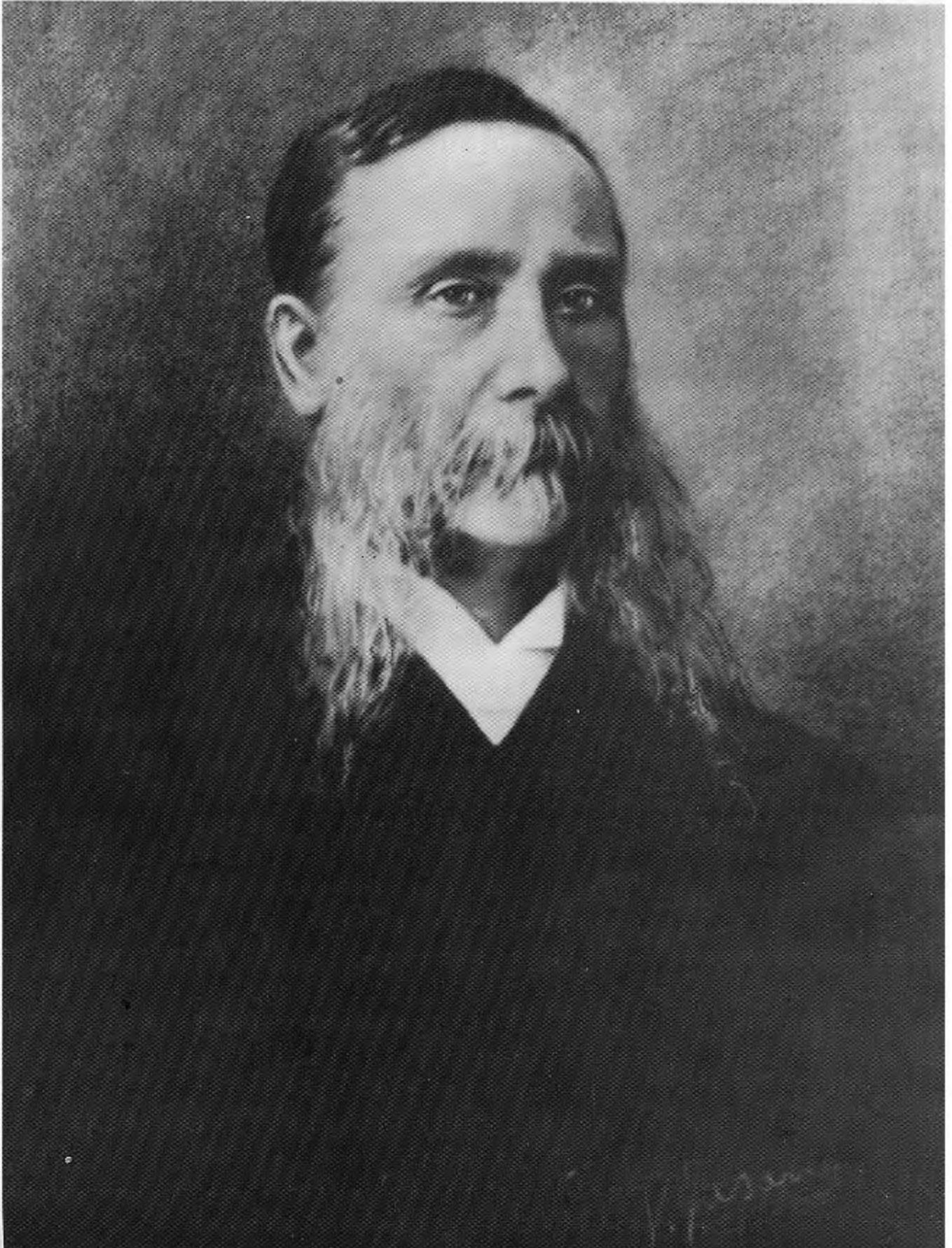


*In basso: il ritratto di Giacomo Costa che adorna, con gli Avvocati Erariali che si sono succeduti nel tempo, il corridoio principale della sede dell'Avvocatura di Stato.*



# Giacomo Costa, uomo di legge (1ª parte)

di Franco Argan

1- Il nome di Giacomo Costa è legato ai più lontani ricordi della mia infanzia. Mentre scrivo qui, nel giardino della vecchia casa della mia famiglia materna, rivedo con gli occhi della mente, in questo stesso giardino, la indimenticabile cugina Rosetta, l'ultima delle figlie di Giacomo Costa, seduta accanto alla mia Nonna ed alle mie Zie ed intenta a conversare con loro nella calma serena di un tardo pomeriggio di estate negli anni trenta. In queste conversazioni cui, diventato più grandicello, assistevo con interesse, attratto dallo spirito vivace e brillante di Rosetta, donna di non comuni intelligenza e cultura, veniva talvolta evocato il ricordo del suo illustre Padre, che anche la mia Nonna e le mie Zie avevano conosciuto nella loro giovinezza. Di lui si parlava con venerazione anche con riferimento alla sua fedeltà alla Monarchia e sempre lo si ricordava come un Magistrato, e poi Ministro, severo ed integerrimo. Quando mi recavo a trovare Rosetta (e, fin che vissero, le sue sorelle Rita ed Ester) nel grande appartamento del palazzo Pesci in piazza Assunta, mi colpiva, nell'atrio di ingresso, un'antica portantina (poi scomparsa). In quelle belle sale sentivo aleggiare la memoria di un nobile passato e ne ero un po' intimidito. Poi invalse l'uso di accedere, dalla scaletta secondaria di servizio sita nel cortile del palazzo, nel piccolo salottino, ove mi recai tante volte a trovare Rosetta durante gli anni della guerra e in seguito, già adulto, durante i miei soggiorni ovadesi. Ed ancora più volte sentii dalla figlia ricordare Giacomo Costa specie con riguardo alla sua lunga permanenza a Roma, al difficile ambiente della Capitale ed ai contrasti con Crispi. Per la verità, pur nel rispetto (quasi timore reverenziale) verso la sua illustre figura, la mia conoscenza di Giacomo Costa rimase allora alquanto generica.

Che, oltre ad essere stato alto Magistrato, Senatore e poi Ministro della Giustizia, Giacomo Costa fosse stato pure Avvocato Generale Erariale (ora Avvocato Generale dello Stato), lo appresi, infatti, devo confessarlo, solamente quando, nel 1966, assunsi servizio quale Avvocato dello Stato nella Istituzione cui egli era stato preposto dal 1885 sino al 1897. Ne parlai con Rosetta ed essa, ormai pressoché novantenne, raccolse e mi fece pervenire notizie riguardanti il padre, che vennero utilizzate per un

articolo in suo ricordo apparso nella Rassegna dell'Avvocatura dello Stato in occasione del settantesimo anniversario della sua scomparsa<sup>(1)</sup>.

Quando, anche in affettuoso omaggio alla memoria della cugina Rosetta, mi sono accinto a redigere questo scritto (ormai in prossimità del centesimo anniversario della scomparsa di Giacomo Costa), sono stato colto dal timore che la sua immagine, quale portavo dentro di me da sempre, potesse restare appannata a seguito dell'esame della documentazione che avrei raccolto. Posso tranquillamente affermare che ciò non è stato e che lo studio, il più possibile distaccato e spassionato, dei documenti mi ha, anzi, dimostrato che Rosetta Costa, quando parlava del padre, non era accecata dall'amore filiale. E, lo dico subito, questa mia conclusione non è stata intaccata, per le ragioni che esporrò più oltre, neppure dalla lettura del Diario del Farini<sup>(2)</sup>, spesso tutt'altro che benevolo nei confronti del Costa.

Nella mia esposizione mi propongo di soffermarmi su Giacomo Costa quale uomo di legge, pur inquadrandolo nella sua figura in cenni biografici di carattere generale ed astenendomi, naturalmente, dalla trattazione di aspetti tecnico-giuridici che potrebbero essere oggetto di esame solamente in una pubblicazione specializzata.

2 - Giacomo Giuseppe Costa, per via paterna di famiglia ligure, nacque il 24 novembre 1833 in Milano. Rimasto orfano del padre subito dopo la nascita, trascorse la fanciullezza e la giovinezza in Milano presso la famiglia materna. Compiuti gli studi classici, si trasferì a vent'anni, per sottrarsi al servizio militare nell'esercito austriaco, a Genova, appoggiandosi ai congiunti paterni residenti in S. Margherita Ligure, e si iscrisse alla facoltà di giurisprudenza dell'Ateneo genovese. Vale la pena di notare, al riguardo, in quanto ciò attiene ad un aspetto rimasto costante della sua personalità, che, come si legge nella commemorazione tenuta il 16 ottobre 1898 in Ovada dal Presidente del Senato Giuseppe Saracco<sup>(3)</sup>, il giovane Costa aveva "a disegno conservata la cittadinanza sarda" e "fra i camerati di scuola era chiamato il "carlista" perché soleva parlare con entusiasmo, fin da ragazzo, di Re Carlo Alberto e della Dinastia sabauda".

Laureatosi a pieni voti nel 1858,

Giacomo Costa, dopo un breve periodo di pratica forense, tornò, nel 1859, essendo ormai cessata la dominazione austriaca, a Milano ove, dopo aver già partecipato, ad un anno soltanto dal conseguimento della laurea, ad alcune Commissioni governative per l'esame dei codici penale e di procedura penale e civile, delle leggi disciplinanti la professione di avvocato e del disegno di legge per l'ordinamento giudiziario (evidentemente in relazione ai problemi di coordinamento che si ponevano a seguito dell'annessione della Lombardia al Regno di Sardegna), fu chiamato, nel luglio 1860, ad entrare in Magistratura quale "sostituto Procuratore superiore di Stato soprannumerario presso il Tribunale di appello per la Lombardia"<sup>(4)</sup>. A Milano rimase, quale Sostituto Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, sino al 1866 ed ivi, come riferisce il Saracco<sup>(5)</sup>, "ebbe opportunità a spiegare in molti e clamorosi processi penali, specialmente di stampa<sup>(6)</sup>, quella ricchezza ed efficacia di parola che lo resero giustamente rispettato e temuto nel campo opposto al suo, mentre sapeva essere, ed era, giusto e umano quando poteva spiegare quella mitezza dell'animo che lo faceva caro a quanti lo onoravano e lo amarono, se anche gli toccava di mostrarsi severo per la retta ed imparziale applicazione della legge, sempre uguale per tutti".

Fratanto, nel periodo in cui ebbe a soggiornare a Genova per gli studi universitari e per la pratica forense, Giacomo Costa, come ancora ricorda il Saracco<sup>(7)</sup>, "condotto ad Ovada da amici e compagni suoi, ebbe l'incontro di una colta e gentile giovanetta, appartenente ad una distinta ed agiata famiglia ovadese, quella dei Pesci. Egli l'amò, la chiese e la condusse in sposa il dì 30 ottobre 1860, poco appresso alla sua prima nomina ad ufficio retribuito e dal giorno del suo ingresso nella famiglia Pesci s'immedesimò con essa intieramente, così nella buona come nella avversa fortuna, tantoché si avvezzò a considerare Ovada come seconda patria, che doveva poi diventare, e diventò di fatto, la terra delle sue affezioni".

3 - Nel 1866, Costa fu applicato presso il Ministero di Grazia e Giustizia in Firenze prima in missione straordinaria e poi in veste di Direttore Capo Divisione. Rientrato a Milano nel 1867, fu richiamato al Ministero nel 1869 quale Segretario particolare e poi, dal 1873 al 1876, qua-

le Segretario Generale, accanto al Ministro Paolo Onorato Vigliani che già aveva avuto occasione di apprezzarlo sin dal 1860, in occasione dello svolgimento di precedenti incarichi.

È interessante rilevare che la carica di "Segretario Generale" corrispondeva, all'incirca, a quella successiva, ed ancora attuale, di "Sottosegretario di Stato". A questo proposito, il Ministro Saracco, nella sua commemorazione <sup>(8)</sup>, rilevava - e le sue osservazioni, a distanza di quasi un secolo, sono, purtroppo, in buona parte ancora attuali - che, per apprezzare adeguatamente l'opera di Costa quale Segretario Generale, occorreva tener presente che, "sia per l'investitura come per la natura dei servizi resi dai Segretari Generali nei tempi addietro, gli attuali sotto-segretari non sono più la stessa cosa, e non esercitano più le stesse mansioni. E si capisce facilmente. Allora non si chiamavano Eccellenze, non si sapeva che avessero Gabinetti e tenevano in mano le redini dell'amministrazione per tacita od espressa delegazione dei rispettivi ministri: oggi i Sottosegretari di Stato rispondono al nome di Eccellenza ed hanno i loro bravi Gabinetti particolari, tutti intenti alle corrispondenze con Deputati e Senatori ... ma di amministrazione sanno generalmente assai poco, talvolta nulla, e se ne occupano anche meno, così che la cosiddetta burocrazia impera sovrana e si è persino costretti a desiderare che sia lasciata libera di sé perché in tanto avvicendamento di uomini ed assenza di sistemi, non vadano intieramente perdute le buone tradizioni nella gestione della cosa pubblica. Né potrebbe essere altrimenti. Le ragioni della politica, anziché la perfetta conoscenza e la reciproca stima determinano la scelta dei Sottosegretari di Stato..., la stessa facilità con la quale si arriva presentemente al posto di Sottosegretario di Stato come premio di servizi politici, e poco o punto per meriti personali, non torna soltanto a danno dell'Azienda dello Stato, ma crea una moltitudine di cupidigie e concorre maledettamente ad accrescere il numero e l'influenza deleteria dei gruppi e gruppetti politici che si disputano il Governo, nella speranza di poter soddisfare tante ambizioni di secondo ordine, che anelano a partecipare alle delizie del potere". Il Costa, invece, "quando teneva l'ufficio di Segretario Generale, tutto intento qual'era a compiere fino allo scrupolo i doveri

della carica, com'esso li intendeva e li praticava, ricusò di portarsi candidato alle elezioni politiche, sebbene ne avesse ricevuto l'invito da un numero grandissimo di elettori, perciocché pareva a Lui che gli sarebbe venuto meno il tempo necessario per il disbrigo degli affari che afferivano al suo Ministero. Egli infatti teneva l'alta direzione del personale che conosceva e sapeva convenientemente apprezzare, dall'infimo al più alto grado della gerarchia, ed in materia di legislazione, specialmente penale, l'illustre capo potrebbe dire di lui quanto siasi giovato dei lumi e delle cognizioni acquistate dal Costa con lo studio e con la pratica degli affari che soleva trattare con somma facilità e con altrettanta maestria".

4 - Dopo la cessazione del Vigliani dalla carica di Ministro di Grazia e Giustizia, nel 1876, a seguito dell'avvento al potere della Sinistra, Costa, che già nel 1874 era stato formalmente nominato Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Venezia, assunse anche di fatto lo stesso incarico presso la Corte di Genova. Nel 1880 fu trasferito, con le stesse funzioni, a Palermo, "con gravissimo discapito delle cose sue ... per quali cause ... non si saprebbe dire con precisione", in quanto "il Governo affermava che il trasferimento era richiesto da ragioni di servizio e dal bisogno di avere colà un funzionario di grande valore qual era il Costa" mentre "altri invece, e furono in molti, entrarono in sospetto che il Governo si fosse mosso a questa determinazione per le istanze del partito avanzato, che si sentiva colpito nella persona di uno dei suoi maggiori" <sup>(9)</sup>. Invero, nel 1880, a seguito di tumulti popolari promossi dal genero di Garibaldi, Stefano Canzio, Costa aveva emesso mandato di cattura nei suoi confronti. Arrestato e tradotto in carcere, il Canzio fu peraltro dopo qualche giorno liberato dallo stesso suo suocero Garibaldi che, "dimostrando un senso della legge del tutto personale ... si presentò al carcere e con entusiasmo di popolo si fece consegnare il genero" <sup>(10)</sup>. La stessa fonte riferisce che, "nell'esilio palermitano, in occasione di una visita di Umberto I, il magistrato, in un breve colloquio di prammatica con il Re, non mancò di far presente la sua situazione che per intervento del Sovrano, venne sanata con un pronto trasferimento al nord" <sup>(11)</sup>.

Costa fu, infatti, trasferito, sem-

pre quale Procuratore Generale presso la relativa Corte d'Appello prima ad Ancona, nel 1881, e poi a Bologna, nel 1884.

5 - Nel 1885, Giacomo Costa veniva nominato Avvocato Generale Erariale; aveva così termine la sua carriera nella Magistratura.

Nella commemorazione tenutasi presso il Senato del Regno nella giornata del 30 novembre 1897 <sup>(12)</sup>, fu così sintetizzata la figura di Costa quale magistrato: "L'ingegno eletto, la mente acuta, la dottrina giuridica vastissima, la facondia ammirabile e la dialettica stringente gli crearono in breve tempo un'alta reputazione ed accelerarono singolarmente la sua carriera di magistrato. Ebbe la fortuna ben meritata di poter rendere eminenti servizi nella condotta di vasti e complicati processi, rimasti celebri, come quello del Banco Parodi a Genova e dell'associazione di malfattori a Bologna. Di lui è stato detto con esattezza che lo splendore della sua carriera fu il riconoscimento degli eccezionali suoi meriti di giustizia e di oratore".

Giacomo Costa era chiamato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri Depretis, a succedere a Giuseppe Mantellini, fondatore dell'Avvocatura erariale, deceduto il 12 giugno 1885.

Dagli atti del fascicolo personale, tuttora conservati presso l'Archivio dell'Avvocatura generale in Roma, risulta che il "Commendatore Giacomo Giuseppe Costa Procuratore Generale del Re alla Corte d'Appello di Bologna" fu nominato "al posto di Regio Avvocato Generale erariale" con Regio Decreto 29 ottobre 1885, che egli prestò giuramento il 15 novembre 1885 avanti al Ministro delle Finanze e fu "di fatto immesso nell'esercizio delle funzioni di Avvocato Generale erariale" il 16 novembre 1885, come da "processo verbale di assunzione di funzioni" in pari data da lui sottoscritto e controfirmato dall'Avv. Vincenzo Olivieri, primo Vice Avvocato Erariale, e dal Regio Procuratore Alessandro Fossi, quale Segretario.

Alla lettera 2 novembre 1885 con la quale l'Avv. Olivieri gli aveva inviato, in Bologna, "a nome di tutte le Avvocature del Regno, e specialmente di questa Generale, le più vive felicitazioni ed i più vivi sinceri sentimenti d'ossequio", Giacomo Costa aveva risposto, ringraziando per le "cortesie parole", accolte "come un gradito augurio" e ricambiate "coi senti-

In basso: Rosetta Costa, disegno a penna di Franco Resecco.

Rosetta Costa fu sempre prodiga di aiuti ed incoraggiamenti per i giovani artisti che frequentavano il suo salotto.

menti della più viva riconoscenza" e comunicando che, "sollecitato da S.E. il Ministro", egli sperava, appunto, "di assumere la direzione dell'ufficio entro la metà di questo mese".

6 - La successione a Giuseppe Mantellini era indubbiamente un compito arduo e di notevole responsabilità, stanti, da un lato, l'alta personalità del predecessore, da un altro lato, la complessa natura delle funzioni demandate all'Avvocatura Generale erariale.

Giuseppe Mantellini, già brillante avvocato del foro fiorentino ed autore di importanti studi in materia di diritto romano, civile ed amministrativo, era stato l'ultimo Avvocato Regio di Toscana (carica cui era stato nominato giovanissimo, nel 1851, a soli trentacinque anni) e poi il primo Avvocato Generale Erariale dello Stato italiano, dopo esser stato il Relatore del progetto della legge 28 novembre 1875 n. 2781 e l'estensore del relativo Regolamento 16 gennaio 1876 n.

2914, "che costituisce l'atto di nascita dell'Avvocatura dello Stato"<sup>(13)</sup>.

Mediante l'istituzione dell'Avvocatura erariale (che, sotto vari aspetti presentava analogie con l'Avvocatura Regia del Granducato di Toscana) per un verso si era esclusa la soluzione consistente nell'affidamento della difesa dello Stato in giudizio al Pubblico Ministero (suscettibile di compromettere la dialettica processuale fondata sul principio del contraddittorio), per un altro verso, era stato superato il sistema, adottato subito dopo l'unificazione nazionale, fondato sugli uffici del contenzioso finanziario, direttamente inseriti nell'Amministrazione finanziaria, e sullo svolgimento, in concreto, del patrocinio nei giudizi attivi e passivi prevalentemente a mezzo di avvocati e procuratori del libero foro designati da quegli uffici.

Tale sistema aveva presentato notevoli inconvenienti, sia perché non sussisteva un adeguato coordina-

mento tra i singoli uffici del contenzioso, tra loro indipendenti, sia per l'inadeguatezza della preparazione del relativo personale e per la scarsa autonomia della sua posizione rispetto alle amministrazioni attive.

D'altra parte, la maggior estensione dell'ambito della giurisdizione dei Tribunali ordinari nei confronti della pubblica Amministrazione (a seguito della legge 20/3/1965 n. 2248 All. E - ancora oggi in vigore - sull'abolizione del contenzioso amministrativo) rendeva necessario che il patrocinio nelle varie controversie fosse affidato non a singoli avvocati privati del libero foro ma ad avvocati specializzati strettamente collegati con la Pubblica Amministrazione ed in grado di imprimere una impronta unitaria alla sua difesa.

Caratteristica fondamentale della Avvocatura erariale era, infatti, l'attribuzione dell'esercizio diretto ad esclusivo (salve alcune ipotesi eccezionali) del patrocinio nelle cause e dell'attività consultiva ad un corpo specializzato di Avvocati funzionari statali: gli Avvocati erariali (oggi Avvocati dello Stato). L'Avvocatura erariale costituiva, quindi all'interno dell'Amministrazione dello Stato, un'istituzione dotata di autonoma competenza nell'esercizio delle suddette funzioni, talché, come rilevava il Mantellini<sup>(14)</sup>, "dopo la riforma del 16 gennaio, l'amministratore invece amministra e, nell'indirizzo legale, sia consultivo che contenzioso, se ne riporta al regio avvocato. Non appena spunti questo indirizzo, il padrone dell'affare, il *dominus litis*, cessa d'esserlo l'amministratore per diventare l'avvocato regio, il quale e trattiene la lite da lui sconsigliata e assume la difesa della lite che consiglia". Nelle "Istruzioni per le regie avvocature erariali" del 31 gennaio 1876, si ribadiva che "le amministrazioni non promuovano lite se non sul parere dell'Avvocato erariale... In caso di divergenza con l'avvocato erariale, l'amministratore invita ad interloquire l'avvocato generale erariale".

7 - L'attuazione del nuovo sistema incontrò, inizialmente, qualche difficoltà per le resistenze opposte dalle singole Amministrazioni ad adeguarsi all'autonoma ed esclusiva competenza demandata all'Avvocatura erariale. Talché l'Avvocato Generale Mantellini, per frenare la tendenza delle Amministrazioni ad affidare ancora, senza giustificate ragioni, il pa-



trocio di cause ad avvocati del libero foro, ebbe a rivolgersi al Ministro delle Finanze, il quale, con ordinanza 23 dicembre 1878, disponeva che la proposta di avvalersi, in via eccezionale, di avvocati estranei all'Avvocatura erariale dovesse essere sottoposta, con relazione scritta, al Ministro, che, prima di provvedere al riguardo, era tenuto a sentire l'Avvocato generale erariale<sup>(16)</sup>.

Le circostanze suesposte aiutano a meglio comprendere la fermezza dell'atteggiamento assunto da Costa, quale Avvocato Generale erariale, quando, come riferisce il Saracco<sup>(16)</sup>, "il Governo, o meglio alcuni dei Ministri per zelo proprio e di altrui, pensò che si potesse affidare ad un uomo politico la difesa degli interessi dello Stato in una causa di molta importanza e ne diede avviso all'Avvocato Erariale". Questi, infatti, "se ne lagò e non volle per la dignità dell'Ufficio, che si dichiarò, pronto a rinunciare", sicché, "il Ministro meglio avvisato ritirò l'incarico e l'incidente non ebbe altro seguito, fuor quello di rendere testimonianza della fermezza di carattere di quell'uomo quando si trattava di difendere una causa giusta ed onesta"<sup>(17)</sup>.

8 - Del pari, alla stregua dei rilievi che precedono circa l'evoluzione dell'Istituto, va valutato il giudizio, espresso secondo quanto riferisce il Farini<sup>(18)</sup>, nell'aprile del 1891 dal Sen. Augusto Duchoque Lombardi Presidente della Corte dei Conti prossimo al collocamento a riposo, nei riguardi di Giacomo Costa, che, quale suo possibile successore, sarebbe stato preso in considerazione del Consiglio dei Ministri, insieme al Saracco ed al Cambay Digny.

Del Costa il Duchoque affermava che "in civile non sa e si mostra impari all'ufficio che ha, anzi il contegno da lui assunto, di dire ai ministri, io non vi difendo se non la pensate come me, è tale da fare pensare se codesto ufficio possa, così come è, durare".

È, invero, da ritenersi, e ciò conferma la sua integrità professionale e la conformità del suo comportamento alla funzione attribuita all'Avvocatura erariale, che Giacomo Costa abbia espresso, com'era suo dovere, nelle questioni sulle quali era interpellato, il suo parere di avvocato e di tecnico del diritto secondo scienza e coscienza, senza indulgere ad alcuna forma di servilismo o a considerazioni di opportunità politica. Rileva, a questo

proposito il Saracco<sup>(19)</sup> che egli "non piegò mai a dar consigli che non rispondessero al proprio convincimento, e nessuno pensò mai ad imporgli una linea di condotta che ripugnasse la sua coscienza".

Per quanto attiene all'altro aspetto adombrato nel giudizio sopra riportato ("in civile non sa"), è certamente vero che il Costa, il quale aveva prevalentemente svolto durante la sua carriera di magistrato le funzioni di Procuratore generale (che attendono soprattutto alla materia penale), dovette, nel passare alle nuove funzioni di Avvocato generale erariale, affrontare un notevole impegno di aggiornamento nelle materie civili ed amministrativa che costituivano (e costituiscono), invece, l'oggetto principale dell'attività svolta dall'Avvocatura erariale. Ne dà atto il Bima<sup>(20)</sup> il quale riferisce che "l'avvocatura generale, ufficio eminentemente amministrativo, per Costa che proveniva dalle procure, dove preminente era la conoscenza e l'esercizio del penale, significava nuovo lavoro e nuovi studi, cui seguirono, malgrado le annotazioni pettegole e maligne di Farini nel suo diario, buoni risultati". Conferma il Saracco<sup>(21)</sup> - che "il nostro Costa si trovò lanciato in un mondo di affari per lui intieramente nuovo con la giunta di una responsabilità personale pari all'importanza degli interessi che aveva missione di difendere ... In sostanza l'Avvocato erariale è il consulente nato, dopo il Consiglio di Stato, dei Ministri e delle amministrazioni centrali, con questo di più che mentre quell'alto consenso rende i suoi pareri collegialmente su richieste e documenti, che può esaminare a suo bell'agio, l'Avvocato generale erariale è chiamato spesse volte ad interloquire, lì per lì, sopra affari di varia e disparata natura, che non consentono dilazioni, ed è in questa circostanza soprattutto che si mostra in tutto il suo vero e pratico valore la sapienza di colui che è chiamato a dare consiglio... Orbene il nostro Costa non tardò a comprendere la natura e la gravità dei servizi che era chiamato a rendere nella nuova sua qualità. L'agilità dell'ingegno e l'acutezza della mente associate alla vastità delle cognizioni acquistate con lo studio paziente delle leggi, fecero di lui ... un Avvocato erariale modello sotto qualunque punto di vista lo si voglia considerare. Sollecito a rispondere alle chiamate pressochè quotidiane dei Ministri

nelle diverse loro contingenze, membro di numerosissime commissioni governative per lo studio di leggi e regolamenti, cauto e riguardoso nei suoi apprezzamenti, il Costa, sempre ascoltato quanto modesto, rispose degnamente all'aspettazione di coloro che lo avevano chiamato a coprire il delicato ufficio".

Su Giacomo Costa, quale Avvocato generale erariale, nella citata pubblicazione realizzata dall'Avvocatura dello Stato in occasione del centenario della sua fondazione<sup>(22)</sup> è stato espresso il seguente giudizio: "il senso dello Stato e la morale della cosa pubblica furono i costanti punti di riferimento della sua attività, condotta su basi di solida preparazione giuridica, potenziata da brillantissime dati di oratore".

Nella stessa occasione del centenario dell'Avvocatura dello Stato (1976) fu coniata, per celebrare l'avvenimento, una medaglia che, su di un verso contiene la raffigurazione del giurista romano Papiniano "advocatus fisci" e sull'altro verso una frase pronunciata da Giacomo Costa quale Ministro Guardasigilli: "l'Avvocatura dello Stato, così com'è costituita, esercita una vera missione e funzione di giustizia".

9 - Circa il modo con il quale Giacomo Costa esercitò la direzione interna dell'Istituto, riferisce il Saracco<sup>(23)</sup> che "si studiò sempre con grande amore ed ottenne con grande soddisfazione dell'animo di poter trasfondere nei suoi collaboratori d'ufficio gli stessi sentimenti e le medesime consuetudini di vita operosa, onde avvenne che, riamato da essi, come padre amoroso, spesso li chiamava a consiglio, lasciando a ciascuno nel trattamento delle cause forensi la necessaria libertà di azione e riservando a sé il trattamento e la direzione degli affari di maggior momento".

Come si è già accennato, l'attività consultiva svolta personalmente dall'Avvocato Generale si articola in gran parte in pareri verbali e non ufficiali, mentre i pareri ufficiali dell'Avvocatura, pur se da lui sottoscritti e previamente esaminati, sono per lo più predisposti dagli Avvocati suoi collaboratori, così come gli atti giudiziari, anch'essi sottoposti ad esame preventivo per evidenti esigenze di coordinamento, sono redatti e sottoscritti dai singoli Avvocati cui è affidata la trattazione dei relativi affari.

Di conseguenza, non si dispone di



*Gli scorci di interni di Casa Costa che illustrano l'articolo sono opera del pittore Franco Resecco.*

clamore delle accuse, la magistratura ha ben diritto, ha il dovere anzi, di domandarsi se goda ancora la fiducia del paese; quella fiducia che le è indispensabile perché possa compiere la delicatissima missione sua".

Dopo aver esaminato, tra l'altro, i complessi problemi del reclutamento dei magistrati, della eliminazione dei tribunali di commercio (non più rispondenti, per la loro composizione, alle esigenze della gestione di controversie sempre più complesse, specie in materia fallimentare<sup>(24)</sup>, della concentrazione nella Corte di Cassazione di Roma dei ricorsi in materia penale (per assicurare la uniformità della giurisprudenza, tenuto conto che, pur in presenza di una legge penale unica, nelle varie regioni, a pochi anni dalla unificazione nazionale, si verificava "una differenza talora così grande di trattamento, per modo che ... è punibile talora gravemente in una provincia ciò che va nella provincia finitima impunito"), Costa si soffermava su di un problema che ha ancora assai recentemente formato oggetto di dibattito, quello della partecipazione di magistrati "ad arbitrati od a Commissioni speciali estranee all'esercizio delle loro attribuzioni". Egli osservava che tra le incompatibilità previste dalle norme in tema di ordinamento giudiziario non era previsto il divieto "di assumere l'ufficio di arbitro in affari civili" e rilevava che l'arbitrato "è una istituzione giudiziaria preveduta dal codice di procedura civile e nel codice di procedura civile non è indicata alcuna classe di cittadini a cui sia vietato l'ufficio di arbitro; parrebbe anzi molto strano se si proclamasse l'incapacità dei magistrati ad esercitare un ufficio che si confonde quasi con quello del quale sono rivestiti". Ciò sotto il profilo strettamente giuridico, mentre sotto "quello delle convenienze", dovendosi "avere nei magistrati la più illimitata fiducia garantita dalla loro responsabilità personale e dalla disciplina giudiziaria" pareva "che ad essi soli ed all'autorità disciplinare spettava di esaminare, nei casi singoli, se possa essere conciliata la loro qualità di arbitri col ministero giudiziario di cui sono rivestiti".

11 - Costa esaminava poi la delicata questione dell'assunzione di incarichi da parte dei magistrati che fossero membri del Parlamento ed osservava che questi "hanno diritto di esercitare nella più grande estensione, senza limite alcuno, tutte le at-

atti o pareri personalmente redatti da Costa, quale Avvocato generale. È tuttavia possibile avvicinarsi direttamente alla sua personalità di uomo e di giurista attraverso l'ampia documentazione conservata presso il Senato circa i suoi numerosi interventi (spesso in qualità di relatore di progetti di legge) nelle discussioni svoltesi nel periodo (dal giugno 1886 sino alla morte nel 1897) in cui egli ebbe a rivestire accanto a quella di Avvocato generale erariale la carica di Senatore del Regno.

Da questi interventi emergono elevate doti di equilibrio e di integrità morale unite a specifica competenza in materie anche assai lontane da quella penale, quale il tema molto delicato della giustizia amministrativa di cui, come si vedrà, egli ebbe ripetutamente ad occuparsi in un periodo particolarmente rilevante per la elaborazione di principi nelle linee essenziali ancor oggi attuali. Ripercorrendo questi interventi si ha pure

occasione di constatare che già circa un secolo fa si discuteva di problemi tuttora esistenti e non risolti: nihil novi sub sole.

10 - Nel dicembre del 1886, a pochi mesi dalla nomina a Senatore, in occasione della discussione (protrattasi nel 1887) dello Stato di previsione (bilancio) del Ministero di Grazia e Giustizia per l'esercizio 1886-1887, Costa interveniva soffermandosi a lungo su numerosi aspetti, di cui alcuni strettamente tecnici, inerenti al funzionamento della amministrazione della giustizia. Egli rilevava innanzitutto la necessità della adozione del "nuovo ordinamento giudiziario", "Magistrato fino a ieri, magistrato anche oggi nel fondo dell'animo", egli riteneva di "interpretare il pensiero della magistratura, facendo voti perché cessi questo stato di incresciosa precarietà nel quale essa si trova" ... in quanto "purtroppo le istituzioni giudiziarie da molto tempo furono troppo discusse e, in mezzo al

tribuzioni, tutte le funzioni che sono inerenti a questa qualità, non vi è alcuna legge, non vi ha alcun principio di diritto pubblico, non vi ha alcuna ragione di convenienza, per la quale il magistrato, membro del Parlamento, sia posto in una condizione diversa da quella dei propri colleghi. Se, quindi, essi nella loro qualità di membri del Parlamento accettano funzioni inerenti al mandato loro affidato, altro non fanno che esercitare un diritto che nessuno può a loro confiscare, pur se "anche qui potranno esservi delle ragioni di convenienza per le quali può essere temperata la regola generale sulla quale si fonda il loro diritto" (26).

12 - In sede di discussione (nel febbraio 1888) del progetto di legge per la conservazione dei monumenti (26), Costa sostenne la tesi (indubbiamente fondata e conforme al principio attualmente vigente) che la tutela nei confronti della iscrizione in catalogo di beni di valore storico-artistico (corrispondente sostanzialmente all'attuale imposizione del cosiddetto "vincolo") non dovesse essere limitata alla impugnazione in via gerarchica, in sede meramente amministrativa, del relativo provvedimento, ma dovesse più compiutamente attuarsi mediante la possibilità di impugnazione avanti al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, della decisione assunta dall'autorità amministrativa sul reclamo gerarchico. E ciò perché, trattandosi "di formare il catalogo degli oggetti d'arte e d'antichità sottoposti alle disposizioni di questa legge, di costituire una servitù a carico di proprietà anche di grandissimo valore, servitù assai grave, era necessario fornire ai proprietari i mezzi per tutelare i loro interessi, ordinare una giurisdizione che, tenuto conto dell'indole del provvedimento amministrativo di cui era questione, costituisse una garanzia efficace delle ragioni private che venissero eventualmente offese dalla pubblica Amministrazione".

13 - Nel marzo 1888, quale relatore del progetto relativo al deferimento alla Corte di Cassazione di Roma di tutti i ricorsi in materia penale, Costa interveniva nuovamente sul delicato argomento (di cui, come si è accennato, si era già occupato nel 1886 in sede di discussione del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia). Ponevasi, infatti, il problema del coordinamento, al fine di assicurare una certa uniformità della giurispru-

denza tra la Corte di Cassazione di Roma (istituita con legge 12 dicembre 1875 n. 2832) e le altre Corti di Cassazione già esistenti nei singoli Stati confluiti nello Stato unitario italiano. L'orientamento, corrispondente a chiare esigenze logiche, era quello di concentrare almeno una parte delle competenze nella Corte di Cassazione di Roma, riducendo correlativamente, le materie assegnate alle quattro Corti di Cassazione preunitarie (Torino, Firenze, Napoli e Palermo), definitivamente soppresse solamente con R.D. 24 marzo 1923 n. 601. Tale evoluzione fu, peraltro, assai lenta e tutt'altro che facile, opponendosi ad essa non poche difficoltà di natura tecnico-giuridica e, soprattutto, suscettibilità regionali e "campilistiche".

Un passo importante, come ricordava il Costa, era stato realizzato con la legge del 1875, che attribuiva "alla Cassazione di Roma non solo la competenza ordinaria in un dato territorio, ma una competenza speciale per una serie di materie attinenti all'ordine pubblico e specialmente interessanti lo Stato" e con la legge del 31 marzo 1877, che aveva "apportato due grandi riforme: la prima di rivendicare al potere giudiziario la decisione dei conflitti di attribuzione (27) che prima d'allora erano decisi dal Consiglio di Stato; la seconda di investire la Corte di Cassazione di Roma della giurisdizione per decidere non solo i conflitti di attribuzione, ma ben anche ogni questione di competenza, ogni questione di conflitto tra le autorità giudiziarie". La legge del 1877 "non solo pose la Cassazione di Roma al di sopra di ogni altra Corte sorella, investendola di giurisdizione suprema in materia di conflitti, in ogni questione di competenza, ma la elevò a moderatrice del potere esecutivo, del potere amministrativo ed a custode dei limiti delle attribuzioni dei poteri e delle giurisdizioni costituite nello Stato; la rese, in una parola, una Corte, in legge ed in fatto, veramente suprema".

Pur riconoscendo che la necessità della concentrazione delle competenze nella Corte di Cassazione di Roma sussisteva sia per la materia civile sia per la materia penale, Costa osservava che per la prima i tempi non erano maturi in quanto era ancora oggetto di viva discussione nella dottrina lo stesso contenuto della competenza da esercitarsi dalla Corte di Cassazione in questo settore, se, cioè,

esso dovesse essere limitato alle pure questioni di diritto o se potesse "ed in quale misura estendersi all'apprezzamento del fatto od alla applicazione al fatto del principio di diritto deciso" (28).

In materia penale l'esigenza della unificazione della competenza si presentava, invece, attuale ed urgente perché "l'uniformità della giurisprudenza nelle materie penali è una necessità d'ordine superiore". Ed infatti la concentrazione del settore penale presso la Corte di Roma fu attuata con la legge 6 dicembre 1888 n. 5825 approvata a conclusione della discussione. Interessante, per rendersi conto delle resistenze che si opponevano all'unificazione delle competenze presso la Corte di Roma, è il rilievo che il Costa dovette energicamente impegnarsi per sostenere la necessità "che la magistratura suprema abbia sede nella capitale del Regno", in quanto non poteva "supporre che interessi o ragioni locali o secondarie possano invocarsi per rompere l'euritmia con la quale gli organi dei poteri dello Stato sono disposti intorno alla Corona in Roma, dove si raccoglie il pensiero e batte il cuore della nazione" e si doveva ricordare "che è nel nome di Roma che si è fatta l'unità nazionale, che è sull'altare delle sue glorie secolari che le cento città d'Italia hanno fatto omaggio delle loro tradizioni, dei loro sentimenti, dei loro interessi al grande principio dell'unità, che è dovuto a questa singolare forza di attrazione se noi sediamo in questo Parlamento a rappresentare l'Italia unificata".

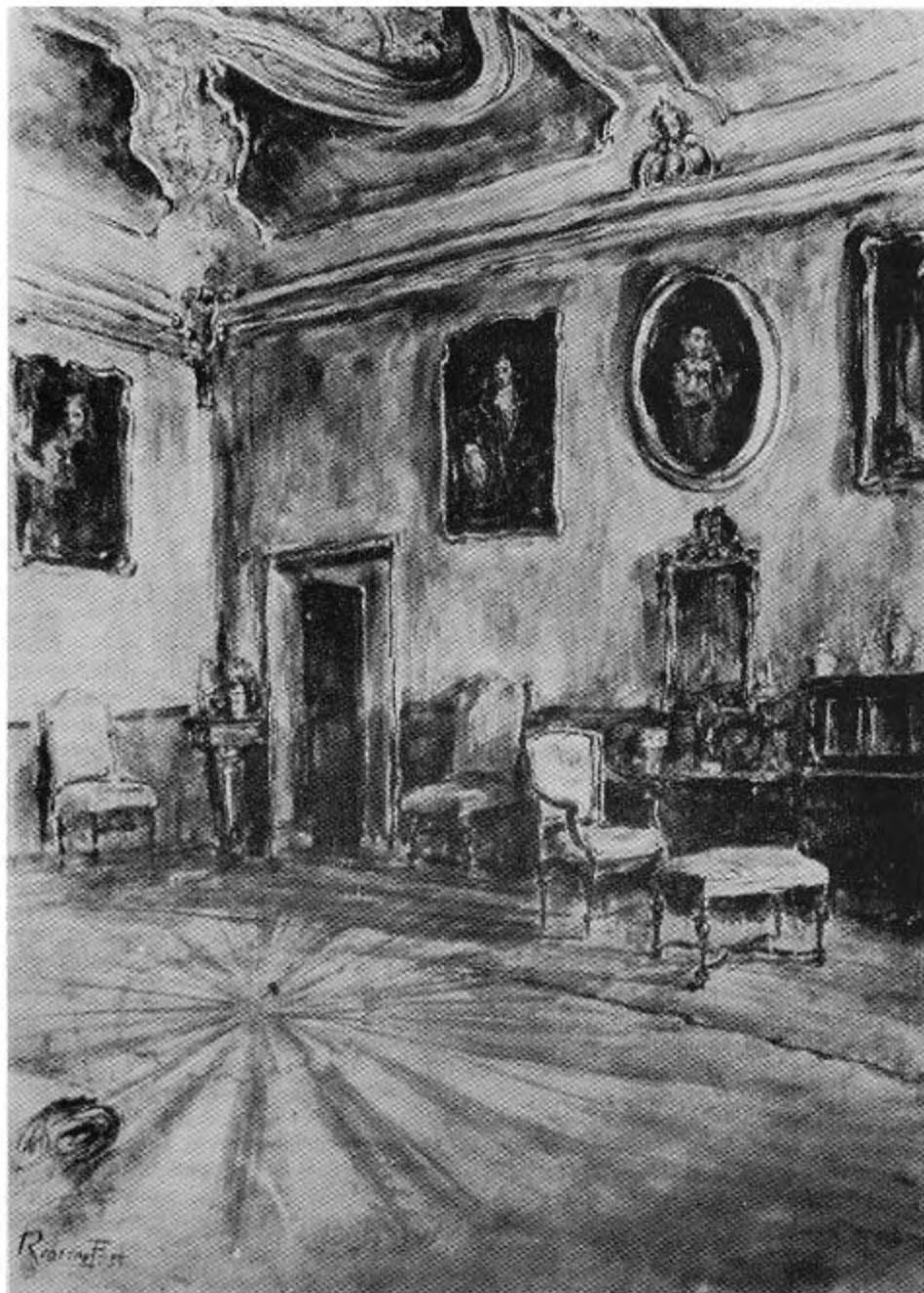
14 - Altro progetto di legge di grande importanza del quale Giacomo Costa sostenne nel 1888 e 1889, quale relatore, la discussione fu quello per la riforma della disciplina giuridica del Consiglio di Stato, che si tradusse nella legge 31 marzo 1889 (poi trasfusa nel Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con Regio Decreto 2 giugno 1889). Fu questa una delle leggi fondamentali in tema di giustizia amministrativa ed i principi con essa affermati costituiscono tuttora la base delle regole sulle quali si fonda il sistema della giurisdizione amministrativa in Italia. Con quella legge fu, infatti, istituita una nuova Sezione (la quarta) del Consiglio di Stato, cui fu devoluta la giurisdizione generale di legittimità (nei casi di incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge) a tutela degli interessi privati nei

confronti di atti e provvedimenti della pubblica amministrazione, nonché la giurisdizione di merito in determinate materie. Alla base di questa nuova normativa che consentì un'adeguata tutela anche degli interessi che, per essere protetti solo indirettamente da norme aventi per fine principale e prevalente la protezione di interessi pubblici e generali non assumono la consistenza di veri e propri diritti suscettibili di esser fatti valere avanti all'Autorità giudiziaria ordinaria, trovasi l'elaborazione

sviluppatasi in quegli anni (e poi sempre continuata) di concetti fondamentali del diritto processuale amministrativo in Italia, quali le distinzioni, appunto, tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, tra atti autoritativi (o di impero) ed atti paritetici (o di gestione), tra discrezionalità amministrativa e tecnica, tra atti discrezionali ed atti vincolati. Su tali nozioni di indole strettamente tecnico-giuridica non è, com'è ovvio possibile soffermarsi in questa sede <sup>(29)</sup>, così come non è possibile, per le stesse

ragioni, riferire le complesse considerazioni svolte da Giacomo Costa durante la discussione. Da queste emerge, comunque, chiaramente, che egli aveva pienamente assimilato la complessa e difficile materia, in massima parte estranea, specie all'epoca, alle materie trattate dai Magistrati penali qual'era stato prevalentemente il Costa. Se ne trae conferma che le maligne insinuazioni, di cui si è fatto cenno, circa una sua asserita inadeguatezza alle funzioni di Avvocato generale erariale non avevano fondamento.

15 - Dopo essere intervenuto, nel 1888, in altre importanti discussioni tra cui quella relativa al progetto di nuovo codice penale, Costa partecipava, il 2 ed il 3 aprile 1889 alla discussione del progetto di legge sullo stato degli impiegati civili dello Stato presentato al Senato dal Presidente del Consiglio Crispi, modificato dall'ufficio centrale del Senato (Relatore Majorana Calatabiano), approvato dal Senato il successivo 4 aprile ma non pervenuto a buon fine, così come numerosi altri disegni di legge in materia presentati tra il 1870 ed il 1900: soltanto molti anni dopo, con l'emanazione della legge 25/6/1908 n. 290, fu introdotta una organica disciplina dello stato degli impiegati civili dello Stato <sup>(30)</sup>. La discussione sostenuta dal Costa presenta, peraltro, tuttora interesse perché in essa furono dibattuti temi ancora attuali. Era, invero, oggetto di dibattito se le norme di ammissione, i titoli, i gradi, le categorie, le classi dovessero essere determinate per legge o dal potere esecutivo mediante decreto reale. Osservava il Costa che, pur non essendo da approvare "una illimitata ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione" e non potendosi "negare al potere esecutivo quella libertà di azione che è condizione indispensabile della sua responsabilità", tuttavia "la vera libertà è nella legge ... è necessario sottrarre le istituzioni civili, come già lo sono le giudiziarie e le militari, all'arbitrio del potere esecutivo, il quale, espressione e rappresentanza delle mutevoli maggioranze, ne sente tutte le passioni, ne subisce le influenze e può essere vittima esso stesso delle sue esorbitanze. Il potere esecutivo deve essere libero ma nell'eseguire la legge e con quei mezzi che dalla legge medesima sono posti a sua disposizione .... Se si crede necessario che una legge determini quando un impiegato può esser



promosso, tramutato d'ufficio e di grado, dispensato, destituito, non si comprende come possano essere ordinate per decreto le condizioni che regolano il modo onde sorge, vive e deve svolgere la sua carriera". Dall'incertezza circa "i limiti della competenza del potere esecutivo per quanto riguarda la riforma degli organici" erano derivati danni "all'ordinamento amministrativo dello Stato ed alle finanze" ed invano già "la Commissione dei quindici nel 1866 ... preoccupata dalle condizioni disastrose del bilancio, a questo appunto mirava, d'impedire, mercè ordinamenti legislativi, che potesse indefinitamente aumentarsi il numero degli impiegati e che gli impieghi, piuttosto che per l'Amministrazione, fossero fatti per le persone". Tuttavia, malgrado "la lotta combattuta per frenare l'azione del potere esecutivo, trascinato, da una naturale tendenza di espansione delle proprie attribuzioni, a creare nuovi uffici, nuovi impiegati e, per effetto di essi, nuovi ed inutili dispendi", si era realizzato "l'attuale ordinamento amministrativo, che tutti concordemente censurano per eccesso di pinguedine, per esuberanza di inutili ingerenze, e per il conseguente difetto di agilità, di semplicità, di sollecitudine", situazione, questa, da imputarsi al "potere esecutivo ... che anche nell'ultimo triennio ha aumentato la spesa annua di ben dieci milioni". Sono cifre, queste, che oggi provocano in noi un senso di tenerezza, mentre dobbiamo amaramente constatare, dopo oltre un secolo, che lo strumento legislativo non è stato sufficiente a frenare l'elefantiasi della pubblica Amministrazione!

16 - Circa la opportunità di consentire al Governo la facoltà di scegliere anche fuori dell'Amministrazione alcuni funzionari destinati "a pochi ed ai più elevati gradi dell'organismo amministrativo, e cioè direttori generali, prefetti, sottosegretari di Stato, inviati straordinari, membri del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti", Costa si esprimeva favorevolmente perché, pur ritenendo "sacri" i diritti della burocrazia e "savvia opera di Governo garantirli con una legge", egli riteneva doversi evitare che la burocrazia "costituisca una casta impenetrabile al soffio della vita esteriore" e, mentre apprezzava "i servizi che, organicamente e fortemente costituita, può rendere all'Amministrazione, imprimendole un movimento regolare libero da

ogni influenza estranea che non sia quella della legge e dell'interesse dello Stato", considerava, peraltro, pericoloso che, "chiusa in se stessa, fosse sottratta all'impulso direttivo di chi può efficacemente rappresentare il movimento delle idee che prevalgono nella direzione della cosa pubblica, e che, potendo essere scelto fuori del suo seno, può infonderle nuovi elementi di vitalità e svolgerne l'attività a nuovo e più ampio orizzonte".

Anche queste ultime affermazioni di Giacomo Costa appaiono oggi attuali: invero con l'art. 21 del recente D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 è stato ora stabilito che la nomina a Dirigente generale nelle Amministrazioni dello Stato può anche "essere disposta in favore di esperti di particolare qualificazione" o di "persone che abbiano svolto attività in organismi pubblici o privati o aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali o dai settori della ricerca e della docenza universitaria, delle magistrature e Avvocatura dello Stato".

17 - Nell'estate del 1889 Costa intervenne nella discussione del disegno di legge sulla "riforma penitenziaria" che presentava particolare interesse in relazione all'entrata in vigore, appena avvenuta, del nuovo codice penale, per effetto del quale veniva abolita la pena di morte (di fatto già non più applicata da circa quindici anni) e venivano sostituite le pene dei lavori forzati, del carcere e della relegazione con quelle dell'ergastolo, della reclusione e della detenzione. Poneva il Costa questo interrogativo (attualissimo ancora oggi a fronte di tante riforme decise e proclamate senza essersi curati di predisporre gli strumenti necessari per la loro concreta ed efficiente attuazione): "il Governo ha provveduto per avere prontamente, soprattutto, le case necessarie per una tra queste pene, quella dell'ergastolo?". Nelle discussioni che avevano preceduto la riforma, il Senato aveva invero "altamente proclamato la necessità che la pena che doveva sostituire la pena estrema fosse tale nella sua sostanza e nel modo di espiazione da riuscire, come era nei voti di tutti, non meno esemplare ed efficace di quella alla quale doveva essere surrogata". Problemi analoghi si ponevano in relazione ai nuovi tipi di pene introdotte, fondati sul "concetto di far dipendere l'efficacia della pena piuttosto dal-

l'intensità che dalla durata", ed alla istituzione di stabilimenti intermedi e della "liberazione condizionata". Osservava Costa "che queste istituzioni che rappresentano un grande progresso e sono considerate come una grande conquista della civiltà non potranno certamente essere attuate se non quando sarà completamente effettuato un sistema penitenziario conforme alla nuova legislazione".

18 - Nel 1889 Costa era, altresì, relatore nella discussione del progetto di legge sulla giustizia nell'amministrazione (sul quale, dato il suo carattere strettamente tecnico, non sembra il caso di soffermarsi in questa sede tenuto pure conto che la Giunta Provinciale Amministrativa, oggetto di tale disegno di legge, è da tempo scomparsa come organo giurisdizionale) e poi, nella primavera-estate del 1890, era relatore del progetto di legge sulle Istituzioni pubbliche di beneficenza: la discussione relativa fu naturalmente ampia e complessa anche perché trattavasi di materia strettamente connessa con il problema, all'epoca particolarmente delicato, dei rapporti tra Stato e Chiesa. I dettagliati e approfonditi interventi di Costa, nella sua veste di relatore si distinguono per la lucidità e per il grande equilibrio. Al sincero rispetto per i valori religiosi si accompagna, peraltro, il senso profondo dell'autonomia e dell'indipendenza del potere statale. Premesso che "la beneficenza ... ha bisogno di raccogliere tutte le forze della pietà" e che "sarebbe quindi improvvido trascurare l'influenza del sentimento religioso nell'esercizio della beneficenza", Costa osservava che, se "ci fu un tempo nel quale il sentimento religioso era forse l'unico movente della beneficenza", nell'epoca moderna "vicino alla figura austera del sentimento religioso un'altra ne è sorta, quella dell'umanità", che, "nata dalla pietà e rafforzata, se vuoi, dal sentimento religioso, diventata donna è ormai capace di farsi essa stessa, colle forze proprie, ministra di beneficenza". Sicché "la Chiesa è troppo buona e pietosa madre per impedire che essa proceda per la sua via, percorra il cammino dei secoli e raggiunga da sola la propria meta; di questo solo sollecita che non le manchi il sussidio di quella pietà religiosa della quale essa è interprete e custode. Per cui, senza negare alla storia i suoi diritti, senza riutare i benefici dell'influenza

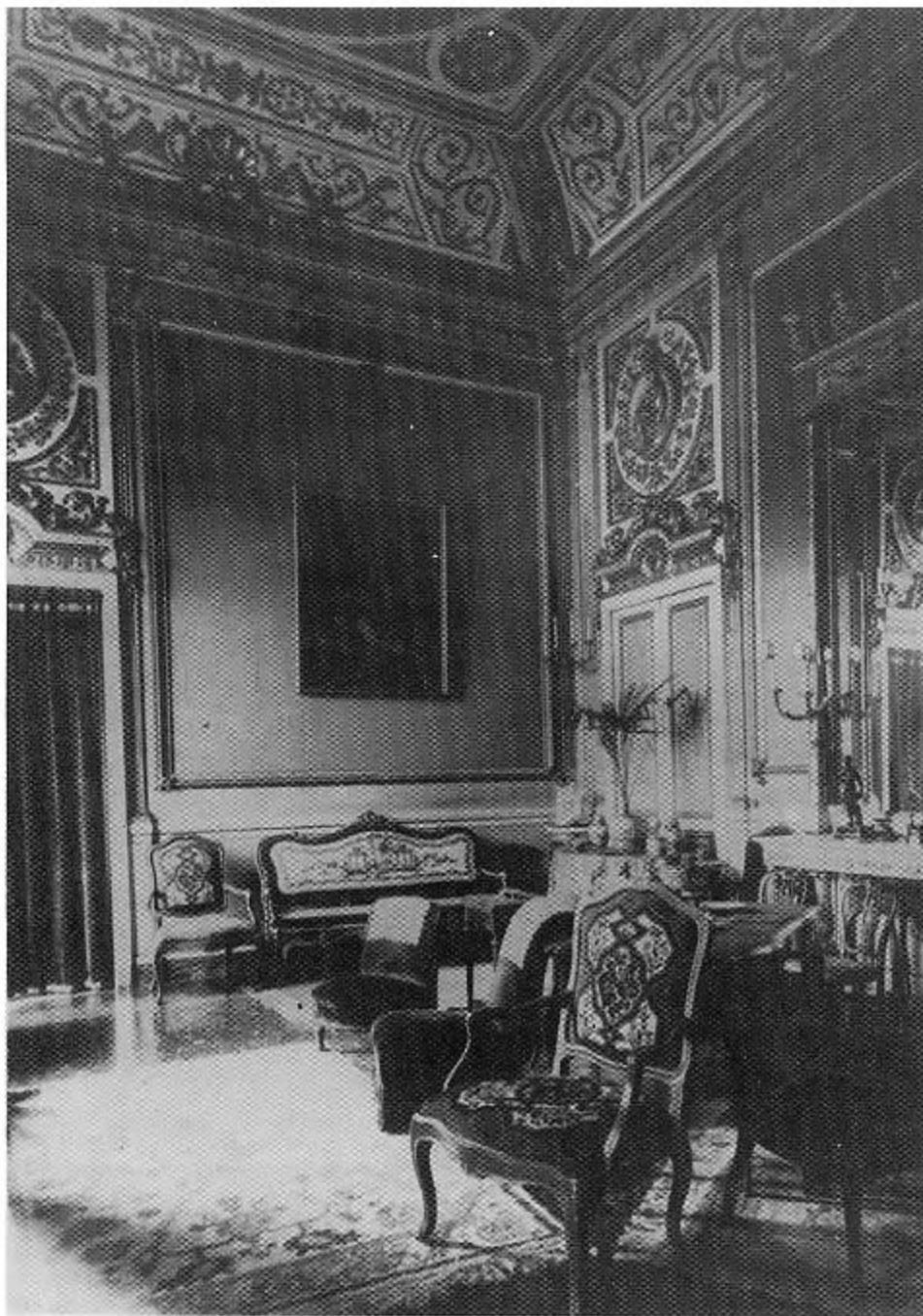


Foto di un salotto di casa Costa.

che il sentimento religioso può esercitare sulla beneficenza" - soggiungeva il Costa - "parmi che rendere l'uno inseparabile dall'altro sia il ricordare tempi che più non sono e dei quali, per onore dell'umanità, non possiamo augurarci il ritorno".

Costa dimostrava, altresì, grande sensibilità per la tutela delle finalità benefiche cui si sono ispirati i promotori delle relative istituzioni e, percorrendo, in un certo senso, la nostra attuale Costituzione del 1948 in base alla quale il potere legislativo deve essere sempre esercitato nel rispetto dei principi fondamentali ed inderogabili affermati nella Carta costituzionale, osservava che, "se rimane sempre vero che le leggi possono, in fatto, tutto ciò che vogliono, in diritto si trovano nella impossibilità di farlo ogni qualvolta non lo debbano. E l'impossibilità morale si verificerebbe ogni qualvolta la legge, es-

sendo contraria ai principi sui quali si fondano i rapporti della società politica e civile, violasse i diritti che ha per indeclinabile missione di tutelare. Quando le necessità da tutelare, quando le necessità pubbliche lo richiedessero, i diritti individuali dovrebbero essere coordinati a quelli della società ma coordinarli, piegandoli alle esigenze sociali, non è assorbirli e distruggerli. E nella specie delle istituzioni di beneficenza la ragione giuridica si opporrebbe a questo incameramento di beni destinati ai poveri dalla volontà privata: giacché se è facile immaginarsi che possa essere venuta a mancare l'opportunità del metodo di erogazione delle loro rendite o sia divenuto antiquato, lo scopo delle istituzioni continua a sussistere; e il patrimonio della beneficenza, che è patrimonio dei poveri, collocato, per il fine cui è destinato, sotto la protezione dello Stato non

può essere distolto dalla beneficenza. La legge che lo tentasse sarebbe legge ingiusta".

Nel ricordare che "le più fiorenti istituzioni di carità hanno avuto tutte le più modeste origini" e sono talvolta state opera anche di "un solo uomo", Costa sottolineava, inoltre, l'esigenza di "mantenere tutto il suo vigore a questa corrente della carità privata, per conservare ad essa l'attività e l'efficacia delle sue iniziative", il che aveva reso opportuno "sottrarre queste istituzioni nascenti dal concentramento nelle congregazioni di carità".

È interessante rilevare che, in occasione dell'esame della disposizione che prevedeva la decadenza degli amministratori delle istituzioni di beneficenza che si fossero assentati dalle sedute del Consiglio per un certo periodo di tempo, Costa ammetteva: "io faccio parte di un Consiglio Comunale al quale ho mancato e sono costretto a mancare quasi sempre e nessuno ha domandato la mia decadenza...". Trattavasi del Consiglio Comunale di Ovada!

A proposito dell'opportunità di imporre, o meno, alle istituzioni di beneficenza l'obbligo di investire i loro capitali in titoli di Stato, Costa osservava, poi, che, "se dal punto di vista dello Stato possono immaginarsi circostanze nelle quali convenga allo Stato di facilitare questa specie di impieghi, la cosa non deve essere esaminata esclusivamente da questo punto di vista ma ben anco dal punto di vista dell'opera pia" che doveva essere lasciata libera di valutare l'opportunità di impiegare in tal modo i propri fondi.

Costa sottolineava, infine, l'esigenza di rispettare la distinzione delle opere pie di culto dalle opere di beneficenza, tenendo ben presente, quando si renda necessario, in relazione ai mutamenti nel tempo della situazione originaria, procedere alla modificazione del fine della istituzione, che "si deve partire dal concetto di trasformare le antiche istituzioni in un'altra novella che più ad esse si avvicini. Solo osservando questa condizione si può mantenere il rispetto alla intenzione dei fondatori, che deve essere il criterio giuridico incrollabile, la condizione indeclinabile per la quale può essere giustificata e deve essere ammessa la mutazione del fine. E questo rispetto si mantiene quando si trasforma un legato di culto in una istituzione affine; per esem-

pio il legato di messe in una spesa pel tempio; il legato per l'insegnamento della dottrina cristiana in una borsa d'insegnamento per la carriera ecclesiastica: questo rispetto non si mantiene quando la mutazione si faccia in una istituzione assolutamente diversa, quale sarebbe il legato di beneficenza".

19 - Nella primavera del 1891, Costa era relatore del progetto di legge per modifiche all'allora vigente Codice di procedura civile ed interveniva nella discussione dei bilanci del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia, soffermandosi sulla necessità che presso quest'ultimo Ministero venisse istituito un ufficio qualificato in grado di assistere il Ministro quale "consulente nella formazione dei progetti di legge e dei regolamenti, nella soluzione delle questioni di massima, nella preparazione delle istruzioni e delle circolari". Ed in questa occasione formulava un auspicio oggi più che mai attuale: "giacchè ho accennato alla necessità di fare buone leggi, permettetemi di aggiungere altresì la raccomandazione di farne poche. È questa anzi la condizione essenziale perché siano buone. E se si continua a procedere per la via nella quale ci siamo posti, chi mai potrà riuscire ad applicarle?". Vox clamantis in deserto...

Nella stessa circostanza Costa si soffermava sul problema della difesa gratuita dei poveri nelle cause civili esprimendo il più alto riconoscimento per la "memoria dell'avvoceria dei poveri in Piemonte" che "fu un'istituzione elevatissima la quale non solo ha potuto procurare ai poveri una difesa efficace nell'arringo civile e nell'arringo penale, ma soprattutto fu semenzaio dei migliori magistrati che abbiano onorato la curia piemontese". Istituzione, peraltro, che, quando nel 1859 e poi 1860, 61 e 62 "fu estesa a tutte le province del Regno, perdette l'antico prestigio, la indiscussa autorità, la meritata influenza".

La "avvoceria dei poveri", affidata ai giovani magistrati, aveva, peraltro, "in se stessa un germe di contraddizione ed un pericolo costante di perversimento delle nobilissime sue funzioni", in quanto era "parte di magistratura nei rapporti organici" e "fuori della magistratura per le sue funzioni", essendo diretta alla tutela degli interessi di privati. Di qui il "bivio crudele o di apparire poco ossequente alla verità ed alla giustizia

per soddisfare le aspettative dei clienti, più esigenti e diffidenti perché poveri, o di apparire difensori poco zelanti per non mancare ai doveri del corpo al quale appartiene".

Costa esprimeva allora "grande fiducia nel ceto degli avvocati", osservando che "è vero che per gli avvocati la difesa dei poveri è un peso ma è un peso inerente alle loro funzioni; è anzi la parte più nobile delle loro funzioni ed è la migliore delle beneficenze", e ricordava "la istituzione singolare ma meritevole di essere imitata, della città di Alessandria, dove l'avvoceria dei poveri è operata, ove il difensore dei poveri è pagato dal patrimonio di una speciale beneficenza a quest'uopo da antico tempo istituita".

20 - Nel 1892 Costa era relatore nella discussione del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia ed in tale occasione si soffermava su due temi di grande rilevanza: quello dell'inalterabilità dei magistrati e quello della posizione del Pubblico Ministero nei confronti del potere esecutivo.

In ordine al primo problema osservava giustamente che il concetto dell'inalterabilità "non deve essere considerato soltanto dal punto di vista del magistrato a vantaggio del quale ridonda, ma da un punto di vista molto più complesso ed elevato, dal punto di vista, cioè, dell'amministrazione della giustizia", in quanto l'inalterabilità "non è stabilita per favorire, con una posizione privilegiata, il magistrato; essa trae la sua origine dalla convenienza, dalla necessità di fornire alla coscienza pubblica guarentigia sicura che la parola del magistrato è parola di giustizia sincera, libera, indipendente, parola di verità".

Sicché la normativa in tema di inalterabilità "dovrebbe occuparsi non soltanto dei diritti ma ben anche dei doveri dei magistrati".

Quanto alla "condizione del pubblico ministero", Costa sosteneva che "il fare del pubblico ministero il puro e semplice rappresentante del potere esecutivo sia disconoscere la missione che egli adempie nell'organismo dello Stato" e che, quindi, debbesi "considerare il ministero pubblico come rappresentante del potere esecutivo, ma soltanto nelle funzioni amministrative dell'amministrazione giudiziaria, a patto che sia considerato come rappresentante della legge nell'esercizio della giurisdizione".

(continua)

NOTE

- 1) Rass. Avvocatura dello Stato, 1967, n. 5 (settembre-ottobre).
- 2) Farini Domenico, Diario di fine secolo, Bardi (Tipografia del Senato), Roma, 1961 (sotto gli auspici del Senato della Repubblica nel 1° centenario dell'Unità d'Italia).
- 3) pubblicata in Ovada a cura del Municipio.
- 4) L'ingresso in Magistratura è da ricollegare, secondo quanto riferisce il Saracco (op. cit.) all'apprezzamento riscosso per i servizi resi nelle suddette Commissioni.
- 5) op. cit., pag. 9.
- 6) alcuni dei quali a carico di Felice Cavallotti: Bima F., Piccoli e grandi ricordi ovadesi.
- 7) op. cit., pag. 10.
- 8) op. cit., pagg. 11-12.
- 9) Saracco, op. cit., pag. 13.
- 10) Bima F., Giacomo Costa, Roma, Nuova Antologia, agosto 1971.
- 11) Bima F., op. cit.
- 12) in Atti parlamentari - Senato del Regno - legislatura XX - 1ª sessione 1897, pagg. 1627- 1628.
- 13) L'Avvocatura dello Stato - Studio storico-giuridico per le celebrazioni del centenario - Roma, Ist. Poligrafico dello Stato, 1976, pag. 258. A quest'opera si fa riferimento, data la sua completezza, per l'esposizione sia dell'evoluzione storica anteriore e posteriore all'istituzione dell'Avvocatura erariale, sia della struttura organizzativa e del funzionamento della stessa, cui in questa sede, per ovvie ragioni, non si può che accennare fuggacemente. Cfr. pure, la voce Avvocatura dello Stato in Nuovissimo Digesto Italiano, vol. 1 (2), Enciclopedia del diritto, vol. IV, Enciclopedia giuridica della Enciclopedia Italiana, vol. IV.
- 14) Relazione dell'Avvocato generale erariale per l'anno 1876, pag. 9.
- 15) Nella successiva evoluzione dell'Avvocatura erariale (articolata nell'Avvocatura Generale in Roma e nelle Avvocature Distrettuali, aventi attualmente circoscrizioni corrispondenti a quelle delle rispettive Corti d'Appello), gli elementi caratteristici suaccennati sono rimasti costanti e si sono anzi accentuati grazie: all'istituzione del foro erariale (e, cioè, all'attribuzione esclusiva al Tribunale nella circoscrizione in cui hanno sede gli Uffici dell'Avvocatura della competenza a conoscere delle cause civili interessanti le Amministrazioni dello Stato: R.D. 30 dicembre 1923 n. 2828); all'estensione del patrocinio, oltre che alle Amministrazioni statali propriamente dette, pure ad Enti pubblici diversi dallo Stato, al mutamento (nel 1930) della denominazione dell'Istituto in Avvocatura dello Stato, a significare l'estensione delle relative funzioni, ben al di là della semplice tutela degli interessi patrimoniali dello Stato, cui si ricollegava la originaria qualificazione di "erariale": al trasferimento (nel 1931) per la stessa ragione al Presidente del Consiglio dei Ministri delle attribuzioni già attribuite al Ministero delle Finanze nei riguardi dell'Avvocatura.
- 16) op. cit., pag. 16, cfr. pure Bima, Giacomo Costa cit., per la precisazione che trattasi di iniziativa assunta da Giolitti il quale



intendeva designare Zanardoli come difensore dell'Amministrazione.

17) Soggiunge il Saracco: "così piacesse a Dio che cessasse quel malvezzo di credere, o lasciar credere, con danno immenso del buon nome della giustizia, che sulla bocca dell'avvocato politico gli argomenti della difesa acquistino un sapore speciale, ed una importanza che deriva dalla qualità e dal credito del difensore".

18) Diario cit., vol. 1°, pag. 19.

19) op. cit., pag. 16.

20) op. cit..

21) op. cit., pag. 14.

22) op. cit. sub nota 13, pag. 558.

23) op. cit., pag. 16.

24) Nella successiva tornata del 21 gennaio 1888, quale relatore in merito al progetto di legge per l'abolizione di tribunali di commercio, osservava che: "divenuta l'amministrazione della giustizia davanti ai tribunali di commercio, non l'interpretazione e l'applicazione di usi e consuetudini, ma specialmente di leggi codificate; divenuta la lotta giudiziaria davanti ai tribunali di commercio, una lotta di curiali, nella quale ogni specie di sottigliezze è adoperata per vince-

re, tutti i mezzi, tutti gli armeggiamenti che la procedura può acconsentire sono reputati buoni per raggiungere l'intento, si ha ben ragione di chiedere se dei giudici commercianti, che forse non conoscono o poco conoscono il Codice, che per breve tempo, e per occupazione accessoria esercitano le funzioni di giudice, abbiano l'attitudine di difendere la giustizia contro tutti gli avvedimenti che la procedura può suggerire per intralciare il corso della giustizia; si ha ragione di chiedere se giudici della buona fede, dell'equità, degli usi e delle consuetudini commerciali possano, a tempo tolto dai loro affari, trasformarsi in giureconsulti per decidere questioni di puro diritto, intorno alle quali la dottrina e la pratica, il foro e la magistratura togata possono trovarsi in ragionevole disaccordo".

25) Attualmente per i magistrati eletti deputati e senatori è previsto, come in generale, per i dipendenti dello Stato, il collocamento d'ufficio in aspettativa per tutta la durata del mandato parlamentare (art. 88 D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361).

26) La protezione dei beni artistici e storici era stata sia pur soltanto sotto certi

aspetti, oggetto di apposite norme legislative in vari Stati italiani preunitari e nel Lombardo Veneto. Dopo l'unificazione nazionale tale settore rimase a lungo senza adeguata protezione anche per l'influenza del principio, allora dominante, dell'assoluta intangibilità della proprietà privata. Sicché per oltre trent'anni restarono in vigore nei rispettivi territori le sole norme già vigenti nei singoli Stati preunitari. I numerosi progetti di legge presentati in materia non giunsero, infatti, a buon fine sino all'emanazione della legge 12.6.1902 n. 185 (e del relativo regolamento 17.7.1904 n. 431), peraltro sotto molti aspetti carente specie per quanto concerneva il controllo delle esportazioni. Una disciplina esauriente della materia fu realizzata solamente con la legge 20.6.1909 n. 364, cui seguì il nuovo regolamento 30.1.1913 n. 363, rimasto in vigore anche dopo l'emanazione della legge 1.6.1939 n. 1089, nella quale, con il completamento delle disposizioni di cui agli artt. 822, 824 e 826 del Codice Civile, è tuttora contenuta la normativa fondamentale in materia.

27) Si intendono, per conflitti di attribuzione, quelli che sorgono tra Autorità amministrativa ed Autorità giudiziaria circa la competenza a provvedere su di un affare determinato.

28) Su tale ultimo aspetto (possibilità di applicazione, in materia civile, da parte della Corte di Cassazione, del principio di diritto, da questa enunciato, alla situazione di fatto già accertata nella sentenza del cosiddetto giudice di merito: normalmente Corte d'Appello o Tribunale nelle cause in cui questo esercita le funzioni di giudice di appello) Costa si soffermava pure nel 1895, in sede di discussione del Ministero di Grazia e Giustizia.

È interessante ricordare, in proposito, che mentre secondo il Codice di procedura civile emanato nel 1940 e rimasto in vigore sino ad alcuni mesi or sono, la competenza della Corte di Cassazione era sempre limitata alle pronunce in diritto, restando l'applicazione al fatto del principio da essa enunciato riservata al giudice di merito cui la causa doveva essere all'uopo rinviata, nel nuovo Codice di procedura civile (appena entrato in vigore) è stata, invece, accolta la soluzione opposta, già oggetto del dibattito ricordato da Costa, talché, la Corte di Cassazione ora "decide la causa nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto" (art. 384 primo comma).

29) Si segnalano quali opere generali in materia: Sandulli A., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, Vol. II; Nigro, *Giustizia amministrativa*, Molino, Bologna, 1979; Cassarino, voce *Giustizia amministrativa* in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XV, 1989. Vale pure la pena di sottolineare che gli attuali Tribunali Amministrativi Regionali, istituiti nel 1971, ben noti anche ai non tecnici del diritto, si riallacciano direttamente al sistema creato con la legge del 1889 ed esercitano la loro giurisdizione sulla base dei principi che ne costituiscono il fondamento.

30) Sull'evoluzione legislativa, in materia, cfr. Colacicco M., voce *Impiego statale*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XX, pagg. 306-312.