

Giacomo Costa, uomo di legge (2^a parte)

di Franco Argan

21 - Quale relatore del disegno di legge circa la ripartizione degli affari tra le due Sezioni penali della Corte di Cassazione, Costa aveva occasione, nel 1893, di esprimere il suo avviso su di un altro argomento tuttora attuale e dibattuto: quello del contenimento nell'amministrazione della giustizia tra le due esigenze, almeno in parte, divergenti, dell'applicazione esatta della legge in senso sostanziale ed in senso processuale, per quanto concerne le garanzie dell'imputato, per un verso, e della rapidità del procedimento, per un altro verso. Riteneva Costa che non possono "i due concetti della giustizia buona e della giustizia pronta ... essere messi a servizio l'uno dell'altro" e che "la procedura deve essere sollecita ma presentare tutte le guarentigie per l'imputato".

Nello stesso anno, intervenendo nel dibattito sul bilancio del Ministero dell'Interno, Costa richiamava alcuni dati statistici in tema di repressione della criminalità, da cui si deduce che, anche in questa materia, le cose non sono molto cambiate dopo oltre un secolo: "il 50 per cento almeno dei fatti denunciati sfuggono all'azione repressiva della giustizia"; "i delitti di falso in monete ed atti rinviati a giudizio raggiungono appena il 15 per cento; i furti violenti con o senza omicidio il 30 per cento; i furti il 45 per cento; gli omicidi il 50 per cento".

22 - Sempre nel 1893, in occasione della discussione del disegno di legge per il riordinamento degli Istituti di emissione, che faceva seguito al noto scandalo della Banca Romana, Costa osservava che gli insufficienti sistemi di controllo circa l'immissione in circolazione di biglietti di banca destinati a "semplice scorta, per farne uso soltanto in date eventualità" era da addebitarsi "se, nella gestione della Banca Romana sono avvenuti dei fatti che per riguardo di un giudizio pendente non debbo qualificare ma che hanno intanto questa conseguenza di porre a carico dello Stato, dei poveri contribuenti, più di 60 milioni". E supponeva che "la mancanza di assoluta certezza nella quantità effettiva dei biglietti che sono e possono essere messi in circolazione sia una delle cause più potenti del discredito nel quale è caduta la nostra carta".

Il suddetto disegno di legge prevedeva che sulle azioni di responsabilità che la Banca d'Italia era tenu-

ta ad iniziare nei confronti dei funzionari e degli amministratori della Banca Romana e contro i terzi che risultassero comunque responsabili delle perdite della medesima (a copertura delle quali la Banca d'Italia era chiamata a versare la somma di lire due milioni annui al conto della liquidazione della Banca Romana) l'Avvocatura generale erariale sarebbe stata chiamata ad esprimere parere di opportunità. Tale disposizione dovevasi intendere - come precisava Costa nella discussione - "nel senso che le cause debbano essere iniziate quando la causa abbia sufficiente fondamento giuridico e siavi ragionevole convenienza di iniziarla".

23 - Nel febbraio 1894, Costa interveniva quale relatore nella discussione del nuovo codice penale militare e dopo essersi a lungo soffermato su numerose e delicate questioni giuridiche concernenti soprattutto il coordinamento tra le due leggi penali, militare e comune, tra l'altro con riguardo alla questione, allora ancora attuale, della repressione penale del duello (che per i militari presentava aspetti particolari), sottolineava, in relazione alla Convenzione di Ginevra, la quale, com'è noto stabiliva regole umanitarie da osservare in tempo di guerra, che il progetto del codice penale militare si uniformava largamente a tale Convenzione "specialmente per ciò che si riferisce alla tutela degli ospedali, degli uffici sanitari, dei luoghi dove sono ricoverati i feriti, dei malati, dei feriti rimasti sul campo di battaglia". E concludeva la sua lunga e complessa esposizione con queste nobili parole che meritano di essere ricordate proprio perché, nell'attuale decadimento di certi valori, per altro fondamentali per ogni popolo che si rispetti e voglia essere degno di rispetto, possono apparire quasi desuete: "Signori senatori, consacrando tutta l'opera mia a questo lavoro ho sempre portato in fondo al cuore il dubbio che in me facesse difetto una sufficiente cognizione degli organismi militari e quello che si vuol chiamare lo spirito militare, acquistato coll'esperienza della vita militare: giacché fra i dispiaceri della mia vita, debbo confessare che non vi è mancato quello di non aver avuto la fortuna di dare al mio paese l'opera mia anche sui campi di battaglia. Ma sento di avervi portato l'anima di artista; e di un artista che ama e che spera: di un artista che ama, perché io amo l'esercito, fu sempre il

mio ideale, l'argomento dei miei sogni più prediletti, così che considero come uno dei più lieti episodi della mia vita quello di aver potuto contribuire ad un'opera destinata ad assicurare e mantenere alto con una efficace legge penale militare, la forza, il prestigio, l'onore delle istituzioni militari".

In spirito di profonda comprensione del concetto essenziale di onore militare, rilevava poi, nel corso della discussione, l'importanza sia morale sia giuridica che nell'esecuzione della pena capitale prevista dal codice penale militare assumevano le modalità della sua esecuzione "mediante fucilazione nel petto o nella schiena", connesse con il "duplice carattere essenziale che essa ha, secondo che porta seco o no la degradazione", sicché era indispensabile che, con riguardo alla "pena estrema per militari" fosse sancita per legge "la duplice impronta che deve avere quella riservata ai militari che muoiono onorati all'ombra della bandiera e quella inflitta a colui che viene dichiarato indegno di appartenere alla milizia". Con riguardo, infine, all'ipotesi della "dichiarazione dello stato di guerra interna nel caso di insurrezione" precisava, in pieno rispetto dei principi dello Stato liberale, che, "per quanto l'autorità militare sia estesa durante lo stato di guerra, per quanto sia nei suoi comandanti assai grande e, direi, quasi illimitata la facoltà di emanare bandi che possano avere forza di legge ... tale facoltà trova naturalmente dei limiti nei principi fondamentali del diritto pubblico e privato che qualsiasi legge non può disconoscere, sotto pena di degenerare in pieno e condannevole arbitrio. Vi hanno principi ... che non sono scritti in alcuna legge, ma che nessun Governo di paese civile ardirebbe di violare". Il che comportava che "l'applicazione dello stato di guerra interna, come quello di guerra internazionale, in mancanza di speciali disposizioni, deve essere, per quanto le necessità della difesa lo consentano, coordinata al rispetto delle libertà statutarie".

24 - Sempre nel 1894, in occasione della discussione del bilancio del Ministero dell'Interno, Costa aveva occasione di occuparsi di un problema che, nella sostanza, è ancora stato oggetto di dibattito, pure in sede giornalistica, in epoca assai recente; quello del coordinamento delle forze di polizia che, com'è noto, sono costi-

In questa pagina: lo scalone che porta alla studio dell'Avvocato Generale dello Stato.

tuite ancor'oggi, principalmente, da una parte dai Carabinieri (prima Arma dell'Esercito pur se alle dipendenze del Ministero dell'Interno per i compiti di Polizia), da un'altra parte dalle forze di Polizia (che sono oggi direttamente ed organicamente inserite nell'ambito dell'Amministrazione dell'Interno). Osservava Costa: "Noi abbiamo due branche di agenti di sicurezza pubblica, le guardie di città ed i Carabinieri reali; lasciamo da parte le campagne dove guardie di città non vi sono ma nelle città ... l'azione dei Carabinieri con quella delle guardie di città non è coordinata e più spesso dà luogo ad un dualismo che, se non produce dei danni, neu-

tralizza le forze di cui ciascuna di esse può disporre e talvolta perfino le intralcia". Ed auspicava "che si riesca un buona volta ad unificare sotto un'unica direzione le forze addette a questo servizio, a raccogliere in un bene ordinato fascio sia gli agenti della polizia municipale, sia gli agenti ai quali le leggi affidano la sicurezza preventiva e la polizia giudiziaria". Aggiungeva, peraltro, "ma, dico il vero, ho poca fiducia che questo voto possa essere tradotto in atto ... e sarà già gran ventura se lo spirito di emulazione che necessariamente e legittimamente deve animare l'azione rispettiva non degeneri in conflitti, grandemente pregiudizievoli al-

l'intento al quale le forze della pubblica sicurezza sono coordinate".

25 - Assai attuale era pure il rilievo che Costa formulava in tale occasione circa l'avvenuta emanazione di "una serie di leggi ispirate al supporto che il nostro paese si trovi nelle migliori condizioni economiche e possa quindi aspirare a tutte le perfezioni nei servizi pubblici, che costituiscono l'ideale della scienza e della più squisita civiltà, dimenticando, purtroppo, la nostra posizione" si che "ora subiamo le conseguenze della nostra spensieratezza, bella e generosa spensieratezza, ma che esercita sulle condizioni nostre un'influenza fatale". E così, da un lato "si scrive e si tempesta con lettere, con circolari, perché si mantengano le spese nei limiti della più stretta necessità, perché non si esagerino le sovrimposte, perché si amministrino con parsimonia", da un altro lato, "in un'altra branca dello stesso Ministero per esempio, quella della sanità pubblica, si scrive e si tempesta perché, ad esempio, i cimiteri rispondano alle condizioni igieniche stabilite dalla legge, perché si costruiscano acquedotti tratti da pure sorgenti e medici provinciali e ufficiali sanitari, alla loro volta, rincarano le dosi e impongono spese, sacrifici superiori alle forze economiche dei comuni Esigere tutto quello che si può dare sta bene, ma vi sono dei limiti nella necessità" ed occorrono "tempo e mezzi se non si vuole che la medicina guarisca la malattia uccidendo l'ammalato". Nello stesso ordine di idee, con riferimento all'attuazione del nuovo codice penale, Costa ribadiva che, come aveva già osservato in occasione della discussione del disegno di legge sulla riforma penitenziaria "meno per la pena dell'ergastolo, nessun altro stabilimento di pena è coordinato alle esigenze del nuovo codice penale" che "ha diminuito la misura delle pene, facendo assegnamento su una maggiore intensità di espiazione che è interamente mancata; sperando su di una rigenerazione morale che è impossibile, in queste condizioni, di ottenere. Noi abbiamo quindi un codice che è diventato un'utopia, e che può costituire un pericolo. Ci pensi il Governo" (1 ? ?). Purtroppo sta ancora pensando!

26 - Ancora nel 1894, in occasione della discussione del progetto di legge "provvedimenti finanziari" (reso necessario da una delle tante crisi finanziarie che si sono susseguite ed in



In queste pagine: la medaglia conosciuta per il Centenario dell'Avvocatura dello Stato che porta sul recto incisa la figura del grande giurista latino Papiniano; sul verso una frase del ministro Costa tratta dai suoi discorsi parlamentari.

cui ancora in questo periodo versiamo) osservava, senza eufemismi, che non trattavasi "di mantenere il credito dello Stato", ma "di riacquistarlo" dopo i "tempi nei quali, paese nuovo, ci siamo lasciati allettare, quasi inconsciamente, dall'abuso del credito, ricordando le conseguenze gravissime che ne derivarono colle crisi che turbarono il paese verso il 1870 e poi ... tempi funesti nei quali l'abbondanza del denaro, la facilità del credito produsse nel paese quella specie di ebbrezza che lo spinse alle più azzardate speculazioni ... giorni nefasti nei quali lo Stato, trascinato in questo vortice, si gettò a capo fitto a costruire strade e ferrovie, ad ordinare palazzi monumentali, a fare, in una parola, tutto ciò che può fare soltanto un paese che abbia vergini e potenti le fonti della ricchezza. E fu allora che i capitali di tutto il mondo, che hanno soltanto la patria del tornaconto, affluirono in Italia, perché vi trovarono un saggio elevato di interesse e un campo aperto alle più arrischiate, ma lucrose imprese. Ma quando venne il giorno delle vacche magre, allora questi capitali si eclissarono e ci lasciarono soli a fare i conti dei nostri debiti. A questa condizione di cose si può forse riparare affermando che noi vogliamo mantenere intatti certi impegni verso i nostri creditori? Il tempo delle promesse è ormai finito: ora occorrono dei fatti ...

Quando il Parlamento è riuscito a diminuire in un anno, di 170 milioni il disavanzo del bilancio; quando il Parlamento ha votato ed il paese attende silenzioso l'aumento di 75 milioni di imposte; quando paese e Parlamento mostrano di voler curare queste nostre pieghe col ferro e col fuoco, questa, sì, è la lode per rialzare il nostro credito". A distanza di oltre un secolo sono parole di bruciate attualità!

27 - Nella stessa circostanza, Costa ribadiva un'affermazione, già formulata in altri suoi precedenti interventi, precludente alla struttura della nostra attuale Costituzione che sancisce alcuni principi fondamentali non derogabili neppure dalla legge

ordinaria: "Io, o signori, non intendo invocare la teoria dell'onnipotenza delle leggi. È una teoria che ha trovato fautori e paesi che l'hanno messa in pratica, ma che certo non può ottenere favore nel nostro Parlamento. Vi sono principi, vi sono precetti nel diritto delle genti che si impongono ad ogni legge positiva, e che la legge positiva deve osservare se vuole essere legge di paese civile".

28 - Nel 1895, Costa interveniva ancora una volta, quale relatore, nel dibattito sul bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia e, dopo aver ribadito il principio della "indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale", affermava, sem-

all'ufficio suo", ma pure quello di "porsi tra la magistratura e quanto altro può esservi ad essa d'intorno che non sia la serenità della legge, e farle usbergo contro qualsiasi influenza, da qualunque parte essa venga".

Costa esprimeva, altresì, la sua disapprovazione della tendenza ad estendere "gli incarichi affidati a magistrati all'infuori non solo delle loro ordinarie attribuzioni, ma estranei assolutamente all'indole dei loro uffici" ... "anche nelle magistrature superiori", soprattutto perché essi "debbono, adempiere al proprio ufficio, né debbono, appunto perché non lo adempiono, ottenere onori o compensi che li pongano di fronte ai loro colleghi in una posizione privilegiata".

29 - Nella stessa occasione della discussione del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia veniva sollevata dal senatore Parenzo la questione relativa al processo (connesso con lo scandalo della Banca Romana) per sottrazione di documenti a carico di Giolitti. In ordine allo stesso, si era, invero, pronunciata la Corte di Cassazione che, senza entrare nel merito delle relative imputazioni, aveva dichiarato che solamente alla Camera dei Deputati spettava, ai sensi dell'art. 45 e 47 dello Statuto (che riservava alla stessa il diritto di porre in stato di accusa i magistrati), la designazione del giudice competente a procedere per i reati addebitati al

Ministro, nonché la valutazione dell'esistenza o meno di connessione tra questi ed i reati attribuiti ad altri imputati che non rivestivano la carica di ministri. Il Governo, e per esso l'allora Ministro della Giustizia, aveva, peraltro, omesso, per ragioni di opportunità politica, di trasmettere i relativi atti processuali "alla Camera dei Deputati alla quale dalle stesse sentenze del magistrato supremo erano implicitamente ma necessariamente rinviati".

Osservava, al riguardo, Giacomo Costa che appariva inaccettabile la giustificazione adottata dal Ministro della Giustizia secondo la quale "questa inazione non feriva alcun diritto



pre a proposito "delle garanzie che sono dovute alla magistratura", che questa "è indipendente, che sta a parò col potere legislativo o del potere esecutivo, è, in una parola, come essi, un potere, il terzo potere dello Stato", ma che, "perché sia ed appaia superiore a qualsiasi influenza esterna ... essa deve avere in se stessa tale virtù che renda manifesta la sua indipendenza da tutti e verso tutti, tanto dall'alto che dal basso". Ed aggiungeva: "È in questo modo soltanto che le masse, chinando la fronte, rispetteranno i responsi del magistrato". Sicché compito del Governo, specialmente del Guardasigilli, "non è solo quello di richiamare la magistratura

civile o politico". Al contrario, "gravi diritti civili e politici" erano compromessi perché "chiunque ha potuto essere dal magistrato chiamato in giudizio ha diritto, e diritto sacrosanto, di essere giudicato. Se la giustizia gli nega il giudice la giustizia non adempie alla missione che la società le ha affidato". Nel caso di cui si trattava, invero, non solamente i coimputati pur "trascinati in giudizio" restavano "nella condizione di giudicabili senza avere il diritto di provocare il responso della giustizia" ma pure i querelanti (essendo stata l'azione penale promossa a querela di parte), che avevano diritto di pretendere la protezione della legge venivano posti "nella impossibilità di ottenere quello che lo Statuto di ogni paese civile gli garantisce, la giustizia per tutti e contro tutti". La querela non poteva essere "arrestata nel legittimo suo corso per non so quali ragioni di convenienza o di opportunità che possono essere gravissime per se stesse considerate ma che non possono esercitare alcuna influenza sul corso della giustizia".

Costa sosteneva, quindi, che, appunto perché il Ministro Guardasigilli non aveva, come egli stesso aveva affermato, alcuna "ingerenza nell'esercizio dell'azione penale" e si trovava nella posizione di "intermediario tra il potere giudiziario ed il Parlamento", gli era "preclusa la via ad ogni apprezzamento che conduca ad una sospensione del corso della giustizia", la cui azione "è libera, deve essere assolutamente sottratta all'influenza del Governo" il quale "non può e non deve sotto verun pretesto arrestarne il corso".

La ferma posizione assunta da Costa in tale delicata situazione veniva aspramente criticata, nel suo Diario⁽³¹⁾ dal Farini, per il quale, ovviamente per ragioni di opportunità politica, bisognava "finirla con questo processo, salvando i funzionari che vi sono implicati". Egli affermava: "il Costa fu vivacissimo, per non dire violento. Ed è l'avvocato generale erariale, quasi parte del Governo. Insomma così non si va avanti. Ognuno ha per-

duto la nozione dei propri doveri. Ognuno, a soddisfazione d'interessi ed ambizioni personali, picchia sul Ministero pro tempore senza riflettere che molti dei colpi passano sopra le teste dei Ministri per ferire l'ente. Ed il Senato si fa portavoce, strumento della opposizione della Camera, come già ai tempi di Giolitti, sperando che qui avrà migliore giuoco".

Ed aggiungeva: "evidentemente, l'atteggiamento del Costa ha, se non istigatore, assenziente Saracco".

Chi scrive non ha la competenza per esprimere sulla questione un giudizio sotto il profilo storico-politico, ma come uomo di legge non può non condividere pienamente l'atteggia-

comporta il collocamento in aspettativa (cfr. nota 25), la situazione suaccennata era, nel vigore dello Statuto albertino, conseguenza necessaria della composizione del Senato quale era stabilita dall'art. 33 dello stesso Statuto. Il Senato, invero, non era un'assemblea elettiva ma era composto esclusivamente da membri nominati a vita dal Re, senza limitazioni di numero che, oltre ad aver compiuto quarant'anni di età, appartenessero a determinate categorie ivi enumerate, tra le quali erano comprese le più alte cariche della magistratura, delle forze armate, della diplomazia e dell'amministrazione. Talché l'attribuzione della qualità di senato-

re avveniva appunto a causa ed in funzione dell'attuale possesso di una delle suddette cariche e, quindi, al fine di assicurare la partecipazione al potere legislativo di persone dotate di particolari competenze ed esperienze nei settori fondamentali dell'organizzazione dello Stato. Pertanto, era, come si è detto, dovere di Costa, già alto magistrato ed allora Avvocato generale erariale, apportare alla discussione il contributo della sua competenza giuridica e della sua sensibilità per i problemi inerenti all'amministrazione della giustizia.

Invero, a fronte dell'affermazione del Presidente del Consiglio Crispi che il Governo doveva "essere giudice del momento opportuno in cui si dovrà portare alla Camera questo processo" ed essere lasciato "libero ... in questa dolorosa questione"

senza essere obbligato "a procedimenti dei quali nessuno potrebbe giovare, nessuno, né anco la giustizia", Costa aveva, nell'ulteriore corso della discussione, tenuto a precisare che egli aveva inteso porre "una questione di principio" in quanto in questa materia egli non credeva che "di opportunità ... possa esservi questione e tanto meno che di essa possa essere giudice il Governo". E ciò perché "la trasmissione degli atti di un processo all'autorità cui spetta o si crede spettare il diritto di designare il giudice in un processo è un fatto giudiziario al quale deve rimanere affatto estra-



mento assunto da Costa in questa occasione, fondato su considerazioni che appaiono giuridicamente ineccepibili.

Piuttosto, mentre appare fuori discussione il diritto-dovere di Costa di esprimere liberamente, in qualità di Senatore, la sua opinione, potevano sorgere dubbi sulla opportunità della partecipazione ad una assemblea legislativa di persona che rivestisse un'alta carica nell'ambito della pubblica Amministrazione o della Magistratura, e, quindi, in seno alla struttura del potere esecutivo o del potere giudiziario. Tuttavia, mentre nel nostro attuale ordinamento l'elezione alla carica di deputato o senatore

nea la convenienza politica, perché nessuna ragione di convenienza politica può arrestare il corso dell'azione penale".

Costa concludeva, dimostrando così di aver solamente inteso di assicurare il rispetto di un fondamentale principio giuridico: "se il Presidente del Consiglio dicesse: onorevoli senatori, abbiate fiducia nel Governo che farà quello che deve fare, allora io stesso potrei pregare il mio collega Parenzo a ritirare il suo ordine del giorno. Ma se il Presidente del Consiglio mantiene il diritto di essere egli stesso giudice del momento opportuno di dar corso alla giustizia, dichiaro che, se anche dovessi rimanere solo nel mio voto, non ne prenderei atto mai".

A fronte di questa chiara e netta presa di posizione, Crispi (che, poco prima, aveva, con sufficienza, posto "questa noiosa questione del processo per la soppressione dei documenti della Banca Romana" a fronte delle "materie importantissime" di cui era in corso la discussione presso la Camera) si affrettava allora ad assicurare: "ma nessuno può avere in mente di arrestare il corso della giustizia, di non presentare al Parlamento: di cui si parla. Sia sicuro il senatore Costa che il Governo li presenterà e farà quello che è suo dovere".

29 - Sempre nel 1895 Costa interveniva, altresì, nella discussione del progetto di legge sul matrimonio degli ufficiali dell'esercito. Vale la pena di accennarvi perché tale intervento costituisce un documento di un mondo che ci appare ora molto lontano. Esisteva, invero, all'epoca, ed è perdurata sino al 1936 (dopo esser stata una prima volta soppressa tra il 1911 ed il 1926), l'istituzione della dote militare, obbligatoria per i matrimoni degli ufficiali, quale strumento ritenuto necessario per assicurare (tenuto pure conto del livello più che modesto degli stipendi) un livello di vita della famiglia adeguato alla dignità del grado e della divisa militare.

Accadeva, peraltro, che talvolta la famiglia della sposa non disponesse dei mezzi finanziari necessari per la costituzione della dote (di ammontare non indifferente) e che, a sua volta, l'ufficiale non fosse in grado di assumere egli stesso a suo carico il relativo onere. Non essendo, quindi, possibile la celebrazione del matrimonio civile (non esisteva ancora il cosiddetto matrimonio concordatario

e, cioè il matrimonio religioso produttivo pure di effetti civili, com'è attualmente), si ricorreva allora piuttosto spesso alla celebrazione del solo matrimonio religioso, aggirando così l'obbligo imposto dalle norme di legge in tema di matrimonio dei militari.

Nella discussione del progetto di legge che prevedeva una sanzione per tali trasgressioni, si poneva il problema della prova del matrimonio religioso ed al riguardo Costa osservava che mentre sino al 1865 i registri parrocchiali costituivano documenti di rilevanza anche civile in quanto i parroci svolgevano pure le funzioni di ufficiale dello stato civile, per il periodo successivo, invece, trattavasi di registri unicamente "formati dal parroco nell'esercizio del suo ministero religioso", destinati "a stabilire un fatto il quale, ha più rapporti con la coscienza che non col foro esterno", sicché sarebbe stato "sommamente pericoloso che anche una legge futura entrasse su questo terreno che potrebbe offendere sentimenti, ferire posizioni, le quali debbono essere grandemente rispettate". Riteneva, invece, Costa, con profondo senso dello stile militare, che i Superiori avessero "un mezzo assai facile" per accertare questi matrimoni solamente religiosi, dal momento che "fra i militari vi è un principio che è superiore a tutti quanti i principi: la lealtà e il sentimento d'onore. Sicché, "un ufficiale chiamato dal suo superiore a rispondere se esiste o non esiste un certo fatto relativo alla sua vita, non mentirà mai".

Aggiungeva Costa che, se fosse stato abolito l'obbligo della dote, si sarebbero aperte "le porte al matrimonio degli ufficiali mentre, purtroppo, sarà doloroso il dirlo ma ... sembra di comprendere che l'ideale sarebbe l'ufficiale celibe. Ora, se questo noi non lo possiamo ottenere, non lo possiamo imporre perché anche gli ufficiali infine sono uomini, certo però dobbiamo avere nella legge tutti quei freni ragionevoli che, senza costituire violenza, rendano difficili le condizioni del matrimonio degli ufficiali che mal si concilia colle esigenze della vita militare".

A questo ultimo proposito, Costa (che, giustamente, assimilava, sotto certi aspetti, la vita di un ufficiale al sacerdozio) era forse troppo pessimista perché non conosceva, per esperienza diretta, la vita della famiglia di un ufficiale. Chi scrive appartiene

Alla pagina seguente: il grande corridoio che porta allo studio dell'Avvocato Generale dello Stato. Lungo la parete i quadri degli Avvocati Generali che si sono succeduti nel tempo. Il primo è quello di Giacomo Costa

ad una famiglia di militari e può testimoniare che sia durante la prima, sia durante la seconda guerra mondiale (specie nel drammatico periodo settembre 1943 - aprile 1945) la sua, come tante altre famiglie di Ufficiali, affrontarono silenziosamente e con profonda interiore solidarietà i più duri sacrifici perché il rispettivo consorte e padre potesse senza ostacoli familiari mantenersi fedele al suo giuramento militare. In verità il senso dell'onore militare entra, sin dall'infanzia, come il latte materno, nelle vene di chi ha avuto la ventura di essere figlio di un Soldato.

30 - Ancora nel 1895, Costa partecipava, quale relatore, alla discussione del bilancio dell'interno per l'esercizio finanziario 1895-1896, e si soffermava su di un problema ancora oggi attuale, quello della giurisdizione competente in tema di controversie concernenti il rapporto di impiego pubblico. Constatava, che, a seguito della istituzione (cui si è già accennato) della IV Sezione del Consiglio di Stato, avente funzione giurisdizionale, erano stati proposti ricorsi da impiegati civili i quali, ritenendo essere stati lesi i loro interessi da provvedimenti amministrativi, si erano avvalsi della facoltà di ricorrere in sede contenziosa avverso tali provvedimenti. Ma, dal momento che la competenza della suddetta Sezione del Consiglio di Stato era limitata alla tutela dei soli interessi legittimi (vale a dire, come si è più sopra accennato, di quegli interessi che, per essere protetti solo indirettamente da norme aventi per fine principale e prevalente la protezione degli interessi pubblici e generali, non assumono la consistenza di veri e propri diritti suscettibili di essere fatti valere avanti all'Autorità giudiziaria ordinaria), Costa rilevava che, "nella pratica, si sono trovate delle gravi difficoltà per determinare fin dove arriva l'interesse e dove incomincia il diritto, ciò che è accaduto spesso nel momento attuale. È avvenuto il fatto di impiegati che hanno contemporaneamente ricorso al Consiglio di Stato ed all'autorità giudiziaria, creando una condizione di cose così difficile e complicata dalla quale per verità anche colla maggiore diligenza e studio difficilmente si riesce a trovare una via di uscita".

Considerazioni, queste, ancor oggi esattissime, essendo impresa estremamente ardua discernere, nell'ambito del pubblico impiego le posizioni



qualificabili come interessi legittimi da quelle qualificabili come veri e propri diritti. Ed infatti, proprio per eliminare difficoltà procedurali pressoché insolubili, degne dei più proverbiali cavilli bizantini, fu introdotta in questa materia, con il D. Leg. 30.12.1923 n. 2840, la "giurisdizione esclusiva" del giudice amministrativo estesa a tutte le controversie, indipendentemente dalla circostanza che in esse si facesse questione della lesione di un interesse o di quello di un diritto soggettivo, con esclusione, quindi, in tali materie della giurisdizione ordinaria.

Tale sistema ha retto nel modo più soddisfacente per oltre settanta anni ed è tuttora in vigore ma, forse proprio perché esso era troppo efficiente, si è adottata, con il recente D. Leg. 3.2.1993 n. 29 (art. 68), secondo la moda ora imperante della "privatizzazione ad ogni costo", una nuova disciplina (che entrerà in vigore nel marzo 1995) della giurisdizione in tema di pubblico impiego, per effetto della quale le relative controversie, fatta eccezione per alcune specifiche categorie di dipendenti statali (quali magistrati, avvocati dello Stato, diplomatici, militari), sono devolute alla competenza del Pretore, trascurando

il piccolo dettaglio che, in virtù dell'art. 103 della Costituzione (non derogabile dalla legge ordinaria), la materia degli interessi legittimi è riservata al giudice amministrativo. Ne consegue che le controversie concernenti l'impiego pubblico saranno nuovamente ripartite tra giudice ordinario e giudice amministrativo e che, nulla essendo mutato in ordine alla ardua difficoltà di distinguere, nei casi concreti, interessi legittimi da diritti soggettivi, ritorneranno attuali le gravi difficoltà giustamente lamentate da Giacomo Costa oltre un secolo fa.

31 - In uno dei suoi ultimi interventi quale Senatore, sempre nel 1895, Costa, relatore sui provvedimenti di Finanza e di Tesoro esprimeva ancora, a proposito di disposizioni relative al trattamento economico di una modesta categoria di impiegati, l'opinione, ancor oggi validissima ed attuale, che "le leggi per poter ottenere autorità, per poter ottenere il consenso del paese, devono essere ispirate ad un grande, elevato sentimento di giustizia distributiva".

Si chiude così, con queste nobili parole, l'excursus degli interventi di Costa quale Senatore del Regno.

Nel marzo 1896, Giacomo Costa

assumeva, infatti, la carica di Ministro Guardasigilli nel Governo Rudini, formato pochi giorni dopo la sconfitta di Adua. Egli resse tale carica per circa quindici mesi sino alla sua morte avvenuta il 15 agosto 1897, per una grave forma di tumore. Farini ricorda, che, durante un colloquio privato svoltosi il 4 febbraio 1897, Re Umberto I ebbe a dirgli: "...Ha visto Costa? È molto giù, molto giù" ed ancora in un altro colloquio il successivo 15 febbraio a ripetergli: "Costa è molto mal ridotto di salute".

Il 2 marzo successivo, annota nuovamente Farini, "Mariotti mi assicura che il Guardasigilli Costa ha un male di vescica incurabile" e il 1 aprile "Saracco ... continua dicendo essere Costa un uomo condannato" (32).

Ciononostante, Costa, negli ultimi giorni di giugno e nei primi di luglio 1897, sosteneva ancora nella sua qualità di Ministro di Grazia e Giustizia la complessa discussione del bilancio del suo Ministero per l'anno finanziario 1897-1898, innanzi alla Camera dei Deputati trattando ampiamente e con la consueta limpida chiarezza di esposizione numerosi delicati argomenti (i suoi interventi in tale occasione occupano oltre un centinaio di pagine!).

32 - In tale occasione, ribadiva la tesi, già sostenuta - come si è visto - nei suoi interventi quale Senatore, della necessità di "rendere perfettamente indipendente il Pubblico Ministero nell'esercizio dell'azione penale", principio, questo, "giusto, pratico e degno di un Paese nel quale si sa che cosa debba essere la giustizia".

A proposito dell'istituto della "grazia", osservava che questa "è una grande piaga del nostro paese. Noi siamo gente singolare! Da un lato ci lamentiamo perché la giustizia non condanna ed abbiamo sentito giorni fa a dire che il 60 per cento degli imputati sfuggono ad una pena meritata; mentre poi appena v'è un condannato, tutti ci sentiamo dislinquere nella misericordia e nella pietà; e tutti ci adoperiamo per fargli diminuire la pena". E, aggiungeva, poiché "forse 15 domande (di grazia) all'anno sono raccomandate da membri del Parlamento, comincino questi con dare il buon esempio, e non raccomandino più; e così le cose andranno molto meglio (si ride)".

33 - Per quanto concerneva i rapporti con le Autorità religiose (rientranti nella competenza del suo Dicastero che, nella sua completa denominazione, era appunto "Ministero di Grazia e giustizia e dei culti"), Costa escludeva "una politica di ripicco" ed auspicava "un modo di vivere nel quale senza ammettere alcuna violazione di legge da parte di chicchessia, ma con l'osservanza piena delle leggi dello Stato, la Chiesa e lo Stato possano vivere - come devono vivere, secondo me - coordinando l'azione loro all'unico intento del bene comune del nostro paese". E, in particolare, sosteneva ancora che "a quest'opera di Governo, prudente e al tempo stesso osservante della legge, ... si debba associare altresì un intento ... altamente politico ed altamente sociale, cioè di cercare, per quanto è possibile, di risvegliare nel cuore di quel povero e basso clero che vive nelle campagne il sentimento del proprio paese, della italianità, della fraternità". A tal fine egli si riprometteva "di rendere fruttuosa la istituzione delle congrue, diminuendo quelle fiscalità che, nel primo inizio, furono imposte come una necessità finanziaria e di fare in modo che questo aiuto, che viene al Clero da parte del Fondo pel culto, sia un aiuto il quale riesca veramente efficace, sia accolto come un soccorso fraterno, che i fratelli mandano ai fratelli".

34 - Dopo aver annunciato la sua intenzione di promuovere, in materia fallimentare, l'istituto del concordato preventivo ed aver osservato - il rilievo è ancora attuale - che, se in materia civile "le nostre cause sono di una lungaggine infinita", ciò era da addebitare non solamente alla legge ma pure al comportamento delle parti, Costa esponeva alcune considerazioni, oggi particolarmente attuali, a proposito del segreto istruttorio in materia penale.

Con riguardo alla proposta formulata da un deputato intervenuto nel dibattito circa l'opportunità di introdurre, analogamente a quanto avveniva in Francia per effetto di una legge appena emanata, "una limitata pubblicità delle istruttorie", Costa osservava: "comincio col dichiarare che la pubblicità io la desidero ormai come un rimedio per ottenere il segreto dell'istruttoria (si ride) perché, col sistema segreto di procedura che si segue non vi è oggidì processo di cui, chi vuole, non conosca tutti i dati e, se occorre, non abbia la copia degli atti processuali. Quindi, contro questo abuso non c'è altro rimedio che quello della libertà, la quale, sotto questo aspetto, si può manifestare nella pubblicità, una pubblicità limitata". E concludeva, in proposito, che la riforma del Codice di procedura penale e dell'istruttoria sarebbe stato "uno dei punti principali su cui si rivolgeranno i miei studi durante le vacanze" ... che non avrebbe, invece, potuto portare a termine.

Dopo essersi soffermato su alcuni temi tecnici concernenti la difesa dei poveri (da trovarsi "nell'ambito stesso del foro") e l'organizzazione giudiziaria (con particolare riguardo ai problemi posti dall'eccessiva quantità di cause civili portate innanzi alla Corte di Cassazione), Costa, dato atto delle ragioni di scontento allora esistenti nell'ambito della magistratura, osservava che questa "ha bisogno di sentire che essa è al di sopra di tutti, anche di noi, perché essa non ubbidisce che alle nostre leggi", scopo, questo, che "abbiamo cercato di raggiungere" ma, "purtroppo siamo ancora lontani dall'aver ottenuto". Ciononostante, "nella magistratura vi è tanta virtù, tanto sentimento della propria dignità personale, tanta abitudine di sacrificio, che lo scontento potrà essere l'argomento del discorso familiare, ma si dimentica subito nel momento in cui il magistrato veste la toga e siede nel Tribu-

nale".

E così esprimeva il suo saluto ideale, in questa ultima occasione ufficiale, alla magistratura: "è un grande conforto per un uomo che ha dedicato tutto se stesso alla magistratura, il vedere almeno apprezzati i propri sforzi per poterla mantenere alta e grande nell'opinione di tutti. Lo creda la Camera; gli scontenti sono un manipolo, ma la grande falange è con me; la grande falange sarà sempre per coloro che vogliono mantenere alta e rispettata l'amministrazione della giustizia". Costa non mancava, peraltro, di puntualizzare: "Se vi è un magistrato colpevole, sarà un gran dolore per me ma sarà punito, perché è fermo mio convincimento che il migliore dei programmi per un'amministrazione è quello di sbarazzarsi dei cattivi elementi, non mai di proteggerli. Sotto la mia amministrazione questo non fu fatto e non sarà fatto mai".

Nel prosieguo della discussione, ad altro proposito, diceva di se stesso; "io ho ... il difetto ... di essere troppo cocciuto e di volere fare prevalere le mie idee di fronte a chicchessia. Perché se di qualche cosa mi posso vantare è di non avere mai fatto transazioni con alcuno intorno alle mie idee".

35 - Costa si soffermava poi su di un problema già allora attuale, ed oggi di gran lunga ancor più grave: quello creato dall'emanazione di un enorme numero di leggi e dalla difficoltà del loro coordinamento, tenuto pure conto che spesso le norme antecedenti non vengono espressamente abrogate da quelle successive regolanti la stessa materia, ma possono ritenersi implicitamente abrogate soltanto per l'incompatibilità del loro contenuto con quello delle norme posteriori, incompatibilità che va stabilita attraverso un'attività di interpretazione spesso ardua.

Dopo aver osservato che vi erano "156 o 157 volumi di leggi dal 1861 in poi, senza tener conto di molte leggi ancora in vigore che sono comprese nei volumi degli anni anteriori, donde oramai una grandissima difficoltà nel trovare le leggi che sono in vigore", approvava, pertanto, il progetto elaborato da un avvocato "di ripubblicazione delle leggi già promulgate e di pubblicazione delle successive che non si limiterebbe alla pubblicazione materiale cronologica delle leggi, ma conterrebbe un lavoro razionale di selezione delle leggi scadute

In questa pagina la Biblioteca dell'Avvocatura Generale dello Stato ricca di testi giuridici di ogni paese.

di vigore". Rilevava, peraltro, che se tale progetto poteva "presentare, dal punto di vista pratico, come lavoro privato, una grande utilità", si opponevano, tuttavia, delle difficoltà alla sua adozione in via ufficiale, non solamente di carattere economico, ma "dal punto di vista amministrativo e giuridico" perchè, mediante la suddetta selezione, "si tratterebbe di dichiarare abrogate leggi dello Stato e questa operazione, da chiunque venisse fatta, dovrebbe essere ratificata dal potere legislativo". Invero, osservava, "chi ha appena un'ombra di pratica nelle contenzioni giudiziarie sa quante volte si disputa per vedere se un tale articolo sia, o no, ancora in vigore! Ora potrebbe il Governo assumersi la responsabilità di ripubblicare una raccolta nella quale fosse fatta una selezione delle leggi in vigore, non in vigore o di dubbio vigore? Sarebbe una responsabilità enorme e potrebbe somigliare a qualche cosa come all'opera di Giustiniano,

ma certo sotto un diverso punto di vista e forse non coi risultati che allora si sono ottenuti. Per cui la difficoltà giuridica è di grave importanza". E concludeva sull'argomento, con parole che fanno supporre che egli sebbene da tempo seriamente ammalato, non prevedesse la sua ormai prossima fine (si era al 30 giugno 1897) o, forse, volesse sino all'ultimo operare come se la sua esistenza potesse ancora a lungo protrarsi: "siccome però io trovo giusto il concetto, mi riservo di studiarlo ... al riaprirsi della Camera, o in una forma o nell'altra, farò conoscere il risultato dei miei studi".

36 - A conclusione della discussione, il 1 luglio 1897, Costa, occupandosi di nuovo dei rapporti con il Clero ribadiva ancora una volta il suo fermo convincimento che il Governo dovesse adoperarsi "per mantenere alto il principio della legge, per mantenere fermi i diritti dello Stato, senza far degenerare la sua politica ecclesiastica in qualsiasi atto di perse-

cuzione".

Aveva così termine, con la discussione del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia anche presso il Senato, l'attività pubblica di Giacomo Costa quale uomo di legge, alla quale è dedicato questo scritto. Come emerge dai passi sopra ricordati del suo intervento, egli aveva conservato una perfetta lucidità di mente e si era sottoposto con eccezionale forza di volontà, alla dura fatica della lunga, pubblica discussione. Come si legge nella commemorazione tenutasi presso il Senato nella tornata del 30 novembre 1897, "di giorno in giorno apparivano sul suo volto emaciato i progressi della malattia; i medici gli raccomandavano il riposo, ma egli, sempre sereno, negava di essere ammalato e si rifiutava a desistere dal lavoro". Eppure proprio in quello stesso periodo "gli giunge una improvvisa terribile notizia: la morte quasi istantanea di un suo figliolo a Torino. Ed egli, padre infelicissimo, si conce-



de appena ventiquattro ore per accorrere colà e comporre nella fossa la salma del diletto. Soltanto dopo finita la discussione del suo bilancio in Senato, acconsenti a ritirarsi con la famiglia nella quiete della campagna; ma era troppo tardi".

Il 15 agosto 1897, alle ore 17,20 Giacomo Costa si spegneva in Ovada nel palazzo che fronteggia la Chiesa parrocchiale dedicata a N.S. dell'Assunta, di cui si celebrava in quel giorno la festa tanto cara agli ovadesi. Le sue ultime parole alla consorte Luigia Pesci (così come trascritte nel discorso di commemorazione al Senato) furono "vado a raggiungere nostro figlio". Lucido sino all'ultimo, egli aveva inviato poco prima al Re Umberto I ed alla Regina Margherita questo telegramma: "Morendo, mando a V. M. l'estremo saluto e l'espressione della mia devozione, che cessa soltanto con la vita". Il Re rispondeva: "Suo telegramma che ricevo in questo momento mi commuove profondamente. Ella può ben immaginarsi i voti che io faccio pella conservazione dell'amico che mi ha sempre dato prove di devozione e di affetto, che ha dedicato tutta la sua vita pel bene della Patria. Confido rivederLa e tengo assicurarLa che la sua famiglia mi starà sempre a cuore Umberto".

Farini⁽³³⁾, sotto la data "15 agosto, Domenica", così commentava: "Oggi è morto il Guardasigilli G. Costa, che era affetto da cancro al piloro. Quando toccherà a me, affetto da cancro alla mascella! Quantunque e medici e famigliari miei si ingannino o mi ingannino? Prima di morire, il Costa, conscio della propria fine, telegrafò al Re annunciandogliela ed aggiungendo che la propria devozione finiva col la vita! Non avendo egli avuto nessuna parte primaria nella politica, l'atto sa forse d'un po' di ostentazione, certo è segno di non comune forza d'animo".

Sotto la data "17 agosto, Martedì", Farini, peraltro, annotava ancora: "Leggo che il Costa telegrafò, pure, prima di morire, alla Regina, e la risposta di questa. È un po' troppo la messa in scena e l'atto fortissimo ne è adombrato. Come è offuscato da quelle linee nelle quali raccomanda la famiglia al Re e che il solito giornalismo ciurmadore, a proprio talento fabbricatore, disfacitore di riputazioni, secondo le proprie simpatie, aveva ommesso. Certo la raccomandazione della famiglia si chiarisce essere la spinta al telegramma".

Questi rilievi del Farini lasciano perplessi perché, da un lato, sembra non un segno di ostentazione ma soltanto manifestazione di nobiltà d'animo, l'estremo omaggio rivolto da un illustre servitore dello Stato, ai più alti livelli (Procuratore Generale di Corte d'Appello, e poi Avvocato Generale dello Stato, Senatore del Regno e Ministro di Grazia e Giustizia), al suo Sovrano verso il quale aveva sempre manifestato la più profonda devozione, da un altro lato, dalla documentazione in possesso di chi scrive risulta che Costa ebbe ad inviare un solo telegramma (quello sopra trascritto), riportato nel medesimo testo anche in un atto ufficiale quale la commemorazione tenutasi presso il Senato. In questa si riferisce che Costa "negli ultimi istanti inviò agli augusti Sovrani un telegramma in questi termini" e che "il Re da Valsavaranche, la Regina da Gressoney rispondevano profondamente commossi" con "due telegrammi reali"⁽³⁴⁾.

Di conseguenza, non sembra giusto parlare di "messa in scena" e di intento utilitaristico connesso con "la raccomandazione della famiglia". Di questa non vi è traccia nel testo del suddetto unico telegramma di Costa; il riferimento alla famiglia emerge, invece, solamente dal telegramma del Re e può ragionevolmente supporre che esso sia stato dovuto ad una spontanea iniziativa del Sovrano, il quale era certo a conoscenza anche del gravissimo lutto familiare che aveva da poco colpito Giacomo Costa. È, quindi, probabile che Farini sia stato tratto in equivoco dal testo del telegramma reale. In ogni caso, la raccomandazione al Re, pur se veramente fosse stata formulata da Costa, avrebbe avuto semmai carattere soltanto generico e morale, e non certo pratico e materiale, essendo la famiglia, com'è noto, benestante e non abbisognavole di soccorso economico.

Ovada tributò solenne omaggio all'illustre estinto, per il quale essa, come ebbe a dichiarare il Pro Sindaco Avv. Alfredo Buffa, era divenuta "seconda patria". Il Consiglio Comunale ebbe a concedere "un'area nel pubblico cimitero ove possa riposare la salma venerata", e, com'è noto agli ovadesi, fu poi apposta una lapide marmorea sulla facciata del palazzo in piazza Assunta ove egli morì e fu eretto un busto in suo onore nella Sala Consigliare (in occasione della cui inaugurazione fu tenuta da Giuseppe Saracco la già menzionata commemo-

razione)⁽³⁵⁾.

Da tale commemorazione vale la pena di estrarre questo passo che ci aiuta a comprendere il carattere di Giacomo Costa e le ragioni per le quali (come si deduce dai riferimenti spesso non benevoli contenuti nel Diario del Farini) egli non riusciva sempre gradito nell'ambiente dei politici: "Modesto, quanto operoso, modesto di saper fare e di far bene, ma non ebbe l'arte del *savoir faire*, e tanto meno quella di *le faire savoir* che alcuni dei nostri grandi uomini di Stato hanno mostrato di possedere nel grado il più eminente. A lui bastò la coscienza del sentirsi puro e la soddisfazione del dovere compiuto".

Come ebbe occasione di ricordare il Sindaco di Ovada G. Grillo, Giacomo Costa, intervenuto alla seduta del Consiglio municipale del 9 agosto 1896 (proprio un anno prima della sua morte), a chi lo ringraziava perché l'alto ufficio di Ministro Guardasigilli non gli impediva di dedicarsi "alla modestissima carica di Consigliere Comunale di Ovada", aveva risposto con queste nobili parole, che costituiscono la più degna conclusione di questo scritto dedicato agli Ovadesi: "Nessuno deve meravigliarsi se io oggi seggio in questo Consiglio; è mia antica opinione che le cariche, quando accettate, debbano da chiunque disimpegnarsi nella misura delle proprie forze. Del resto, Ministro o cittadino, io sempre e ovunque sono col cuore in mezzo ai miei Ovadesi dai quali sento di essere amato e che io riamo dal più profondo dell'anima".

NOTE

31) op. cit., Vol. 1°, pagg. 745, 747-750.

32) Diario cit., vol. II, pagg. 1130, 1142, 1150, 1161.

33) Diario cit., pagg. 1199, 1200.

34) Analoghe sono le notizie che emergono dal già citato articolo di Fausto Bima (cfr. luogo cit., nota bibliografica) e dalla relazione di Riccardo Ignazio Baretto (inedita, conservata nell'archivio dell'Accademia Urbense), il quale riferisce di aver personalmente consultato, insieme al Sen. Avv. Giacomo Piola (nipote di Giacomo Costa), i telegrammi conservati nell'archivio di famiglia.

35) Nell'archivio dell'Avvocatura Generale dello Stato in Roma sono conservati questi telegrammi:

"S.E. Ministro Costa spirato in questo momento ore 17,20. Buffa Pro Sindaco - Cereseto Deputato"

"Vice Avvocato Generale Erariale Roma - Avverto V.S. Ill.ma, che giovedì ore 10 seguiranno in questa Parrocchiale solenni funerali S.E. compianto Ministro Guardasigilli - Sindaco Buffa".