiunge poi proporzioni assolutamente dannose, quando si tratta della procedura esecutiva, la quale per piccole somme non si può assolutamente fare? Molti modi sono stati escogitati, fra i quali fu indicato anche quello di una tassa graduale in ragione del valore della causa, con la riduzione insieme del prezzo della carta bollata a lire 1.20 e 0.60 come era prima del 1882.

Difficoltà per attivare questa tassa speciale, certo ve ne sono, e sono state indicate; ma questo è un concetto che è stato molte volte ventilato.

Ma io non credo che queste difficoltà siano insuperabili, perchè in quanto a determinare il valore di una causa, abbiamo il Codice di procedura che vi provvede.

In quanto poi ad evitare che da questo sistema non ne venga danno all'erario, è questione di statistica. Il Ministero che ha tutti gli elementi per fare questo lavoro, può stabilire quella tassa che valga ad impedire che scemino i proventi dell'erario.

È una riforma, a mio avviso, di grandissima importanza, perchè essa equivale a rendere possibile al povero, o se non al povero, al cittadino di mediocre fortuna, l'adire i tribunali, altrimenti si avrà il fatto costante, in molti casi, di un assoluto diniego di giustizia e l'aumento continuo delle domande di ammissione al gratuito patrocinio, per le quali le Commissioni molte volte non debbono guardare alla povertà assoluta, ma alla povertà relativa ed all'importanza delle spese, che si debbono fare per quella determinata causa.

Io credo che una riforma in questo senso, oltrechè stabilire una certa proporzionalità nelle spese di giudizio ed essere un vero atto di giustizia, scemerà il numero delle domande di gratuito patrocinio, e, sotto questo aspetto, sarà un vantaggio per l'erario.

Onorevole guardasigilli, non aggiungo altro. Le riforme, che ho accennate, sono ormai mature nella coscienza pubblica. Su di esse sono già stati fatti lunghi studi, che stimo inutile rammentare, e quindi possono essere presentati disegni di legge in proposito entro un breve tempo.

Ho udito poco fa una parola di sconforto uscire dalle labbra di un illustre oratore, che mi ha preceduto, l'onorevole Rinaldi. Egli ha detto che tutte le nostre parole saranno inutili, come inutili sono state tutte le raccomandazioni fatte negli anni precedenti, perchè non si è fatto e non si farà nulla. Ma io non voglio disperare; io voglio confidare in Lei, onorevole guardasigilli; voglio sperare che nelle vacanze, che ci attendono, Ella, con la sua diligenza, con la sua dottrina, circondandosi di quelle persone, delle quali reputerà

di potere usufruire l'attività, preparerà questi disegni di legge, che da tanto tempo sono reclamati e li porterà davanti al Parlamento, e sono convinto che il Parlamento, tenendo conto dei bisogni del paese, farà ad essi buon viso.

Segua, onorevole guardasigilli, questa via, ed io credo che Ella renderà un grande servizio al paese, e ne avrà il meritato guiderdone. (*Bravo! Bene!*)

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Sperti.

Sperti. Per verità, onorevoli colleghi, il parlare in questo momento e con un così breve spazio di tempo innanzi al termine ordinario delle sedute mattutine, è forse soverchio ardire da parte mia. Ad ogni modo io esporrò brevemente quelle cose, che con una maggior larghezza di tempo, forse avrei avuto modo di corredare con maggior copia di argomenti. E tanto più io sentiva il bisogno di aver tempo ad un maggiore sviluppo, in quanto che il bilancio di grazia e giustizia viene quest'anno in discussione innanzi alla Camera in condizioni un po' anormali; appunto perchè sta finendo ora un periodo d'esercizio provvisorio, per effetto del quale in luogo di esaminare l'azione del Ministero per un ordinario periodo annuale, la Camera ha innanzi a sè un periodo raddoppiato.

Parrebbe per conseguenza, che doppie dovessero anche essere le responsabilità di chi regge questo Dicastero; e così sarebbe infatti se, per circostanze a tutti note e del pari insolite, anche le persone dei reggitori di esso, non si fossero a più riprese per varie e dissimili cagioni mutate, per guisa da dar luogo a ripetute soluzioni di continuità, delle quali non è possibile e non sarebbe giusto di non tener conto.

Dico questo, non solo per esprimere tutto il mio pensiero, ma benanco per rispondere a una osservazione, che l'onorevole e mio egregio amico Rinaldi fece poco fa. Vede, onorevole Rinaldi, la divisione e la vicenda del lavoro, che è così indiscutibilmente utile nelle cose materiali, conduce a un resultato precisamente opposto nell'opera e nel lavoro intellettuale; e questa sua conseguenza è tanto più sensibile precisamente quando si tratta di una funzione complessa, che deve essere diretta da una mente unica, perseveratrice, diretta da un ordine continuo e determinato d'idee, che deve seguire un impulso uniforme e mirare a un immutabile scopo.

Perciò la constatazione che siasi fatto poco, assai poco, nella sfera di azione di questo Ministero, può bensì essere, per conto nostro, lamento giustificato, ma, a mio avviso, non può riuscire censura alla persona, alla quale rivolgiamo la nostra parola. Se così fosse ne uscirebbe menomata quella fiducia che pure anima le mie parole, la fiducia cioè che esse non rimangano del tutto trascurate e inascoltate.

Ma, certo, il lamento è giustificato, perchè anche nel campo della giustizia, come del resto in tutti gli altri, dell'amministrazione dello Stato la Camera e con essa il paese, sentono il bisogno di esplicare quel programma di riforme generali, organiche, a larga base, senza delle quali è un vero sogno lo sperare che si possano fare vere, utili, sane economie; quelle economie, cioè, che tutte le parti della Camera hanno assunto e, quasi direi si disputano, per impresa; di cui da ogni parte si reclama il privilegio, ma intorno alle quali, credetelo pure, onorevoli colleghi, non bisogna serbare soverchie illusioni, nè coltivare esagerate speranze, e che, in ogni caso, non potranno compiersi, io dicevo testè, che insieme a un largo movimento riformatore.

E che ciò sia esattamente vero, mi dà modo di dimostrarlo la stessa diligentissima relazione della Giunta generale del bilancio, che è opera del mio amico l'onorevole Cocco-Ortu; dalla quale risulta che, sopra un bilancio di 34 milioni circa, egli, che pure si addimostrò acuto e assiduo indagatore di tutti gli elementi per i quali quel bilancio poteva essere sgravato, non ha trovato che un'economia, che sarà inoltre, io temo, assai ipotetica nei suoi risultati, di 22,635 lire.

Veda onorevole Cocco-Ortu, e non si dolga se glielo dico con una franchezza per la quale invoco a scusa l'amichevole sentimento, che io provo per Lei, quest'economia significa solamente che Ella si è lasciato indurre a sagrificare al Dio del giorno, e ci dà nello stesso tempo, con una evidenza aritmetica, la dimostrazione della impotenza di fare vere economie nel bilancio, nello stato attuale della organizzazione delle sue funzioni.

L'altro giorno l'onorevole Fagiuoli, del quale non mi trattengo dal pronunziare il nome quantunque egli non si trovi nell'Aula, perchè lo faccio a titolo d'onore, diceva molto

giustamente che sono pessime economie quelle che si fanno con un fine puramente e semplicemente materiale e di risparmio. Questa è pure, e non da oggi, la mia sincera convinzione.

Le economie vere ed efficaci in tutte le amministrazioni dello Stato ma, anche più precisamente, in questa, sono solamente quelle che si fanno con un concetto tecnico e organico, e che sono la conseguenza, non di un postulato puramente economico, ma della attuazione del concetto medesimo.

Ora, queste sono appunto le economie alle quali occorre dirigere l'opera e il pensiero, non solo, ma consentitemi di dirlo, onorevoli colleghi, non bisogna cominciare dal disfarle. E io vedo indizi di questo disfacimento in un atto, di cui mi auguro possa rispondere con piena giustificazione l'onorevole guardasigilli a cui ho l'onore di rivolgermi.

Noi abbiamo lamentato che la legge, che prende il nome dall' onorevole Zanardelli, sulle preture, non abbia avuto completa esecuzione e non abbia, in conseguenza, portati tutti i vantaggi, che si speravano da essa; e il lamento è giustissimo.

In quella legge stava, in germe, la possibilità della esecuzione pratica di un piano generale ed organico, che avrebbe potuto estendersi, a poco a poco, a tutto l'ordinamento della giustizia.

Ebbene, noi vediamo che non solo quella legge non si è attuata completamente, ma ci troviamo invece di fronte a un tentativo di disfare anche quello, che si era fatto. L'onorevole ministro ha delegato a una Commissione, a cui presiede il senatore Costa, lo studio della instituzione delle sezioni di pretura.

Ora, onorevole guardasigilli, questo è precisamente far entrare per la finestra quello che noi abbiamo voluto far uscire per la porta.

E, noti, io non accuso l'onorevole guardasigilli di un artificio scorretto, sia nella forma che negli intendimenti, o di qualche cosa, che possa giustificare la censura, che egli abbia voluto determinatamente distruggere l'opera dei suoi predecessori. Accenno soltanto ad un sintomo di quella corrente, la quale si è già manifestata contro la piena attuabilità della legge sulle preture, e che ha oggi fatto sorgere questo tentativo di distruggerla; la inopportunità, a mio avviso, del quale, nè io avrei ora agio nè parmi sia necessario dimostrare.

E, in secondo luogo, come dicevo, le riforme bisogna farle, non solamente annunziarle.

È necessario, cioè, non solo darsi il vanto di averne proclamata la necessità, ma benanco avere il coraggio di assumerne la esecuzione. Ciò mi dà modo di esprimere, per incidenza, la mia opinione sopra questo argomento.

Con la presentazione della domanda di concessione al Governo dei pieni poteri si è evidentemente pensato che le riforme non si potessero fare dalla Camera, e che ci fosse bisogno di questa eccezionale misura per attuarle.

Io ho veduto, con grande sodisfacimento, levata via questa specie di accusa, che si rivolgeva contro la Camera, e non evocherò la domanda delle facoltà eccezionali dalla tomba in cui fu lodevolmente composta, e nemmeno ne rimpiangerò la morte immatura.

Per me i pieni poteri sono sempre sembrati, in effetto e in sostanza, una specie di anestesia, di narcosi, in cui la Camera era chiamata ad acconsentire di essere gettata, per non assumere la dolorosa e paurosa responsabilità delle operazioni, che nel frattempo si sarebbero compiute. Ora è questo precisamente che il Governo, prima ancora che la Camera, ha giustamente sentito che non doveva avvenire, senza offesa delle reciproche dignità in un libero Governo rappresentativo.

La responsabilità di quelle amputazioni e di quelle operazioni è e non può essere che nostra; e noi avremmo, in ogni caso, dovuto rivendicarla, perchè in quella responsabilità sta, non solamente il nostro dovere, ma la nostra dignità, e la ragione stessa della nostra presenza qui dentro. (*Benissimo!*)

Volendo dare qualche cenno delle riforme possibili, dirò anzitutto che i discorsi dei precedenti e valentissimi oratori hanno largamente, non dirò già mietuto il terreno, ma largamente supplito, a ciò che avrei detto io stesso; io mi limiterò adunque a sommarie osservazioni e argomentazioni.

Si è accennato, come riforma organica di un ordine superiore, alla istituzione del giudice unico e alla unificazione delle Corti di cassazione.

Onorevoli colleghi, io ho già esposto i mio avviso intorno alla prima e più impor

tante di queste riforme. Io sono ad essa, con piena convinzione, sicuramente favorevole e per varie ragioni di dottrina e di pratica, che ho appena bisogno di accennare.

La divisione della competenza per il valore, nelle controversie civili, sia nei riguardi sociali che nei giuridici, è un criterio incompleto, per un doppio ordine di considerazioni.

E cioè tanto perchè il *valore* di una controversia è *relativo* alle parti, che di quel valore disputano, e che di esso subiranno la perdita od avranno il vantaggio; tanto perchè anche nelle liti di poca entità materiale possono esservi questioni di importanza grandissima e di assai difficile soluzione.

Ma pure aspirando alla istituzione del giudice unico, pure conoscendo che, anche nell'attuale giudizio collegiale civile, si possono lamentare dei difetti di organismo e di metodo, io sento pure profonda la convinzione che a quella riforma noi non siamo preparati.

L'onorevole relatore, nel suo pregevole lavoro, lo ha già detto, onorevole Colombo, in quali condizioni noi siamo.

L'onorevole relatore, cioè, prevede che per il 1895 ci saranno 130 preture senza titolare per mancanza di personale.

L'onorevole guardasigilli ha presentato una legge, che sta ora dinanzi al Senato, con la quale chiede che il periodo di uditorato sia limitato a 6 mesi, dai due anni prestabiliti, e ciò perchè egli non ha trovato in quei compensi che la legge attuale promette agli uditori impulso sufficiente ai giovani per farli accorrere agli esami, da ultimo indetti, e il fatto lamentevole assai probabilmente si ripeterà.

Ciò dimostra, parmi, chiaramente, che noi possiamo bensì parlare del giudice unico, come di un ideale lontano da raggiungere con passo graduale e fermo, ma parlarne come di una riforma di imminente attuazione è assolutamente fuori di ogni possibilità.

E, invece, io credo che potrebbe essere attuata la riforma della unificazione della cassazione.

La cassazione unica in materia penale ha fatto abbastanza buona prova.

Pansini. Pessima.

Sperti. È difficile, onorevole Pansini, guardare le cose con diverse idee e poi giungere ad essere d'accordo nello stesso giudizio.

Ella dice che è pessima la prova, io dico, come ho detto, che è abbastanza buona...

Pansini. Salve le dovute modificazioni.

Sperti. ... Su questo possiamo facilmente metterci d'accordo. Ma noi parliamo ora di linee generali e non dei dettagli.

Nei riguardi dunque della Corte di cassazione io ripeto che il concetto della unicità può a mio avviso essere applicato e con una certa sollecitudine. Invece la questione può essere complessa allorquando si tratta di mantenere o no alla Corte di cassazione unica le funzioni, che hanno ora le Corti di cassazione divise. E io credo, onorevoli colleghi, che, se si potrà mettere insieme, con quell'ideale abbastanza remoto del giudice unico, anche la modificazione degli istituti intermedi, si potrà giungere anche alla riforma dell'organismo e della competenza della Corte di cassazione, che potrà o cumulare le funzioni di una vera e propria terza istanza limitata a determinati casi, o restringersi ad un ufficio puramente controllatore della integrità delle leggi nella loro applicazione.

Per ora, io credo, noi dobbiamo limitarci a desiderare la Corte di cassazione unificata bensì, ma però organizzata come è attualmente.

Ma, o signori, (e credo di cogliere così la ragione intima di talune osservazioni dei colleghi, che mi prestano la loro attenzione con molta, con troppa benevolenza, e vi aggiungono così anche la loro cooperazione) noi a proposito di riforme giudiziarie abbiamo camminato a rovescio. È mia convinzione che la maggiore garanzia della giustizia non consiste nella legge: il più sovente consiste nel magistrato, perchè un buon magistrato può bene amministrare la giustizia anche con una legge imperfetta o non completamente buona; ma non vi è legge invece, per quanto buona, per quanto ottima sia, che si salvi da un cattivo magistrato. E appunto per ciò noi avremmo dovuto dunque provvedere a coloro, che questa legge avevano facoltà di rendere buona o cattiva, ed abbiamo fatto il rovescio. Così abbiamo fatto il Codice penale prima del Codice di procedura penale; cioè abbiamo fatto la legge destinata a punire i birbanti, prima della legge destinata a difendere i galantuomini, come è già stato detto con molta arguzia.

E, del pari, non abbiamo pensato fin qui

allo ordinamento giudiziario, che appunto prepara gli elementi di quella tal macchina con cui la legge, e per i birbanti e per i galantuomini, deve venire applicata lealmente e dare i suoi buoni frutti. Abbiamo cioè fatto un fabbricato il cui terzo piano è architettonico, di gusto moderno, adatto ai tempi nuovi e degno di piena lode, senza pensare che al disotto ci sono il secondo e il primo piano, che compromettono anche la solidità di quel piano perfetto. (*È verissimo!*)

Non dico che anche, come leggi positive, tutte quelle che abbiamo fatto siano buone. Sono molto lontano da ciò. Per esempio, abbiamo fatto il Codice di commercio; la riforma del quale per fortuna è proprio ora devoluta a una di quelle tali Commissioni, che sogliono dare i risultati a cui l'onorevole Colombo, con non infondato scetticismo, ha accennato testè.

In quel Codice di commercio, ad esempio, tra le altre cose, si dice: che incorre in bancarotta semplice, tanto un negoziante che ha un'azienda di milioni, quanto il povero negoziante girovago, che ha tutte le cose sue nella povera gerla o nel piccolo carro che conduce con sè, e ha il suo commercio limitato a 20 lire di capitale, se l'uno o l'altro non tengono i registri di commercio.

E questa che la memoria mi suggerisce non è certo nè la unica nè la peggiore delle mende di quel Codice.

Ora, se adunque poniamo dinanzi al nostro pensiero questo evento del giudice unico della Cassazione unica, con organismi speciali, noi ci troviamo (è inutile che entri in dettagli, e l'ora non me li consentirebbe) noi ci troviamo di fronte a riforme veramente organiche le quali darebbero modo di semplificare, di attuare molti degli ordinamenti suggeriti da vari colleghi con molta maggiore autorità; che darebbero cioè la possibilità non solo di attuare delle economie, ma anche di apportare vere e utili riforme alla amministrazione della giustizia, e quindi alla funzione più alta, più importante di uno Stato civile.

Ma dove io credo che più urgente e più sentito sia il bisogno di una riforma intorno alla quale io prego i miei colleghi di consentirmi un cenno speciale, è nella materia della procedura penale.

La procedura penale, me lo consenta l'onorevole guardasigilli, è, non dirò un ordigno da medio evo, come disse qualche collega, ma certamente, come ora è essa, si allontana in modo urtante da norme e concetti universalmente accettati.

Essa non serve a far condannare i birbanti, non serve a efficace guarentigia degli innocenti, non serve ad assicurare quindi alla giustizia il colpevole, non serve infine a nessuno di quegli alti scopi, che sono oggi reclamati da un ordine di idee moderno e civile.

La relazione constata (tolgo di là gli elementi, perchè abbiano fondamento ufficiale) che il 60 per cento dei procedimenti penali conducono a dichiarazioni di non luogo o non giungono alla scoperta dei colpevoli, che così rimangono impuniti. La relazione aggiunge che nel 1891 rimasero ignoti gli autori di 63,068 reati.

Come l'onorevole guardasigilli vede, è dunque matematicamente giusto quello che io dico, che cioè quest'arme imperfetta, che la società confida ai magistrati perchè ne venga la tutela degli onesti e la punizione dei rei, minaccia assai più gli innocenti che i colpevoli.

Anche in questo tema i dettagli non mancano e sono alla portata di tutti sotto forma di statistiche e di tabelle ordinate e perfette.

Io non entrerò qui a fare una completa rassegna delle disposizioni, che una nuova procedura penale dovrebbe contenere. Non è il luogo da ciò, ma limitandomi a qualche dettaglio io noto che abbiamo un primo difetto nel processo inquisitorio.

Questo processo inquisitorio nostro è, secondo il mio avviso, illogico e ritardatore eccessivamente dell'opera della giustizia.

Abbiamo tre forme di istruzione formale, che non hanno in gran parte una sufficiente giustificazione.

L'istruzione cioè è fatta: o dal giudice istruttore solo, o dal giudice istruttore e dalla Camera di Consiglio, o dal giudice istruttore, dalla Camera di Consiglio e poi dalla Sezione d'accusa.

Io non vi citerò l'esempio della Germania e dei Codici degli altri Stati per non fare sfoggio di troppo facile e intempestiva erudizione, la quale ritarderebbe la conclusione delle mie parole; ma è certo che, nel caso concreto, io vedrei molto volentieri abolita quella funzione del giudice istruttore specialista, che si è tentato di creare in Italia togliendola da un altro paese.

Creda, onorevole guardasigilli, che noi non possiamo perseguire e sperare di raggiungere l'ideale di avere dei giudici istruttori, sul tipo leggendario e romantico a tutti noto, riceventi dalla continuità del mandato quasi un'inverosimile facoltà divinatrice e designatrice dei colpevoli più astuti.

A questo non si arriverà mai; il quotidiano esempio ne è la prova migliore e più evidente.

Pur troppo in molti casi da noi si concilia, non dirò si subordina, il concetto della funzione al concetto del bisogno, che ha il giudice, di una maggiore retribuzione. Non è raro il caso in cui l'istruzione dei processi venga data a quel giudice al quale più che agli altri gioveranno quelle 400 lire che si aggiungono allo stipendio del magistrato.

Risparmiando invece quelle 400 lire e dividendo l'istruzione dei processi su tutti i giudici del tribunale, non si perderebbe di vista l'attitudine speciale di un giudice, perchè la scelta dell'istruttore sarebbe fatta caso per caso dal presidente del tribunale, si otterrebbe un più giusto riparto del lavoro, si renderebbe più sollecita la procedura istruttoria e, infine, coll'economia delle 400 lire, si potrebbero aumentare di circa 100 lire gli stipendi dei sostituti procuratori del Re e dei giudici del tribunale.

Ma un'altra questione sorge a riguardo del giudice istruttore.

Per l'articolo 78 del regolamento generale giudiziario, noi abbiamo il divieto che il giudice istruttore segga nelle Corti d'assise, mentre tale divieto non vi è per riguardo ai tribunali correzionali.

Ora, il giudice, abbia o no adempito allo ufficio d'istruttore, nella Corte d'assise, non dirò che faccia da acchiappamosche, come disse l'onorevole Colombo-Quattrofrati, alla cui frase poco riverente io non voglio sottoscrivere, ma per lo meno, non compie certo una funzione essenziale punitiva, mentre la compiono in ogni caso i giudici che seggono in tribunale; sul giudizio dei quali può pesare il preconcetto che è una conseguenza dell'avere eseguita la istruzione e tratto l'imputato dinanzi al tribunale.

Dall'altro canto, gli attuali congegni giudiziari, anche per rapporto alla istruzione dei processi, sono l'effetto di un non lieto fenomeno di cui troviamo la estrinsecazione in molte delle nostre istituzioni.

Pare che noi sentiamo sempre il bisogno di creare una cosa e poi di crearne un'altra, che controlli la cosa creata prima, e poi di crearne una terza che le controlli tutte e due. (*È vero!*)

Questo è un difetto di tutto il nostro organismo. E io ricordo a tale proposito e con vivo plauso le parole rivolte alla Camera l'altro giorno dall'onorevole ministro delle poste e dei telegrafi, l'egregio Maggiorino Ferraris, il quale intanto ha come programma quello di cercare un rimedio a questa inutile sovrapposizione di funzione, ed ha annunciato il suo proposito di abolire taluni degli ispettori del suo Ministero.

Nella materia giudiziaria del giudizio di inquisizione questo fenomeno l'abbiamo esplicato nelle funzioni della Camera di consiglio e della Sezione d'accusa. Quelle due funzioni non hanno ragione di essere, onorevole guardasigilli, in una gran parte dei casi, in tutti quei casi cioè in cui non vi sia reclamo contro il provvedimento del giudice istruttore.

Per le disposizioni attuali si obbligano le Camere di consiglio e le Sezioni d'accusa a rivedere in ogni caso il processo, quando esso debba loro venir sottoposto, anche se non vi siano opposizioni e non si tratti che di una funzione puramente o quasi superficiale. Me ne appello a coloro fra i colleghi i quali hanno pratica di queste cose. Essi sanno quale valore abbiano in pratica codeste pretese revisioni, quando non vi sia dissenso sulla figura del reato e sulla competenza; essi sanno che nel più dei casi la Camera e la Sezione d'accusa non fanno che adottare nel giudizio non solo, ma nelle parole le conclusioni precedenti a cui si muta la forma di intestazioni o poco più.

È così. Date invece la facoltà di adire per un giudizio superiore la Sezione d'accusa quando vi sia reclamo, ma non rendete obbligatorii questi forti ritardi di tempo anche allorquando è evidente la nessuna necessità di una revisione e di un nuovo giudizio.

Perchè in sostanza in che cosa consiste la chiusura della procedura d'istruzione? Niente altro che in questo; nel valutare le prove e gli indizi e nell'assegnare la causa ad un giudice e io non credo che si possa dubitare che i magistrati che hanno istruito il procedimento non siano anche capaci di far ciò.

Io vorrei dunque che il giudice istruttore, controllato dal pubblico ministero, avesse facoltà di fare anche l'assegnazione della causa quando non vi sia reclamo, e nel caso di reclamo questo si sottoponga alla Sezione d'accusa tanto per parte del pubblico ministero quanto per parte dell'imputato.

E così in riguardo della citazione diretta io vorrei che con una piccola modificazione si lasciasse a questo prezioso istituto tutta la sollecitudine della sua funzione, cioè che si accordasse in ogni caso al pretore, il quale assume la istruzione in via di informazione preliminare, di assumere anche l'imputato, non già per mandato di comparizione, ma dietro semplice invito, ottenendo così risparmio notevole di tempo ed evitando una comparizione formale forse inutile.

Una maggiore questione che in verità io non mi sento di affrontare a quest'ora, quantunque i colleghi che mi attorniano mi usino una grandissima benevolenza perdurando nell'ascoltarmi, è quella dell'abolizione dell'appello penale.

Veggo già dei segni di diniego i quali dimostrano che non mancherebbero oppositori a questa proposta e quale dovrebbe essere di conseguenza la larghezza e la esplicazione della discussione.

Non seguirò quei segni nella loro cortese provocazione, ma, rimanendo negli stretti limiti della questione, non creda la Camera che il proporla sia poi una cosa da anarchici o da amorfisti, come si dice ora con termine nuovo.

È, e forse a tutti non è noto, una questione che si discute da venti anni.

Noi troviamo infatti nei precedenti parlamentari il disegno Pisanelli del 1873; quello De Filippo del 1878 e il progetto del Senato, relatore Costa, del 1886.

Su di essa hanno versato le menti e la dottrina di valentissimi magistrati, di guisa che assai poco di nuovo, io credo, potrebbesi dire per o contro essa.

Aggiungasi che abbiamo questa stessa riforma in molti altri paesi e lo abbiamo noi stessi questo istituto per le sentenze nelle quali si pronunziano le pene maggiori, per quelle cioè della Corte d'assise.

E notate che io non vorrei già l'abolizione completa ma una modificazione dello istituto dell'appello come è attualmente. Lasciamo l'appello dalle sentenze del giudice unico ma limitiamolo nelle sentenze del giudice collegiale ai due punti più gravi: errore nella figura dei reati, errore di diritto nella applicazione delle disposizioni della legge che regolano la pena, e lasciamo invece fuori dei casi, le questioni di puro fatto, pure cercando di ottenere insieme maggiori garanzie dal giudizio di primo grado.

Dinanzi alla Corte di appello la causa non apparisce più con quella fisionomia plastica che essa ha per necessità di cose nella prima istanza. Ma anche qui, come ho detto in principio, io non parlo di riforme immediate e da conseguire cogli organismi attuali. Ho detto anzi che noi avendo proceduto a rovescio dovremo per ciò attendere un tempo anche più lungo prima di poter attuare, senza pericolo della giustizia, quelle riforme che, per altri lati pure sarebbero mature. Ma l'accennare fino da ora al punto a cui devesi giungere significa porre alla via fino da questo momento un termine fisso e permanente; significa, in altre parole, scemare le incertezze e affrettare il cammino.

Un'altra questione riguarda l'ammissione della difesa nel periodo istruttorio. Ma dopo le cifre da me citate sulla traccia della relazione, io credo precisamente fuor di luogo parlare di ciò. Se anche ora che la istruttoria è segreta e il giudice non è da alcuna cosa interrotto od attraversato nelle sue ricerche abbiamo il 60 per cento di impuniti od ignoti e possono verificarsi in un solo anno 63,000 casi d'impunità, non è certo il caso di desiderare un qualche rimedio il cui scopo sarebbe di condurre ad una ulteriore riduzione della prima cifra e ad un aumento della seconda.

Io comprendo bene che di contro a queste risultanze materiali e ben sopra di esse sta il fine altissimo del concetto a cui si inspirano i fautori di questa riforma. Ma non è il solo caso che, nella pratica, i concetti più alti e lodevoli trovano le maggiori opposizioni in quelle ragioni di ambiente, di umanità alle quali lo scienziato sovrappone, pienamente convinto, le ragioni della scienza, ma dalle quali è impossibile che il legislatore prescinda.

Facendo posto adunque anche alla questione di principio, ma per modo che non ne

venga offesa a quel concetto medesimo della giustizia che deve predominare, io vorrei accordato un maggior termine alla difesa dell'imputato quando il periodo istruttorio è chiuso, dandole cioè la facoltà di esaminare il processo e di introdurre eventualmente delle prove prima che il procedimento sia assegnato ad udienza. Se in quel termine noi concederemo anche la facoltà, non di una vera e propria controistruttoria, ma di fornire nuovi elementi o di additarli, noi avremo, io credo, fatta giusta misura al diritto individuale e insieme a quello sociale.

Un'ultima parola e ho finito.

Si è parlato del lavoro dei carcerati quando si discusse il bilancio dell'interno, e ho sentito accennare in quella occasione dal Governo a un argomento materiale, il quale si opporrebbe alla perdita da parte dell'erario del profitto che questo ora ritrae dal lavoro carcerario medesimo.

Io non entrerò in questo campo, se non in quanto esso ha attinenza col bilancio attuale, e non vi entro anche perchè tutti sanno che la riforma dei penitenziari deve essere un necessario complemento della modificazione della nostra legge punitiva, ma deve rimanere per inelluttabile forza di cose e per molto tempo ancora allo stato di *desiderata*. Siamo dunque lontani da ciò per ragioni che è inutile vedere adesso, ma io vorrei che si pensasse a toccare questa parte delle disposizioni carcerarie che è in relazione col lavoro dei condannati. E in ogni modo poichè questo che io faccio non è che una specie di sommario indicativo delle varie riforme che a me sembrano buone o che meritano almeno di essere studiate, così io mi permetterò anche a tale proposito poche considerazioni che sottopongo alla saggezza dell'onorevole ministro.

Non può esservi dissenso intorno al dovere del colpevole di lavorare perchè il lavoro è moralità, è virtù, è riparazione materiale insieme e morale, è una garanzia infine che il colpevole uscendo dal carcere riprenderà la diretta via, e all'onesto cammino sarà sprone e guida il lavoro appreso o non dimenticato; ma io vorrei che tale lavoro non mirasse semplicemente o precipuamente a una utilità dello Stato.

Il primo dovere del colpevole è quello di riparare i suoi torti verso la società, ma più ancora e prima verso l'individuo che fu vittima del suo malefizio quale esso sia.

Al primo di questi doveri, se pure può chiamarsi in tal caso con questa parola forse non del tutto esatta, ma di cui gli egregi colleghi comprendono meglio che essa non dica il significato, egli adempie scontando la pena che gli fu inflitta, mentre al secondo, che è un vero e proprio dovere, e un'opera oggettivamente e soggettivamente riparatrice, vorrei che venisse anzitutto diretto il profitto del lavoro che esso può compiere negli stabilimenti carcerari. E a questo lavoro, a renderlo più assiduo e maggiormente profittevole, io credo che potrebbe venire collegata come premio alto e moralmente significativo, in quei casi in cui con esso si giunga alla riparazione del danno riconosciuto e giudicato, una abbreviazione dei termini per la riabilitazione, una maggiore larghezza nella concessione di quella libertà condizionale che è una delle più notevoli riforme portate dal nuovo Codice penale.

In questa guisa che io ho semplicemente tracciata, ma della quale si potrà fare largo tema di disputa quando ne venissero proposte le modalità, il lavoro del carcerato sarebbe doppiamente riparazione e virtù, sarebbe opera insieme lusingatrice e moralizzatrice.

E ora, onorevoli colleghi, io vi ringrazio di nuovo per la vostra cortese attenzione. Lasciatemi ripetere che non ho inteso discutere delle riforme, ma solo indicarne alcune delle quali da altri non erasi fatto cenno; di esprimere, su talune di quelle già accennate, il mio avviso.

Ho voluto, più che tutto, specialmente segnalare, come è nella coscienza mia e di molti altri di voi, il bisogno, la urgenza, che si ponga mano finalmente a una riforma, ad una radicale modificazione delle norme della nostra procedura penale. Io spero su questo tema una parola esplicita dall'onorevole guardasigilli al quale, io confido, deve pur sorridere il pensiero di lasciare traccia durevole dell'opera sua soddisfacendo a un così generale e fondato desiderio.

Quando queste riforme verranno in discussione io mi auguro di poter tenere l'arringo, gregario modesto dei molti maggiori che vorranno certamente dare agli intenti comuni l'autorità della loro scienza e della loro parola.

Onorevoli colleghi, anche su questo campo, la nostra via è nettamente e chiaramente segnata.

Essa ci dice di operare per guisa, che la nostra patria, uscita dalle distrette nelle quali ora si agita, trovi i suoi ordinamenti giudiziari a quella elevazione a cui le dànno diritto, che le indicano, anzi, quasi come un dovere, le sue gloriose tradizioni, a quella elevazione che non solamente è indice sicuro, ma fattore essenzialissimo del benessere economico e della civile prosperità. (*Bene! Bravo! — Approvazioni — Congratulazioni*).

Presidente. Il seguito di questa discussione avrà luogo nella prossima seduta mattutina.

La seduta termina alle 12. 10.

PROF. AVV. LUIGI RAVANI
Direttore dell'ufficio di revisione.

Roma, 1894. — Tip. della Camera dei Deputati.