

CCLXXXVI.

1ª TORNATA DI MARTEDÌ 26 GIUGNO 1894

PRESIDENZA DEL VICE-PRESIDENTE DAMIANI.

INDICE.

Disegno di legge	Pag. 10713
Bilancio di grazia e giustizia (<i>Seguito della discussione</i>):	
Oratori:	
BONACCI	10723
CALENDA DI TAVANI, <i>ministro guardasigilli</i>	10713-25
PALBERTI	10726
VISCHI	10726

La seduta comincia alle 10.

Miniscalchi, *segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana precedente che è approvato.

Seguito della discussione del bilancio di grazia e giustizia.

Presidente. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dello « stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e culti per l'esercizio finanziario 1894-95. »

L'onorevole ministro ha facoltà di parlare.

Calenda di Tavani, *ministro di grazia e giustizia*. Nella seduta di sabato mi studiai di rispondere alla maggior parte delle interrogazioni ed osservazioni che erano state fatte da varii oratori intorno al bilancio di grazia e giustizia e dei culti. Debbo ora ancora rispondere a tre o quattro altre interrogazioni, e quindi tratterò nel modo più semplice che

mi sia possibile, gli argomenti più importanti del giudice unico, dell'appello penale e della terza istanza o cassazione.

L'onorevole Graziadio fra l'altro ebbe a rilevare come per una somma di lire 7,100,000 di annualità, censi, canoni ed altro si venisse a spendere per spese di amministrazione del Fondo per il culto quasi un milione.

Per verità l'onorevole Graziadio avrebbe potuto osservare che questa spesa di un milione rifletteva tutte quante le partite in riscossione, non le annualità soltanto.

Ma poi, avuto riguardo alla natura delle annualità medesime che sono tanti piccoli censi, avuto riguardo a ciò, che 10 o 15 anni fa ammontavano a non meno di 600,000 gli articoli di riscossione per questa categoria di redditi, i quali anche oggi si avvicinano ai 400,000, vedrà come davvero le spese di riscossione non sono gravi, e come non riscuotere tutto quello, che è segnato in bilancio, non sia colpa della amministrazione, ma della ineluttabile forza delle cose.

Basterà a giustificare l'amministrazione del Fondo pel culto un semplice fatto: che cioè questi residui attivi nel 1878 ammontavano a lire 76,686,183, ed ora non si tratta che di lire 20,541,000. Quanto poi al metodo di riscossione per via d'appalto, dirò che fu tentato, ma con effetti disastrosi; e si dovette abbandonarlo.

Ad altre domande, fatte circa il bilancio di grazia e giustizia in relazione al gratuito patrocinio dagli onorevoli Canegallo ed Aguglia, trovomi di aver già dato risposta quando

discussi la relazione della Giunta generale del bilancio.

Altrettanto dirò per gli uscieri giudiziari, dei quali si sono occupati gli onorevoli Colombo-Quattrofatti, Gabba e Aguglia, e per il personale di cancelleria, che fu oggetto di grande interessamento da parte degli onorevoli Franceschini, Castorina ed Aguglia.

Per quanto riguarda le tasse giudiziarie, delle quali si vorrebbe una riforma (ed è desiderio dell'onorevole Colombo-Quattrofatti) dichiaro che sarà anche questo oggetto di studi da parte del Ministero; e si cercherà provvedervi o in occasione della riforma dell'ordinamento giudiziario o successivamente, se il tempo non bastasse.

L'onorevole Franceschini sostenne anche che non dovesse ammettersi l'esercizio cumulativo della professione di avvocato con quella del procuratore.

Mi sovviene che fin dal 1887 quando io mi trovava in alto ufficio a Roma, ebbi a lavorare in apposita Commissione per la riforma della tariffa e dell'esercizio della professione di avvocato e procuratore. Me ne occuperò, se il tempo non sarà tutto volto a riforme più urgenti.

In quanto al Codice di commercio per cui l'onorevole Canegallo mostrò molto interessamento parlando della moratoria, anticamera del fallimento, ed accennando alla convenienza di un concordato preventivo, mi piace dirgli che la Commissione del codice di commercio da me creata, che già si è riunita, e che ha fatto oggetto di studio le più importanti materie, ha già preparato uno schema intorno al concordato preventivo, ed andrà presto a discuterlo in seduta plenaria.

Ed ora *paulo majora canamus*.

È stato oggetto di discussione e di voti da parte di diversi oratori dell'assemblea la istituzione del giudice unico, specialmente da parte dell'onorevole Canegallo, seguito dal Franceschini e dallo Sperti. Hanno accennato alla terza istanza gli onorevoli Canegallo, Aguglia, Gabba e Franceschini; anzi il Franceschini indirizzava a me la precisa domanda: Che n'è dei vostri progetti, delle idee manifestate anni addietro in Senato, quando fu creata l'unica Cassazione penale? Perché non presentate la legge per la istituzione, quale che debba essere, del supremo magistrato? E timidamente, l'onorevole Sperti chiede s'abolisca l'appello penale.

E qui non posso non ricordare quello che l'onorevole Rinaldi disse al termine della sua orazione: che non è tempo di studiare, ma bisogna avere studiato; e che meglio del non far nulla, giovi il fare, pur non facendo bene. Io sono precisamente dell'avviso dell'onorevole Rinaldi, che non si possa stare a questo posto se non si abbiano i propri studi, le idee proprie; e che meglio è fallare che non fare. È stato sempre questo il mio programma. E quà non sarei pervenuto, nè avrei inattesa-mente tenuto alti uffici, se non avessi fatto qualche cosa in vita mia. E l'ho fatta a Palermo, l'ho fatta a Torino, l'ho fatta a Napoli, aperto dicendo come io sentissi della cosa pubblica, massime in relazione all'ordinamento dei giudizi.

Per il magistrato non c'è altra azione che la parola; la parola parlata o la parola scritta. E il non avere pel passato taciuto ha porto occasione, all'onorevole Colosimo, di dire: voi ci avrete detto delle cose discrete, ma io non ho fede in voi. Non vi fo uomo da attuare le riforme che forse avete progettate. E traeva argomento a portare questo così equo giudizio di me, da talune parole da me pronunziate il 3 gennaio 1893 all'Assemblea generale della Corte di Cassazione di Napoli, quando, pur deplorando le condizioni fatte all'Italia da un insieme di cose, che non accade qui venir discutendo, quasi incoravo coloro che paventavano i grandi mutamenti nell'ordine dei giudizi. Io dicevo:

« Certo stan per costoro a bene sperare le difficoltà grandi surte ad ogni accenno di riforma, vuoi nell'ordinamento giudiziario, vuoi in altri dell'organismo dello Stato. Informino al riguardo la legge sulla circoscrizione delle preture; quella invano tentata delle Provincie; i pieni poteri, indarno attesi, per riforme più ampie e comprensive degli ordinamenti vari dello Stato; gli squilibri finanziari che dominano ora il mondo politico, e il distraggono da riforme che alla questione economica strettamente non si collegano; e il periglio grave che riforme, escogitate sotto cotal presura, faccian di esse smarrire il fine ultimo, il miglior governo delle popolazioni.

« E, per ciò che più da vicino attiene alle cose giudiziarie, oggi più è difficile il problema, essendo stato l'albero già sfrondata, e recisi i rami secchi o poco promettenti, per l'abolizione dei Tribunali di commercio, la riforma delle Cancellerie, la crea-

zione dell'unica Cassazione penale, la riduzione delle Preture, e pel riordinato tirocinio giudiziario. Di piccole riforme non resterebbe che quella dei giudici *a latere* del Presidente delle Corti di Assise; ma sarebbe essa risparmio di spesa, non miglioramento, danno anzi e periglio al retto funzionare di quella parte importantissima della giustizia punitiva. E gli eventi parlamentari, la instabilità dei ministri, la esperienza del passato, rendono difficilissimo a qualsivoglia valoroso Guardasigilli conseguire riforme sostanziali dell'organismo giudiziario, inseparabili da una nuova più razionale circoscrizione.

« Fu già detto: prima che nuove imposte, si riducano Corpi d'armata, Corti di Cassazione e di Appello, Prefetture e Tribunali, Intendenze di finanza, ed altro, ed altro.

« Quanta verità e quanta impossibilità di fare! Non appena si tocca all'interesse materiale di popolazioni, di cui i legislatori nostri son creature, la vista del bene generale si annebbia; gl'interessi lesi prendono il di sopra; e il danno lievissimo attuale sottrae allo sguardo i grandi, universali, futuri vantaggi.

« Ci son voluti venticinque anni per veder, coll'unica Cassazione penale, attuato in parte il principio scritto nella legge organica del 1865; e neppur sarebbe stato, senza il nuovo Codice penale. Fu virtù di uomo, che trasse ragione da quel fatto d'altissimo interesse giuridico e nazionale, per conseguire un concentramento di giurisdizione, che nelle parvenze sue dello esistente nulla sopprimeva; e perchè le Sezioni Unite concentrate in Roma, mentre erano ancora un passo alla unificazione del Magistrato Supremo, affidavano di una più lunga durata del provvisorio, poichè al più urgente si era provveduto.

« Se non fosse stato un riparo ai danni materiali per le ridotte preture, la legge, tanto attesa, su l'ampliata competenza dei Conciliatori sarebbe ancora un desiderio; tanto è pesante e fortunoso il funzionare degli ordini parlamentari!

« Or mai è comune la credenza che il molto conseguire sia impossibile, il poco non facile se una buona stella non assista.

« La legge su i manicomiali, quella sullo stato degli impiegati civili, le altre su l'avanzamento dell'esercito e su gli infortunii del lavoro e, per non uscire dal campo nostro, le

piccole riforme sulla procedura penale, le piccolissime sul procedimento sommario, che contano ormai venti anni di attesa, votate dal Senato impuntarono alla Camera.

« Ora chi guardi che porre mano alle circoscrizioni giudiziarie non si può — se non si vuole andare all'impazzata tutto per economia disorganizzando — senza affrontare ciò che resta del problema dell'ordinamento giudiziario, vedrà la poca o nessuna speranza che la cosa riesca, se pur si osi la soluzione affrontare, e la pochissima che ci sia un ministro che vi si spinga; parato com'ogni precursore ad incontrare il martirio.

« Mi ricorda di quel che, scrivendo nel 1885 sul Supremo Magistrato, dissi a proposito di coteste riforme, parendomi doversi innanzi ad ogni altra cosa stabilire « quanta via è da percorrere per ottenere la ricognizione certa, irrevocabile del diritto proprio, ossia, in linguaggio giuridico, per avere la *cosa giudicata*. Ognuno intende — io dicevo — che solo secondo la maggiore o minore lunghezza della via si può, e si deve misurare la celerità o la lentezza dei giudizi. Di qui si fa chiaro come il fondamento di questo fattore della buona giustizia, e il problema primo da risolvere, quello sia di un savio ordinamento delle giurisdizioni; avvegnachè lo smiuzzamento di esse in gradi molteplici, tutti da percorrere, conduca a quegli eterni processi che per lo innanzi un secolo all'altro tramandava — cosa nè pur concepibile nella età presente — e per converso la unicità del grado, e la mancanza di ogni revisione, menino al vizio opposto di strozzar la giustizia, e quasi certamente il torto e l'errore porre in luogo del diritto e della verità (1).

« Un organico giudiziario deve essere la espressione di un unico razionale concetto, le cui parti non possono le une dalle altre disgiungersi; e se scopo di esso è proclamare il verbo ultimo della giustizia, ove prima non si determini il magistrato cui spetti pronunziarlo, il modo suo di essere, per quali vie ad esso si pervenga, non saran riforme ma raffazzonamenti; ed è vana cosa parlar di nuova circoscrizione se non si affrontino e risolvano i problemi del giudice unico, dell'appello penale, della terza istanza, o revisione, o cassazione.

(1) *Il supremo magistrato*. Discorso alla Corte di Cassazione di Torino del 3 gennaio 1885, pag. 23.

Ecco dunque i tre problemi da affrontare: giudice unico, appello penale, supremo magistrato. E in quello scritto tutti li affrontai e di tutti proposti la soluzione.

Ora a me sembra che la Camera possa meco convenire che scopo e fondamento di ogni riforma nell'ordine giudiziario debba essere questo, di conseguire una giustizia imparziale, illuminata, sollecita. Alla imparzialità si provvede precisamente con la legge intorno al tirocinio giudiziario, e colle altre che assicurano la indipendenza e la inamovibilità dei magistrati. Alla dottrina si provvede con le leggi, che stabiliscono le norme per l'ingresso e le promozioni nella magistratura, con la sufficienza degli stipendi e col ridurre i magistrati al numero strettamente necessario.

Ed a questo riguardo la Camera non vorrà disconoscere che una stessa legge naturale governa il mondo fisico e il morale; e come essa non dà che in iscarsa misura individui che superino la comune fisica statura, così scarso dà pure il numero di quelli che intellettualmente sugli altri sovrastano; onde si va contro a cotesta naturale legge, quando si creda possibile di avere al vertice, o quasi, della piramide giudiziaria uno stuolo numeroso di magistrati, tutti elettissimi.

Alla celerità poi, oltre che con buoni metodi procedurali, si provvede con la razionale ripartizione dei gradi di giurisdizione.

E sul riguardo a me pare essere nella coscienza giuridica di tutte le civili nazioni questo: che un doppio esame basti a dare la presunzione della verità nei giudizi. Tale concetto io lo espressi con queste parole appunto nel 1885 al supremo magistrato subalpino:

« Intorno a cotesto problema degli ordini giudiziari, e quindi a raggiunger lo scopo della giustizia sollecita ed illuminata — illuminata non per sola luce d'intelletto e scienza di magistrati, ma pel pieno svolgimento altresì dei fatti della causa — furono nelle odierne civili nazioni posti due cardini fondamentali al processo civile, cui più specialmente la questione riguarda. Sono essi: il duplice esame della causa, mediante richiamo dalla sentenza del primo giudice a magistrato più dotto ed autorevole: la facoltà pienissima di istruire la causa in ambo i gradi, così che il secondo esame abbia a scopo di correggere non pur l'errore del giudice, ma di provvedere alle omissioni, alle irregolarità

commesse dalle parti o dai difensori, e il primo giudizio sia come preparazione al secondo che è il definitivo, pel quale la società possa *presumere* siasi raggiunto il vero di cui si andava in cerca. »

Questo principio che fu coevo alla codificazione delle leggi e che fu rispettato dalle monarchie restaurate al cominciar del secolo, è quello che ha imperato, ad eccezione delle Province lombardo-venete, nell'Italia nostra sino al 1865; e dopo quell'epoca fu con le leggi unificatrici esteso a tutto il Regno. Del principio, del duplice esame e dell'altro, della piena facoltà d'istruir la causa in ambo i gradi di giurisdizione, nessuno potè mai porre in dubbio la giustezza, essendo conforme a ragione che un primo ed un secondo esame bastino ad accertare i fatti, a stabilirne il valore giuridico, e che il secondo giudizio, agevolato dal primo esame, e renduto da un collegio più numeroso di magistrati, per scienza e lunga pratica del primo giudice più autorevoli, debb' affidare dell'esattezza e giustizia sua, per quanto da uomini possa attendersi; avvegna- ché l'errore, la negligenza, l'ignoranza possano filtrarsi in qualunque più studiato convegno; e non diano maggior sicurezza un terzo, un quarto, o un quinto esame, e assai volte fu visto come il quarto giudice abbia disfatta l'opera del terzo, approvando quella del secondo, e il quinto giudice disfatta l'opera del quarto.

Ora, dovrà il giudice di prima istanza essere collegiale?

Tale questione è stata posta dall'onorevole Canegallo; ed io non esito ad associarmi alle sue idee. Io ritengo che il giudice di prima istanza debba essere singolare. Ricordo quello che diceva Massimo D'Azeglio: « L'età nostra è dominata da un bisogno di responsabilità universale » e questa responsabilità non si sfugge da chi è solo a giudicare, poichè non può nascondersi dietro la impersonalità del collegio.

Senza discutere sui pregi di questa istituzione, di cui furono fautori Bentham, Comte Rey, Odillon Barrot e il Righi, relatore della Commissione presieduta dal Tajani incaricata nel 1834 di studiare il riordinamento generale delle funzioni giudiziarie, accenno alla Camera un fatto solo; ed è che noi ci siamo già sulla via del giudice unico in prima istanza.

Ciò non si è avvertito, ma la cosa è pro-

prio così poichè, avendo estesa la competenza del conciliatore, da lire 30 a lire 100, triplicandola cioè, abbiamo attribuito al giudice unico i quattro quinti (è la statistica che lo dice) di tutte le contese giudiziarie civili. Rimane l'altro quinto ripartito fra i tribunali e le preture. Ora è nella coscienza di tutti che la competenza del pretore debba essere assolutamente aumentata, perciocchè altrimenti rimarrebbe grandissimo lo squilibrio tra i due istituti. Se con la medesima proporzione triplicate la competenza dei pretori, (e lo potete tanto più perchè non si tratta di affidare la cognizione delle cause a giudici inesperti, digiuni di cognizioni legali, ma a magistrati esperti, poichè non si diviene pretore, se non si è stato uditore od aggiunto giudiziario), dovrete portare questa competenza a 5,000 lire.

Quando i pretori saranno investiti di questa più alta competenza, non rimarrà, pei tribunali, che un quindicesimo di tutte le contestazioni civili. Or bene, e dove è più il giudice collegiale di prima istanza, se un quindicesimo soltanto di tutte le contestazioni civili sarà riservato ai tribunali? E per quale ragione dovrà esserci questa grande anomalia, di tribunali, giudici al tempo stesso di primo e di secondo grado, la quale, come diceva il Boyer-Collard, « crea de' feudatarii senza sovranità, o piuttosto fa ogni feudatario sovrano del suo vassallo, vassallo esso stesso di un più alto signore »? di tribunali cioè giudici di appello delle sentenze dei pretori, ed essi stessi giudicati dalla Corte d'appello? Per quale ragione dunque, anche questo ultimo quindicesimo delle contese civili non sarà affidato al giudice singolare? Io trattai la questione, appunto nell'anno scorso; la trattai mostrando come avrebbesi potuto, volendo, affidare tutto ai pretori, i quali son già investiti della più parte delle contese; e trassi argomento da quel che è in Inghilterra per i giudici delle contee, e da quel che era nel Lombardo-Veneto pei pretori. Ma, del resto, io conchiudeva (poichè intendo che non sempre la ragion di Stato consente di fare tutto quel che la scienza, con le sue logiche conseguenze, imporrebbe) io conchiudeva così:

« Ad ogni modo, a meno rimutar lo esistente; a non porre a rischio la celerità dei giudizi, gravati essendo i Pretori pur del penale e di altre svariate mansioni; e a non confondere nella stessa persona, o ente, la

funzione insieme di magistrato di prima istanza e di appello, solo tollerabile nel Pretore per necessità di cose, specialità di giudizi, e qualità del primo giudice, il Conciliatore; a serbare infine i vantaggi della collegialità al giudizio di appello, che è il definitivo, e quei della singolarità al giudizio di prima istanza che ne è la preparazione; tutto quel che fosse da sottrarre nel civile alla competenza pretoria per importanza di valore o *specialità di materia*, potrebbe essere affidato ad un più alto giudice singolo nelle attuali sedi de' Tribunali; al Tribunale riservando le appellazioni dalle sentenze de' Pretori, e alle attuali Corti gli appelli dalle sentenze di contesto nuovo, più alto, più raro, giudice singolare. »

Ed allora, quando le cose così fossero ordinate, intendono come gli spostamenti, salvo il numero delle persone, e salvo la soppressione di qualche collegio, sarebbero minimi; rimarrebbero i conciliatori, rimarrebbero numerose le preture, e dove sono tribunali, vi sarebbero tanti giudici unici, o *giudici civili*, enti a sè, o facienti parte del tribunale locale, quante sono le attuali sezioni dei tribunali civili.

Ed avremo gli appelli dalle sentenze dei conciliatori ai pretori, gli appelli dalle sentenze dei pretori ai tribunali, gli appelli dalle sentenze del giudice civile unico alle Corti d'appello.

Ed intenderanno allora, ampliata tanto la competenza del pretore, quanto vantaggio le popolazioni abbiano a risentirne.

Le popolazioni in atto, colla ampliata competenza dei conciliatori, trovano il giudice della quasi totalità delle loro contese all'uscio di casa, lo trovano nel comune stesso, mentre prima dovevano andarlo a cercare nella sede della pretura. Quando si aumenti la competenza del pretore, nel civile, insino alle 5,000 lire, le popolazioni troveranno nel pretore (senza andarlo a ricercare nel tribunale tanto più discosto da loro) il giudice di quasi tutto il restante delle loro controversie.

E questa nuova organizzazione delle preture agevolerebbe la soluzione di un altro problema, quello della *postulazione* dinanzi ai pretori; perciocchè di tanto aumentata la competenza pretoria, sarà necessario far sì che davanti al pretore, come giudice di prima istanza, debba non un procuratore qualunque, un mandatario, un *cavalocchi*, ma un

procuratore legale od altra persona autorizzata, essere il difensore della lite.

Ed aggiungo, per rispondere ad un'altra obiezione, o semi-censura, fatta dall'onorevole Rinaldi, a proposito delle Commissioni, che questo provvedimento, innestato all'altro della eventuale creazione delle sezioni di pretura, risolverebbe in modo adeguato il problema, intorno al quale tanto ancora si discute, della migliore costituzione della giustizia pretoria nelle civili contese; sezioni le quali vogliono essere istituite, non per soddisfare a vanità comunali, ma a bisogni certamente riconosciuti. Io aspetto da apposita Commissione lo schema che completamente le organizzi, movendo dal concetto che esse siano costituite in modo quasi permanente, in questo senso; che la sezione abbia un vice-pretore stabile, il quale invece di dimorare nella sede della pretura insieme all'altro vice-pretore, dimori nella sede della Sezione qual delegato del pretore; che ivi sia un vice cancelliere di carriera, il quale sia ad un tempo il cancelliere dell'ufficio di conciliazione, e faccia suoi i proventi, con risparmio dell'erario; e siavi pur l'usciera, il quale potrebbe anche essere l'usciera della conciliazione, ma con più blanda tariffa, riservata la potestà al pretore, in giorni determinati, di recarsi alla Sezione di pretura per trattare le cause di maggiore importanza.

Ecco per qual guisa sarebbero soddisfatti i desiderî delle popolazioni, e noi avremmo dato quel tale ordinamento economico, logico e scientifico al tempo stesso, che deve essere nel voto della Camera e del Governo.

E vengo all'appello penale.

Io non mi sono mai persuaso della convenienza scientifica e politica dell'appello penale, quando i giudizi penali riposano tutti sul fondamento della pubblica, orale, discussione.

Ho potuto spiegarmelo e subirlo, l'appello, allorchè è concesso contro la sentenza del giudice singolare, non offerendo il giudizio di un uomo solo tale garanzia da far tranquille le coscienze, allorchè ne va della vita, delle sostanze, dell'onore dei cittadini. Ma trovo illogico che dov'è un tribunale collegiale a conoscere, nel dramma palpitante che si svolge sotto i suoi occhi, il vero de' fatti umani, venga il magistrato di appello, leggendo solo nelle mute carte, a dare altro giudizio sul fatto, e all'autore di esso infliggere tutt'altra pena.

Io questo non me lo sono mai spiegato, massime vedendo che le cause di alta criminalità si compiono in un solo grado di giurisdizione, davanti alle Corti d'assise dalle quali non si reclama magistrato di appello. O perchè dunque non debbono star ferme anche le sentenze dei giudici collegiali penali? Quando avrete stabilita la parità dei voti in favore dell'accusato, avrete date maggiori garanzie all'imputato di quelle che non vengano dai giudizi per Corte d'assise; perciocchè in questi giudizi bastano sette voti, cioè la metà più uno, per condannare, mentre se il collegio fosse composto di quattro giudici, la parità de' voti giovando all'imputato, occorreranno per la condanna i tre quarti del numero dei voti.

Ma non daremmo un salto nel buio; nè ad abolire l'appello penale saremmo i primi. Ministro il Glaser, dopo 12 anni di studio, il Codice penale austriaco del 23 maggio 1873 nega l'appello per la questione di fatto. In Germania l'ordinamento giudiziario del 27 gennaio 1877, e il Codice di procedura penale del 22 febbraio anno medesimo, consentono contro le sentenze dei Tribunali provinciali e per giurati il solo gravame di *revisione* (specie di ricorso per Cassazione) quando la nullità abbia influito su la sentenza, la quale può dalla stessa Corte di revisione essere modificata. Di abolire l'appello penale il guardasigilli Pisanelli fece proposta al Senato sin dal 1863, e dirò pure, che di questa questione dell'appello penale, ebbe ad occuparsi la Commissione legislativa del 1865, della quale io aveva l'onore di far parte.

Si era disposti ad abolirlo; ma il Chiaves fece rilevare lo stato miserando dei tribunali; perciocchè non dovete obliare, che in quell'epoca era sorto uno stuolo numeroso di tribunali circondariali con giudici spesso non laureati, entrati a farne parte in quarta categoria con sole lire 2000 di stipendio, e poco v'era da affidarsi ai pronunciati di giudici di quel genere: e per questo l'appello fu mantenuto. Ma dopo 30 anni, ben altra è la condizione della nostra magistratura, che per tante vie ci siamo studiati di rialzare per carattere e coltura, ed oggi abbiamo reso così difficile lo entrarvi che quasi, non troviamo chi vi si pieghi.

Del resto prima del 1862 in mezza Italia l'appello penale non esisteva.

Tutto il Mezzogiorno aveva le Corti crimi-

nali provinciali, che giudicavano senz'appello tutte le cause che ora sono di competenza dei tribunali e delle Corti di assise. Nè è possibile razionalmente che la cosa altrimenti vada. tranne che non vogliasi in appello il rinnovamento della pubblica discussione, il che significa moltiplicare i giudici, nel momento in cui ci dibattiamo per decentrare, per semplificare, per ridurre le spese. E raggiungerebbe forse più sicuramente il vero? Non già; chè il rinnovamento di discussione a distanza di mesi e forse di anni, non sarà che l'eco pallida del vero; l'interesse delle parti e il tempo trascorso avendo così influito sugli animi dei testimoni, che essi pur non volendolo diranno tutt'altro che il vero.

Dunque per concludere, non è chi non veda come il duplice esame, che è ordinaria guarentigia nella trattazione dei negozi, torna a tutto danno nei giudizi penali, se questi non possono in appello svolgersi colla solennità delle forme e la oralità di prove osservate in prima istanza; le quali soltanto possono del fatto delittuoso designare la vera natura, la maggiore o minor gravezza.

Oggi per un raro errore giudiziario, non impossibile al certo, si hanno tuttodì molteplici emendazioni ispirate a criteri affatto diversi dall'*intima convinzione* ch'è il criterio solo imposto al giudice di prima istanza; convinzione che può solo attingersi nello svolgimento del dramma giudiziario, per la voce parlata di accusati, denunzianti e testimoni, e pel loro atteggiarsi dinanzi al tribunale che giudica; ed emendazioni cosiffatte non possono essere sicura espressione del vero e del giusto.

Il giudizio d'appello non può dunque essere critica esatta della sentenza, perchè manca al secondo giudice quel materiale di prove ricchissimo che il primo si ebbe, non essendo la scritta parola di un verbale di dibattimento che l'eco lontana e confusa dell'orale discussione che di luce vivissima rischiarava il primo agone giudiziario. Non può neanche essere provocazione a novello dibattito per chiarire il vero, perchè il tempo trascorso e le male arti trasformano le testimonianze stesse, e la seconda sentenza finisce per divenire primo irreparabile giudizio sul fatto.

Il giudizio d'appello poi mina il principio dell'*intima convinzione* che i giuristi tedeschi denominano *percezione immediata*, fon-

data tutta sulla oralità; contraddice al rito vigente per l'alto criminale; produce la mostruosità di dar prevalenza talora a soli due voti ottenuti nel processo scritto su cinque, tre dei quali promanavano da un solenne orale dibattito; crea un conflitto insolubile tra due sentenze difformi, non potendosi invocare il principio di prevalenza gerarchica in fatto di libero convincimento; altera il sistema delle nullità con due esami, permettendo nel caso di nullità processuali, di pronunziare in merito sul fondamento della stessa nulla procedura; crea lo sconcio giuridico di non potersi aumentare la pena di fronte ad una nuova figura di reato, sorta in appello; rende il giudice di appello arbitro assoluto, senza freno e norme di procedura; sminuisce in quei di prima istanza la coscienza della loro responsabilità; ne sfata l'autorità con le frequenti, facili riforme delle sentenze rispetto alla pena; e col maggiore dispendio dell'erario; e col turbamento della pace pubblica compromette l'efficacia della giustizia punitiva.

Vengo ora all'ultimo punto di questa mia breve trattazione; il supremo magistrato.

La Camera mi consenta, mi consentano gli onorevoli deputati, che si occuparono della questione, che io non tratti il merito di essa. Non è questo il momento; ma quando ne sarà il caso, discorreremo a fondo l'ordinamento della suprema magistratura.

Io me ne occupai in un momento della nostra storia giuridica italiana, quando parevami che in mezzo a moltissime innovazioni, di non dubbia utilità, si minacciasse all'Italia la iattura di istituire un terzo grado di giurisdizione, oltre ai due, che avevamo in merito, ed oltre quello della Corte di cassazione. Fu nella relazione dell'onorevole Righi, splendissima relazione, che io intravidi questo pericolo nel 1884; e feci tema della mia orazione inaugurale del gennaio 1885 davanti alla Corte di Cassazione di Torino, la costituzione del Supremo Magistrato.

Io accennai in quell'occasione alle riforme che secondo me, era indispensabile d'introdurre nell'istituto della Cassazione se volevasi che esso rispondesse ai fini pratici della giustizia, ed ampiamente trattai la questione della Terza istanza, della quale io prima di quell'epoca era quasi per istinto ammiratore, o che la si riguardi nel sistema austriaco o nell'altro della Rota Romana.

Mostrai l'impossibilità di avere quelle tali sentenze conformi che sono il cardine fondamentale di questo istituto, e per ottener le quali occorre talora una serie interminabile di liti. Dissi dei vantaggi dello istituto della Cassazione; ne posi in vista i difetti; e mostrai la necessità urgente di purgarnelo, se vuolsi davvero dare alla Italia la definitiva suprema magistratura. Chi ne abbia vaghezza potrà leggere quel mio scritto.

La questione della Terza istanza o dell'istituto di Cassazione non è nuova: essa fu lungamente agitata ai primordi del secolo nel Mezzogiorno d'Italia ove fino al 1809 era stato in vigore l'istituto della Terza istanza; dappoichè fu il Codice francese che ci apportò l'istituto della Cassazione.

Nel 1815 i luminari della scienza nella Consulta di Stato napoletana studiarono se dovevasi far rivivere l'istituto della Terza istanza, o tener fermo l'istituto della Cassazione. Ed il Capone, il Liberatore e il Niccolini che avevano veduto funzionare l'uno istituto e l'altro, vollero mantenuta la Cassazione.

In epoca più a noi vicina, nel 1872, fu amplissimamente discussa la cosa nel Senato italiano; ed uno dei più recisi avversari della Terza istanza fu il venerando Sebastiano Turchio, il quale educato al Foro nel sistema austriaco, era stato l'ultimo supremo moderatore del Tribunale di Terza istanza, cessato di esistere nel 1871, e fu la questione risolta a favore della Cassazione.

Ho inteso dire che c'è nella Camera un numero di deputati che vagheggiano la Terza istanza.

Sarebbe un danno se così non fosse, perciocchè non si abbandonano tradizioni e convinzioni senza essere persuasi che sieno erronee. Ma a cotesti valentuomini io posso opporre e il Cassinis col suo progetto del 1861 informato al sistema di Cassazione; il Miglietti con simile progetto nel 1862; l'ordinamento giudiziario del 1865, tutto fondato sull'istituto dell'unica Cassazione, perciocchè delle diverse Corti di Cassazione si parla nelle disposizioni transitorie; e nel 1867 la Commissione famosa dei 15, che disse la riforma giudiziaria dover poggiare sull'istituto di Cassazione; e il progetto del De Falco discusso in Senato nel 1872, e quello migliorato corretto e del Vigliani nel 1875.

A opinioni singole posso contrapporre la

opinione del De Falco, del Mancini e l'opinione del Pisanelli, del quale giova ricordare le parole scritte nel suo commentario al codice di procedura civile: « questo istituto reggerà, giova sperarlo, a tutti i colpi delle innovazioni, come una di quelle grandi conquiste che la civiltà non può più perdere senza indietreggiare essa stessa. »

Vedete dunque, quanto era ferma la convinzione nell'animo di uomini che erano amici della scienza e più che della scienza amici dell'Italia, e desiderosi di vederla bene ordinata fra le nazioni civili in tutte le branche dell'amministrazione, primissima questa della giustizia.

Ma, a parte i meriti e pregi dell'uno e dell'altro Istituto, nessuno ha ancora guardato all'impossibilità, che le cinque Corti di Cassazione possano assolvere il compito dei giudici di terza istanza, e come a ciò fare occorra quasi decuplicare queste Corti; mentre ci dibattiamo nelle maggiori strettezze finanziarie, e ci studiamo per tutte guise rendere più semplici e spediti gli ordinamenti dello Stato, e fare economia di tempo e di denaro.

Appunto nel 1885 io feci questa disamina. E poichè è a tutti cognito come l'istituto della terza istanza, poggia su la duplice conforme sentenza, la Camera intende che ogni qualvolta in appello sia modificata la sentenza del primo giudice, c'è difformità di sentenze ed occorre ricorrere al giudice di terza istanza, perchè questi dica quale delle due è la giusta sentenza.

Orbene io allora dicevo:

« E poichè della lunga procedura fu detto abbastanza, non sarà fuor di luogo rilevare quale danno si apparecchi alla cittadinanza nella moltiplicazione delle liti, un nuovo grado di giurisdizione importando un nuovo giudizio, una lite nuova. E si che sarebbe stato ben facile scorderlo, dando solo uno sguardo a quel mirabile lavoro statistico che l'illustre Zanardelli ci lasciò, fra gli altri non meno pregiati ricordi di sua vita ministeriale, la *Relazione sull'amministrazione della Giustizia Civile nel 1880 e negli anni precedenti*.

« Qual piaga sia d'Italia la nostra, non so se mania o fatale necessità di litigi, non è ormai chi non sappia; basti sol ricordare che oggi col sistema della Cassazione — comune all'Italia, alla Francia, al Belgio — nel Belgio litigano 18 su mille abitanti, in Francia

19, e in Italia non meno di 52 su mille (1); basti ricordare che nel 1880 davanti i Tribunali civili e di commercio pendevano in grado d'appello cause 25,475 (pag. 25), sulle quali furono pronunciate 17,382 sentenze (pagina 26), e di queste 6,364 furono di riforma totale o parziale (pag. 75); ed in grado di appello avanti le Corti pendevano cause 22,986 (pag. 36), su cui furono rese 12,601 sentenze, e di queste 4,785 di riforma totale o parziale. Furono quindi pronunciate in seconda istanza 29,983 sentenze, e ben 11,149 furono difformi da quelle dei primi giudici (pag. 79). Or bene, nell'anno stesso non si produssero più di 2,581 ricorsi per cassazione contro tutte le sentenze pronunziate in grado d'appello dalle inferiori Magistrature (pag. 42); mentre col peregrino sistema della terza istanza, pur nel modo ibrido escogitato dalla Commissione, avremmo indispensabilmente avute 11,149 cause nuove per la difformità delle sentenze; oltre a quelle per la nullità o la manifesta ingiustizia delle due sentenze conformi; ed oltre a quelle altre, se il sistema lo si adottasse nella forma sua razionale, derivanti dalla difformità intrinseca delle sentenze, conformi solo nel dispositivo. A dir poco, si farà a questa così pacifica Italia il regalo impagabile di altre 14 o 15 mila cause ciascun anno, quale primo cospicuo frutto della auspicata riforma degli Ordini giudiziarii!»

E continuando ora dico: In Corte di cassazione col sistema del doppio grado di giurisdizione, avremmo avuto 2581 ricorsi e per discutere, secondo la mentovata statistica del 1880, 2581 ricorsi bastavano appena cinque Corti di cassazione, le quali tenevano udienza (tranne quella di Firenze) tutti i giorni della settimana. Se, invece della cassazione, che si occupa del solo diritto, avessimo avuta la terza istanza, di ricorsi in terza istanza per la sola difformità delle sentenze, con quella statistica, ne avremmo avuti 11,149, numero cinque volte maggiore dei 2,500 ricorsi per cassazione; e di conseguenza per esaminarli avremmo dovuto avere un numero di tribunali di 3^a istanza, almeno cinque volte maggiore delle attuali Corti di cassazione.

Ove poi si guardi che i tribunali di terza istanza, non del solo diritto come fanno le Corti di cassazione, ma anche del fatto si devono occupare; è a tutti manifesto che nep-

pure sarebbe bastato quintuplicare il numero delle Corti di cassazione divenute Corti di terza istanza; ma sarebbe stato addirittura necessario decuplicarle.

Onde si vede, con la statistica alla mano, che la trasformazione delle Corti di cassazione regionali in Corti di terza istanza, è qualche cosa d'impossibile, perciocchè non potrebbero disimpegnare tutte le cause di terza istanza, che sarebbero la conseguenza necessaria della gran mania del litigare che c'è in Italia e della inevitabile difformità delle sentenze.

Ora, se pur non gli facesse contrasto la scienza, vi sarebbe la impossibilità materiale, sotto l'aspetto finanziario, di rievocare in vita questo istituto, già da un secolo morto in Italia, tranne in una piccola parte di essa; e di fronte a questa impossibilità non rimane altro compito ai legislatori che di purgare l'istituto della cassazione da quelle che sono le mende principali. E le mende sono queste: il rinvio ad altro magistrato dopo l'annullamento della sentenza; ed il ritorno della causa dopo la sentenza in grado di rinvio alle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Il principio gerarchico come domina tutte le amministrazioni in Italia, deve dominare anche nell'ordine dei giudizi. Perciocchè noi dal giudice unico intanto ci affidiamo di portare appello al superiore giudice collegiale, in quanto riteniamo che gerarchicamente, per dottrina e per esperienza, esso valga più del primo. Ammesso questo principio, è strana ed anormale cosa, che la Corte di cassazione, istituita supremo giudice del diritto, debba vedere discusso e disconosciuto dal giudice di rinvio, giudice inferiore, il principio di diritto da essa proclamato nella causa, e peggio ancora che la istruzione in grado di rinvio, possa di nuovo riaprirsi, si possa rivangare di nuovo tutta quanta la causa, e dare l'adito a nuovi ricorsi per cassazione, ed a nuovi annullamenti e rinvii. E mentre era nel concetto del legislatore francese ed italiano che questo della Cassazione dovesse essere il sistema più semplice, invece le cause percorrano non so quante volte la via andando e ritornando, stancando la pazienza dei litiganti, e del tutto depauperandoli.

Fondamento per me alla riforma di questo Istituto è l'abolizione del rinvio. La quale abolizione dovrebbe essere così intesa che, quando il punto di diritto fermato miri a

(1) Relazione ZANARDELLI, pag. 47.

respingere la domanda, la Corte di cassazione annullando, rigetti la domanda che era stata accolta; e quando il punto di diritto miri ad accogliere la domanda, in tutto o in parte dal giudice di merito respinta, la Corte di cassazione rinvi la causa allo stesso giudice perchè, ad istruzione chiusa, applichi il diritto da essa dichiarato al *fatto stabilito con la sentenza annullata*, e proceda agli ulteriori svolgimenti della causa, se tutta non può con la nuova pronuncia essere definita.

Allora sì che noi avremo davvero semplificato l'andamento dei giudizi, e di molto diminuito il numero dei ricorsi. E quando, come è nell'ordinamento giudiziario germanico, avessimo colle riforme nostre stabilito, che non si possa ricorrere per Cassazione contro le sentenze interlocutorie o incidentali separatamente dalla definitiva — quando restituissimo a casi di *rivocazione*, come erano nei Codici francese e napoletano, quei che l'articolo 517 del rito civile mutò in casi di cassazione — e si facesse divieto di ricorrere; pel giudicato che dicasi manomesso, non già nei suoi fattori di diritto, ma nella valutazione dei fatti; pel *travisamento* dei fatti; o per *nullità di forma*, provocate dalla stessa parte ricorrente, o per nullità tacitamente rinunziate, e non aventi decisiva influenza nella sentenza emessa — e si escludesse dai casi di cassazione il difetto di motivazione della sentenza — e si ricostituisse la Camera de'ricorsi, destinata a respingere senza contraddittorio quelli che siano irricevibili, o *manifestamente* infondati — allora voi vedreste quanto sarebbe semplificato il procedimento, e come l'unica Cassazione, restituita alla sua vera missione di giudice ultimo del diritto, d'interprete autorevole delle leggi, basterebbe da sola a far completo il dovere dello Stato di dare ai cittadini giustizia imparziale, illuminata, sollecita.

Ciò detta la scienza; ma la ragion di Stato può imporre temperamenti, che al principio non contrastino, e facciano paghi altri interessi.

Per me il sistema della Cassazione con la molteplicità delle Corti di cassazione è un assurdo.

Pure io trovo che sino a quando non si possa avere la Cassazione con unica Sezione civile, non sia necessario accentrare in un medesimo luogo le molte sezioni che si trovano ora distaccate in varie parti d'Italia. Prima bisogna far l'esperimento, ritornare la Cassazione ai principj suoi, da me ora accennati;

l'esperienza ci dimostrerà di quanto sarà scemato il lavoro delle Cassazioni regionali. Vedranno allora le popolazioni che gran parte delle cause che ora vanno alla Corte di cassazione, si tratteranno per i novelli ordinamenti innanzi alle Corti di appello; e saranno esse le prime ad invocare la soppressione di Corti di cassazione, stremate di lavoro; divenute un organismo inutile; e il Governo già investito della necessaria potestà, potrà compiere l'opera iniziata e progredita pel corso di 30 anni, e dare all'Italia un unico supremo magistrato.

Onde io non so chiudere la fuggevole disamina dell'arduo quesito che tormenta giuristi, governanti, legislatori e popoli, che con le parole d'altra volta quando — ricordati i vantaggi che nel campo politico aveva l'istituto di Cassazione renduti, cancellando in Francia le vestigia delle antiche divisioni di paesi retti a consuetudini o a diritto scritto, e distruggendo la onnipotenza dei Parlamenti, che coi rifiuti delle registrazioni si erano talvolta imposti alla stessa Potestà Regale; — quando — ricordato l'esempio recentissimo della Germania, la quale memore della sentenza del Machiavelli « gli Stati, che si ricongiungono o si uniscono, non rasodarsi e conservarsi che con la forza delle armi o con la unità del diritto » non aveva esitato ad accogliere per tutto l'Impero l'unico Supremo magistrato che denominò di revisione, ma a tipo di Cassazione quale da noi si propugna emendato e corretto — io dicevo: « Oggi è mestieri far servire l'istituto di Cassazione a rendere anche il suo a ciascuno: è mestieri fargli compiere il dovere pratico della giustizia. Questo è lo spirito della età presente, la quale non si sofferma su i purissimi ideali della scienza se non per renderla pratica, fattiva, positivamente utile; e questo positivismo reclama, che gli ordini giudiziarii non riescano per un eccesso di idealismo contrarii alla finalità loro, che è d'impartire buona e sollecita giustizia (1).

« E giustizia sollecita e buona pienamente si consegue col porre termine alla tenzone giudiziaria, quando per l'esame compiuto in due gradi di giurisdizione, il *fatto* fu irrevocabilmente fermato, e fu pel ricorso in Cassazione assicurato in ogni evento il du-

(1) Il Supremo Magistrato. Discorso alla Corte di Cassazione di Torino del 3 gennaio 1835.

plice esame della quistione di *diritto* che dal fatto rampolla; abolito il rinvio qual'è oggi, lue pestifera che del così semplice e razionale sistema dei giudizi a doppio grado tutti ha distrutti i vantaggi con l'aprir l'adito a nuove questioni e richiami, ed annullamenti, con incomportevole perdita di tempo e di denaro, e con ansie infinite ai poveri litiganti.

« E però se non vuoi procedere in modo del tutto empirico, e alla iniziata riforma dell'Ordine nostro si brama dare assetto razionale, credo consentirete meco nello scorgere gravi le difficoltà; essendo intimo il nesso tra la riforma degli istituti giudiziari, il numero e la giurisdizione loro territoriale, e tra le leggi che danno norma al procedimento civile ed al penale, queste dovendo essere coordinate alla natura propria e alla funzione organica di ciascun istituto. E meco pure converrete, che lievi ritocchi e piccole rammendature soltanto potranno aversi in coteste leggi, fino a che lo schema almeno non si abbia della riforma completa degli istituti giudiziari, e non sia nettamente tracciata la via da percorrere per avere la cosa giudicata nel civile e nel penale.

« Energia di volere e altezza d'intelletto in chi governa le cose della giustizia oggi, come in altri suoi antecessori, dovrebbero affidare di cotali desiderii e bisogni il pronto soddisfacimento: ma non basta a ciò il volere e il valore di un uomo; *occorre propizio l'ambiente in cui egli dovrà muoversi e lavorare*: e questo è l'ignoto: e più gravi problemi travagliano la vita italiana: e trappi sono gl'interessi, non tutti d'ordine nazionale, che ad ogni passo contrasteranno l'ardita riforma, perchè al desiderio segua da presso il fatto. »

Io credo, signori deputati, che l'ambiente oggi, sia diverso da quel che era, allorchè io queste parole pronunziavo. Oggi tutti quanti muove desiderio di dare definitivo assetto agli ordini civili in Italia; ma è necessario, urgentissimo dare definitivo assetto agli ordini giudiziari sui quali riposa lo Stato: perchè non è Stato civile ove non sia facile, pronta, imparziale, sollecita la giustizia.

Con queste dichiarazioni credo aver dato risposta a tutti gli oratori che presero parte alla discussione, ed ho pure esposto il programma che intendo attuare, se esso incontri il vostro suffragio, e la Parca inesorabile non

venga inattesa, con le sue forbici, a recidere lo stame della mia vita ministeriale.

Ma io non m'illudo: con facoltà straordinarie sarà possibile attuarlo, se non tutto, in buona parte; se si dovrà seguire l'ordinaria procedura parlamentare, io mi attendo il fato di tutti i precursori. Ma d'incontrarlo sarò felicissimo, se esso spiani la via al messia salvatore che conduca la magistratura a quell'altezza, a cui è necessità di Governo, è dovere di popolo farla pervenire, se ci sono davvero care quelle libertà civili e politiche, che furono il sospiro dei padri nostri, e delle quali noi siamo fortunatamente in possesso. (*Bravo! bene!*)

Voci. Chiusura!

Bonacci. Chiedo di parlare per un fatto personale.

Presidente. Parlerà dopo.

Essendo chiesta la chiusura, domando se sia appoggiata.

(*È appoggiata.*)

Essendo appoggiata, la pongo a partito.

(*È approvata.*)

Ha facoltà di parlare l'onorevole Bonacci per un fatto personale.

Bonacci. Nella discussione generale di questo bilancio il mio nome è stato più volte pronunciato.

È mio dovere di ringraziare i varii oratori ed anche l'onorevole ministro guardasigilli del cortese ricordo, che fecero, dei disegni di legge presentati durante la mia amministrazione.

L'onorevole ministro guardasigilli particolarmente ricordò quelli che sono iscritti nell'ordine del giorno della Camera; quello sulla precedenza del matrimonio civile al religioso; quello per una cassa di previdenza per gl'impiegati degli archivi notarili; quello intitolato: nuove disposizioni per la commutazione e l'affrancazione delle prestazioni perpetue che gravano la proprietà fondiaria; quello sulla condanna condizionale.

Io non entrerò nel merito di questi disegni di legge.

Quanto al primo, che è quello sulla precedenza del matrimonio civile al religioso, so bene qual sorte gli è riserbata nelle attuali condizioni parlamentari. E non posso a meno di esclamare: felice l'Ungheria, che, libera da altre preoccupazioni, può compiere la

grande riforma della sua legislazione matrimoniale! Noi facemmo, sono già molti anni, questa riforma. Ma a completarla occorreva, a mio avviso, la legge ch'ebbi l'onore di proporre.

Io mi auguro che venga presto il giorno in cui il Parlamento, liberato dalle gravi ed urgenti preoccupazioni finanziarie ed economiche, possa rivolgere il suo pensiero e le sue cure a questo importante argomento.

E poichè ho preso a parlare, mi permetterò di raccomandare all'onorevole ministro, non già tutte le leggi che io aveva presentate, ma quelle che, agli occhi miei, hanno maggior carattere di urgenza e di opportunità.

Urgente è la riforma del Codice di procedura penale; ed io sentii il dovere di occuparmene fin dal primo giorno in cui entrai al palazzo di Firenze.

Posi mano all'opera, e, lo dico ad onore dei miei valorosi collaboratori, dopo un anno l'opera poteva dirsi compiuta.

Nel giorno 25 maggio 1893 io lasciai al Ministero di grazia e giustizia un progetto di Codice di procedura penale, completo e stampato, che dopo un'ultima revisione io mi proponeva di trasmettere alla magistratura, alle Facoltà giuridiche delle Università, ed ai Consigli dell'ordine degli avvocati, per avere il loro parere, siccome dissi in quest'aula nella seduta del 16 maggio 1893.

Ringrazio l'onorevole ministro di aver dichiarato che egli intende mantenere e far suo quell'impegno, e la mia riconoscenza sarà piena quando egli avrà attuato il suo divisamento.

E sono certo che non tarderà a farlo, avendo egli riconosciuto la urgenza della riforma del Codice di procedura penale.

Un altro disegno di legge, che io presentai, voglio raccomandare all'onorevole ministro, perchè sono profondamente convinto della utilità di quella mia proposta. Intendo parlare del disegno di legge sulla condanna condizionale.

Questo istituto ha già dati ottimi risultati in altri paesi civili. Io non pretendo che il mio disegno di legge sia perfetto; ammetto che l'onorevole ministro o la Giunta parlamentare possa trovare una formula migliore; ma fermamente ritengo che l'istituto sia eccellente.

È una provvida trasformazione parziale del diritto di grazia, che, come funziona at-

tualmente, ha molti difetti. È un istituto di alta moralità, perchè tutti sanno come per i giovani delinquenti, e per le donne, che commisero un primo fallo, il carcere sia una scuola di immoralità, un avviamento alla recidiva, e così il magistero penale, che è un grande sistema di prevenzione, manchi al suo fine e si converta in causa di nuovi reati.

Date al magistrato la facoltà di dire a colui che cadde per la prima volta nella violazione della legge penale: tu sei condannato a tanti mesi di detenzione; ma l'esecuzione della condanna rimane sospesa, e se per tre anni (il termine si può stabilire più o meno lungo) ti condurrà bene, e darai sicura prova di ravvedimento e di correzione, la pena ti sarà rimessa e si avrà come scontata: ed io credo che dall'uso prudente e cauto di questa facoltà si avranno ottimi risultati di redenzione morale.

E se ne avranno anche eccellenti risultati di economia; poichè la finanza dello Stato ne sentirà considerevole sollievo nella enorme spesa, che sostiene, per il mantenimento dei condannati.

Credo che in questo momento, nel quale siamo tutti intenti alla ricerca delle economie, anche questa considerazione debba raccomandare l'istituto della condanna condizionale all'attenzione del ministro e della Camera.

Quel mio disegno di legge non ha incontrato le simpatie della Camera; e lo prova il fatto che dopo più di un anno non è stata ancora presentata la relazione della Giunta che ebbe dagli Uffici l'incarico di esaminarlo.

E siccome la proposta, almeno nel suo concetto informativo, era manifestamente buona, penso che l'avversione debba attribuirsi alla persona del proponente.

Voci. No! no!

Palberti. Chiedo di parlare.

Bonacci. Io desidero e spero che l'onorevole ministro Calenda convinto, come deve essere, della utilità della proposta, voglia adottarla, emendarla, se mai avesse qualche difetto, ed affrettarne la discussione; e sono certo che essa non incontrerà più quella ostilità che trovò allorchè fu da me presentata.

Io mi auguro che per tal modo l'istituto della condanna condizionale possa entrare presto nella legislazione italiana.

Una terza ed ultima raccomandazione in-

tendo fare all'onorevole ministro di grazia e giustizia.

Ho creduto e credo urgente una riforma del regime giuridico della proprietà fondiaria.

Veggio moltiplicarsi inutilmente gli sforzi dei ministri di agricoltura, industria e commercio per modificare in meglio l'organismo degli istituti di credito fondiario.

Ma non è già nell'imperfetto organismo di questi istituti la ragione della loro insufficienza e del meschino aiuto che recano all'agricoltura. L'ostacolo principale del concorso dei capitali all'agricoltura sta, a mio avviso, nella imperfezione delle leggi che regolano l'acquisto e la trasmissione della proprietà e degli altri diritti immobiliari; imperfezione per cui la proprietà fondiaria si trova in condizioni di grande inferiorità in confronto alla proprietà mobiliare, rispetto alla facilità del commercio ed alla sicurezza.

Molto tempo e ben gravi spese occorrono per procurarsi in materia di diritti immobiliari una sicurezza relativa, che non equivale mai a quella dei diritti mobiliari.

Dunque per redimere la proprietà fondiaria da questo stato d'inferiorità, per fare affluire i capitali all'agricoltura convien mutare le leggi in guisa che i diritti immobiliari siano garantiti così come i diritti mobiliari sono garantiti dal possesso.

Aggiungete che noi stiamo facendo, con gravissimo dispendio, un nuovo catasto a scopo tributario, sicchè, se presto non provvediamo, dovremo rifare gran parte dell'opera quando ci decideremo ad istituire il libro fondiario o a dare al catasto effetti civili.

Un'opera come quella che si sta compiendo, è assurda, se non sia diretta ad un nuovo ordinamento giuridico della proprietà fondiaria.

Ed è illegale, perchè, come voi tutti ricordate, la legge del 1836 per la perequazione della imposta fondiaria stabiliva espressamente che il nuovo catasto dovesse essere ordinato a fini giuridici, e prescriveva che nel termine di due anni il Governo dovesse presentare al Parlamento la legge di coordinamento del catasto con la legislazione civile.

La Francia, che si trova in condizioni simili alle nostre, non ha perduto tempo; ed a proposta del ministro Rouvier fu colà istituita una numerosa Commissione, della quale fanno parte i giuristi e i tecnici più auto-

revoli, e che prepara la soluzione del grave problema.

Ispirandomi a questo esempio, anch'io aveva istituita una Commissione di giuristi e tecnici molto competenti, che aveva iniziato i suoi lavori, e li avrebbe, come io sperava, in breve tempo e felicemente compiuti.

Ora, onorevole ministro, io la prego di continuare e condurre a termine questa impresa, poco importa se con l'opera della Commissione, che io aveva nominata, o di un'altra Commissione, o per altra via e con altri mezzi. (*Interruzioni*).

Sento ricordare il disegno di legge dell'onorevole Luzzati.

Nessuno più di me apprezza gli sforzi, veramente pregevoli, fatti dall'onorevole Ippolito Luzzati, per la soluzione di questo problema; ma francamente io non credo che il Governo possa spogliarsi del diritto e del dovere, che gl'incombe, di proporre ciò che crede utile ed opportuno in una materia tanto importante, ed abbandonarsi alla iniziativa parlamentare.

Io non intendo esaminare le proposte dell'onorevole Ippolito Luzzati, che, ripeto, è uno dei più competenti nella materia per i lunghi ed accurati studi che le ha consacrati, e di cui sono frutto varie e belle pubblicazioni. Ma il problema è di quelli, per la soluzione dei quali spetta al Governo l'iniziativa della proposta.

Sono certo che l'onorevole ministro non tarderà a provvedere; ed avrà grandissima lode dal Parlamento e dal paese il giorno in cui presenterà quel disegno di legge, che dovrebbe essere già stato presentato da sei o sette anni.

Calenda di Tavani, ministro di grazia e giustizia. Chiedo di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Calenda di Tavani, ministro di grazia e giustizia. Intorno ai due punti, trattati dall'onorevole Bonacci, cioè alla condanna condizionale e al Codice di procedura penale, posso dargli affidamento, quanto al disegno del Codice di procedura penale, che datagli l'ultima mano, sarà distribuito, secondo egli desidera, e quanto alla condanna condizionale il disegno di legge è già davanti alla Camera e sarà discusso come prima lo si potrà.

Riguardo al catasto probatorio gli dirò che

ero sul punto di convocare la Commissione, quando per affrettare l'opera, l'onorevole Ippolito Luzzati e, molti altri deputati, presentarono una proposta di loro iniziativa, compilata sugli studi fatti da quella Commissione da nominata. Mi parve che dal momento, che si mostrava tanta premura, non dovesse il Governo attraversare il cammino a questa proposta di iniziativa parlamentare, richiamando in vita la Commissione.

Lo farò, se vedrò che per una ragione, o per un'altra, la proposta d'iniziativa parlamentare non venga in discussione: farlo ora non mi pare conveniente, perchè l'onorevole Bonacci intende la condizione in cui si trova il Governo, di fronte ad una proposta confortata dal voto di tanti deputati, fra cui vari di coloro che hanno collaborato nella Commissione, e che hanno cercato appunto di tradurre in legge i principî che informano il lavoro di quella Commissione.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Palberti.

Palberti. L'onorevole Bonacci, in un momento di melanconia, ha creduto di fare un rimprovero che, apparentemente, è rivolto alla Camera; ma per riflesso può colpire la Commissione incaricata dello studio del suo disegno di legge sulla condanna condizionale, credendo che il ritardo o l'abbandono di quel disegno di legge (non so se da parte della Camera, o se da parte del guardasigilli) derivasse da poca simpatia per la persona del proponente. Evidentemente l'onorevole Bonacci sorride egli stesso della sua affermazione, che è assolutamente inesatta. In quanto a me, essendo stato incaricato di quello studio, e facendo parte della Commissione, sento l'obbligo di soggiungere che questa Commissione si è ancora riunita in questi ultimi giorni: che di fronte al gravissimo problema ha creduto di nominare una sotto-Commissione di cui ho l'onore di far parte: che questa sotto-Commissione non ha potuto ancora riunirsi per l'assenza da Roma di uno dei suoi componenti. Ma posso assicurare l'onorevole Bonacci che è proposito fermo della Commissione di studiare seriamente e con molta e speciale simpatia il disegno dell'onorevole Bonacci: e se non può illuderci di portarlo in discussione in questo scorcio di Sessione, alla ripresa dei lavori parlamentari potrà certamente presentare la sua relazione.

Presidente. Sono stati presentati due ordini del giorno.

Il primo è quello dell'onorevole Canegallo, che è già stato svolto e del quale do lettura:

« La Camera invita il ministro a procedere ad un nuovo e più razionale ordinamento giudiziario, prendendo per base delle riforme giudiziarie la piena giurisdizione del giudice singolare in prima istanza. »

L'altro è dell'onorevole Vischi, ed è il seguente:

« La Camera invita il Governo ad emettere opportuni provvedimenti per rendere più sollecita la spedizione dei processi penali, e passa alla discussione dei capitoli del bilancio. »

L'onorevole Vischi ha facoltà di svolgere il suo ordine del giorno.

Vischi. Alle osservazioni fatte da molti nostri colleghi circa l'andamento dell'amministrazione della giustizia penale, e principalmente circa il ritardo, che oramai è consueto quanto deplorabile, nella spedizione dell'istruzione dei processi penali, l'onorevole ministro ha risposto promettendo modifiche della procedura penale.

In verità io riconosco che i più grandi inconvenienti potranno soltanto in quella maniera distruggersi; e mi auguro che le modifiche della procedura penale, già studiate da apposita Commissione e già pronte, fin da quando era ministro l'onorevole Bonacci, potranno essere presentate alla Camera e sollecitamente votate.

Ma l'invito che col mio ordine del giorno propongo che la Camera rivolga al Governo, mira ad ottenere provvedimenti anche oggi, anche durante il tempo che sarà inevitabile per l'approvazione della invocata riforma della procedura penale. Ed è per questo che dal mio ordine del giorno il Governo è invitato ad emettere opportuni provvedimenti per rendere più sollecita la spedizione dei processi penali.

L'onorevole ministro, vecchio ed egregio magistrato, sa meglio di me, quale sia l'andamento dell'amministrazione della giustizia penale in Italia; e sa tutti i danni che derivano dal ritardo che si pone dagli istruttori nello espletare i processi.

Potrei citare fatti moltissimi e potrei an-

che far notare tutti i danni, che da quei fatti sono derivati.

Mi basterà citarne un solo, che è a mia conoscenza, perchè verificatosi nella sede del capoluogo giudiziario di Trani, ove io abito.

Dopo i disordini di Corato nei moti, che dovevano essere di adesione a quelli della Sicilia e della Lunigiana, fu istruito un processo. Per opera di tristi faziosi furono denunciati molti cittadini, padri di famiglia quali responsabili di quel movimento deplorabile. Il fine recondito della denuncia era di compromettere gli avversari del partito che governa quel Comune; ma, malgrado l'evidenza della ingiustizia dell'accusa, la istruzione durò per circa sei mesi fin quando non venne chiarita la perfidia dei denunciati. E sono rimasti per ben sei mesi in un carcere preventivo molti cittadini onesti.

Basterebbe quest'esempio, ripeto, per far comprendere quale sia il danno enorme, che deriva da questo sistema, il quale può dipendere dalla procedura penale vigente, ma credo debba dipendere da tutto l'andamento interno degli uffici dell'istruzione, e delle Regie procure. E tanto più dico questo, perchè considerando che nel distretto della Corte d'appello di Trani, al quale ho accennato, si è avuto a deplorare tale danno, pur essendovi procuratore generale un magistrato egregio, vigile tutore della giustizia, devo credere che altrove gl'inconvenienti siano più numerosi, giusta come ha rilevato la Commissione della statistica presieduta dall'onorevole Messedaglia.

Ho riconosciuto che gl'inconvenienti dipendono dalla procedura penale, ma quando constato che questa non è in gran parte diversa da quella francese e che in Francia i processi penali sono espletati, definiti, con un'ammirabile sollecitudine, debbo trarne la conseguenza che non è questione della legislazione, ma dell'attitudine degli uomini. Se questo è vero, l'onorevole ministro farà bene a proporre modificazioni alla procedura penale, ma farà anche meglio a provvedere subito, nominando ben altri individui all'ufficio di giudice istruttore.

Si potrà osservare che in Francia, calcolate le ragioni di proporzioni, il numero dei processi penali è inferiore al numero dei nostri. A questa osservazione potrei opporre i dati statistici, che dicono il contrario; ma per sostenere le mie considerazioni mi basterà vol-

gere lo sguardo ai processi clamorosi, che si sono svolti in quest'ultimo periodo di tempo, periodo sventurato tanto per la Francia quanto per l'Italia, per convincermi che non è questione del numero dei processi penali, ma dell'attitudine degli istruttori.

In Francia, in poco tempo, si sono potuti ultimare processi di grande importanza, come quelli dei fatti del Panama; in Italia si sta ancora discutendo un processo che, sventuratamente, rassomiglia un pochino a quelli, e che è tanto prediletto da coloro che hanno voluttà di scandali quotidiani dannosi al credito ed al buon nome d'Italia. E questo processo ha un'importanza certamente minore di quelli svoltisi in Francia; e, nonostante sieno nati nel medesimo tempo i colpevoli, in Francia, a quest'ora i colpevoli hanno quasi espiata la loro pena, mentre, in Italia, il processo si discute tuttavia in Corte d'assise.

Dunque, onorevole ministro, credo ch'Ella, anche prima di proporre le modificazioni alla procedura penale (modificazioni che, mi auguro, saranno proposte colla massima sollecitudine), possa emettere provvedimenti che impediscano ulteriori scandali eguali a quelli che ho denunziato.

Ma i nostri processi, se questo sono nel periodo inquisitorio, non dirò quello che offrono nel periodo accusatorio.

Già è stato denunziato qui da uno dei nostri colleghi il nuovo andazzo preso, e che si è qualificato la *teatralità* dei pubblici dibattimenti. A questo riguardo l'onorevole ministro ha risposto benissimo quando ha detto che dobbiamo contribuire tutti affinchè l'amministrazione della giustizia sia compiuta con serenità e serietà, e mi auguro che tali savie parole saranno accolte benevolmente da tutti.

Ma, onorevole ministro, Ella m'insegna, che è vano affidarsi, non dirò alle parti, ma anche ai medesimi difensori, i quali potranno, come cittadini, sentire determinate responsabilità di fronte alla società, ma possono non sentire certi obblighi. Le istruzioni vanno date precisamente ai presidenti dei tribunali e delle Corti di assise, e, aggiungo, vanno date principalmente ai rappresentanti del pubblico ministero.

E mi spiego.

Io accetto in gran parte le censure fatte in questa discussione, dai precedenti oratori, ai rappresentanti del pubblico ministero; e

reputo tuttavia utile di richiamare sopra di loro l'attenzione del guardasigilli. Appena tolto alle attribuzioni di quell'ufficio (e secondo me fu bene) l'occuparsi delle cause civili, andarono via molti dei migliori della magistratura requirente, e questa è andata decadendo assai nella sua entità ed importanza.

Abbiamo veduto, nei pubblici dibattimenti, rappresentare il pubblico ministero individui cui mancavano per lo meno 23 sulle 24 lettere dell'alfabeto. Lo spettacolo era certo esilarante per coloro che accorrevano al dibattito a scopo di divertimento; ma era anche assai più rattristante per chi sperava di trovarsi in un tempo.

Ma v'è di più! Oggi abbiamo non pochi rappresentanti il pubblico ministero che si abbandonano ad improvvisazioni spropositate, ed altri che vogliono fare della politica ad ogni costo. Tutti ricordiamo un processo recentemente espletatosi nel tribunale di Roma, dove il rappresentante della procura del Re si è creduto nel diritto di occuparsi più della politica che del processo medesimo.

Potrei citare all'onorevole ministro molti altri casi, ed uno recente avvenutosi al tribunale di Lucera, dove il pubblico ministero, non so se per abbondare in argomenti, o per dare inopportuna prova d'indipendenza, osò mettere quasi quasi in ridicolo le istituzioni rappresentative.

Comprendo che l'onorevole ministro non possa sapere tutte queste cose, perchè occorrerebbe che i capi degli uffici riferissero; ma comprendo pure che quando simili fatti gli vengono denunziati dalla stampa o dal Parlamento egli debba richiamare i rappresentanti del pubblico ministero a serbare un linguaggio più composto e più severo, quale si addice a chiunque veste toga, e specialmente a chiunque parla solamente quale rappresentante della legge.

Desidero anch'io la indipendenza di tutta la magistratura ed anche di quella requirente; epperò domando che sia modificato l'istituto del pubblico ministero facendolo ricoprire da magistrati inamovibili dell'ordine giudicante, in missione; ma tutta la questione sta sempre nella scelta dei funzionari, scelta che raccomando.

Dunque, in attesa delle promesse modificazioni al Codice di procedura penale, io mi auguro e son certo che l'onorevole ministro

o con istruzioni da dare ai capi degli uffici del pubblico ministero, o con migliore scelta del personale dei giudici istruttori, vorrà impedire che continui questo deplorato sistema.

E, poichè mi trovo a parlare, mi consenta la Camera che io dia una risposta al mio amico onorevole Squitti, il quale si rinzolò non poco contro la proposta fatta da colleghi e contro l'intendimento annunciatoci del Governo, di istituire sezioni di pretura. Temeva l'onorevole Squitti che tutto ciò potrà dar luogo ad agitazioni parlamentari, a gare di scomposti desiderî di campanili, e ad altre miserie di questo genere. All'onorevole Squitti ha risposto in maniera soddisfacente il ministro dicendogli che qui non si tratta di violare, ma di completare nella sua esecuzione, la legge Zanardelli.

Il concetto di questa legge fu completamente frustrato dal Gabinetto Di Rudini.

L'onorevole Zanardelli voleva, mercè economie, ottenere dei mezzi per migliorare le condizioni della magistratura, specialmente di quella inferiore, e di perequare il lavoro di tutti i mandamenti del Regno; e dava savamente facoltà al Governo di istituire sezioni di pretura, per le ragioni che furono svolte in quel tempo.

Nulla è stato fatto di tutto ciò; ed oggi non abbiamo ottenuto i desiderati mezzi per ricompensare in misura più degna la magistratura che si sperava migliore; e, per il totale abbandono dei criteri direttivi, sono state abolite preture degne di essere conservate e viceversa, ottenendosi, come l'onorevole ministro ci ha rilevato leggendoci dei dati statistici, che tuttavia vi sono preture che non emettono più di 10, 15, 20 sentenze nel corso dell'anno, ed altre, che ne fanno più di mille, senza neanche l'aiuto delle sezioni di preture.

Io non voglio credere che quelle tali preture siano state mantenute per ragioni parlamentari o politiche. (*Oh! oh!*)

Vorrei credere che ciò sia stato un errore di giudizio, malgrado che consta a me che talune preture importanti furono soppresse per ragioni parlamentari, per avversioni politiche.

Ma in ogni modo, onorevole ministro, Ella che pensa di volere istituire queste sezioni di preture, studi se sia il caso anche di correggere gli errori fatti, senza aumentare il

numero attuale delle preture, ma ricompongono le circoscrizioni.

Dopo le savie osservazioni statistiche fatte dall'onorevole ministro è stridente la ingiustizia fattasi conservando mandamenti minuscoli ed altri vastissimi. Per esempio in provincia di Lecce abbiamo il mandamento di Galatina, che è così esteso per superficie, per popolazione, per numero d'affari, da rendere difficile l'amministrazione della giustizia; ed abbiamo il vicino mandamento di Nardò composto della sola predetta città di dieci mila anime.

Ciò è derivato dal fatto che si volle sopprimere il mandamento di Galatone, mentre questo unito a Nardò col capoluogo centralissimo in Galatone, avrebbe formato un mandamento rispondente a tutti i criteri di legge, come si era dimostrato dai capi della Corte di appello.

E questo io dico tanto più perchè ho udito che l'onorevole ministro pensa di aumentare la competenza dei pretori.

Mettendo da parte la grande questione del giudice unico, è evidente la necessità di aumentare la competenza dei pretori oggi. Essa nel 1865 fu fissata a 1500 lire; ma oggi il movimento economico si è mutato così, da cambiare affatto quei primitivi criteri.

Dunque siamo d'accordo sopra ciò; ma appunto perchè si pensa di aumentare la com-

petenza del pretore fino a 5000 lire, occorrerà correggere questo errore già fatto nella formazione di taluni mandamenti.

Se oggi, come ho detto, in taluni mandamenti non è possibile l'amministrazione della giustizia, portando la competenza a 5000 lire, l'impossibilità diverrà assoluta.

Confido adunque che l'onorevole ministro vorrà mantenere fermo il suo proposito di invocare dalla Camera novelle facoltà per potere istituire delle sezioni di pretura e possibilmente per poter correggere quelle circoscrizioni mandamentali che o per la fretta o per altre estranee ragioni furono fatte da offrire campo alle maggiori censure. E confido del pari che l'onorevole ministro vorrà assicurarmi con una sua parola che prenderà in esame quanto ho detto svolgendo il mio ordine del giorno (*Bene!*)

Presidente. Il seguito di questa discussione è rimandato alla prossima seduta antimerediana.

La seduta termina alle 12.

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

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

