

DISCORSO

PRONUNCIATO DAL

SENATORE GIOVANNI DE FALCO

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 2 gennaio 1879

« Servare modum, finesque tenere ».



ROMA

TIPOGRAFIA DEL SENATO DI FORZANI E C.

—
1879

SIGNORI,

Tristi e luttuosi furono gli inizi dell'anno che testè si è chiuso, e la mala fortuna che segnalò il suo nascimento, non ostante gli sforzi fatti per iscongiurarla, pare l'abbia, sotto più di un verso, accompagnato fino al suo tramonto.

Avevamo ripreso appena i nostri sereni e pacifici lavori, soddisfatti del molto che si era compiuto, fidenti ed animosi ad intraprendere il molto che ci spettava compiere, quando l'annunzio doloroso ed inatteso della morte del gran Re che, dopo secoli di lotte e di sacrifici, aveva con la forza del diritto e della libertà redenta l'Italia ed elevata al grado e dignità di grande nazione, venne a funestare gli animi, e renderci tutti tristi, scorati, attoniti.

Pochi giorni dopo che la morte aveva sì crudelmente colpito il Quirinale, essa piombò sul Vaticano ed estinse il venerando Vegliardo che avea prima benedetto, poi sconosciuto il risorgimento italiano, e il cui pontificato per la lunga durata come per le straordinarie vicende rimarrà fra i più degni di studio e di memoria. Così per una di quelle drammatiche coincidenze che non di rado offre la storia, l'anno che ieri finiva, si aprì col riunire in questa

eterna città i funerali di due eminenti personalità, delle quali l'una rappresentava il passato, l'altra l'avvenire. La loro vita, nel corso fatale del tempo, aveva riassunto le grandi lotte politiche e religiose della nostra epoca e i conflitti secolari della nostra civiltà. Nella persona dell'uno, separato il potere temporale dal potere spirituale del Pontefice, la santità della religione era rimasta sciolta dai legami della politica mondana, e chiusa per l'Italia la lunga era e la triste storia delle divisioni e della servitù interne, degli interventi e delle prepotenze straniere. Nella persona dell'altro, l'Italia ricostituita ad unità di libera nazione, aveva veduto schiudersi dinanzi nuovi destini e una storia nuova, le cui prime pagine erano già segnate da note nobili e gloriose¹.

Quali sieno gli eventi che si sono svolti di poi nel corso dell'anno, non accade discorrere. Ma evidentemente e dentro e fuori Europa è perdurata una certa aria fosca e procellosa, le cui nubi, se avventurosamente si sono a tratti diradate ed han lasciato riapparire la serenità del cielo, furono anche a tratti squarciate da lampi sinistri, apportatori o forieri di terribili procelle. Guerre sanguinose sono state combattute, seguite da paci incerte, e punti neri sono apparsi, e riapparirsi sull'orizzonte minacciosi per l'avvenire di più grandi tempeste, se la saggezza non li rischiari, o la prudenza non li allontani.

II. Ma quello che ha maggiormente scosso gli animi e impensierito le menti, è stato un funesto risveglio delle più sciagurate passioni, dalle quali si è vista nei decorsi mesi minacciata la società dalle basi al colmo. Non è già, signori, che questi tristi fenomeni sieno affatto nuovi o per subite convulsioni sbucati. I mali morali come i fisici sono di ogni tempo, di ogni luogo. Essi covano lungamente: non curati o non frenati a tempo, erompono in epidemie; al pari di queste si estendono, si allargano, si attutiscono o si ingagliardiscono a seconda delle circo-

stanze, delle facilità o degli ostacoli che incontrano nel loro cammino, e come le epidemie, han bisogno di rimedii pronti ed efficaci a domarne la forza e scemarne il pericolo, di cura assidua e sapiente per allontanarne le cagioni e prevenirne il danno.

Un esacerbamento di codeste malattie morali che sembravano se non vinte, dome dopo i sanguinosi furori e le rigorose repressioni della Comune francese del 1871, si è inattesamente e con insolita violenza nel decorso anno rivelato. Sette di nomi varii e di fini diversi, ma anarchiche tutte ed agli ordini sociali infeste, pare si fossero data la posta per attuare i pravi loro disegni, ed a crederne uno dei loro più criminosi giornali ², il mezzo precipuo prescelto sarebbe stato l'eccitamento all'assassinio politico a fine di spingere con maggiore facilità le nazioni in preda alle più funeste conflagrazioni. Raccolti intorno a codeste permanenti congiure gli elementi torbidi de' varii paesi, gli spostati, i malcontenti, i diseredati dalla fortuna morsi dalle acri inquietudini della miseria e dell'invidia e disposti sempre a muover guerra ad una società nella quale non han saputo trovar posto, non sono sventuratamente mancate menti per provocare e dirigere, braccia per preparare od eseguire opere nefande.

Nel periodo di pochi mesi, fatti tristissimi si sono con penosa rapidità l'uno all'altro succeduti. In Russia, il generale Mesentzeff, capo della sicurezza pubblica, è un giorno proditoriamente assassinato. In Alemagna, a due riprese, fra pochi giorni d'intervallo, due scellerati o due fanatici, o peggio fanatici e scellerati ad un tempo, Hödel e Nobiling, attentano con strana audacia alla vita del glorioso Imperatore di Germania. In Ispagna, un ignoto, Oliva Moncasi, tenta di assassinare il Re Alfonso, giovane Sovrano amato e rispettato dai suoi popoli. In Inghilterra, un forsennato, Eduardo Byr Mudden, mette a prezzo la vita della Regina, e scrive lettera ai suoi Ministri per chieder danaro minacciando di attentare alla persona di

Colei che il popolo inglese circonda della sua cavalleresca devozione. A Copenaghen, un bettoliere imita l'esempio e minaccia di uccidere il Re. A Lisbona, corse voce esser venuto un messo dell'internazionale per insidiare alla vita del Re di Portogallo. — Aria veramente malsana è stata quella che ha spirato in questo triste anno 1878!

III. Sembrava, o signori, che l'Italia avesse dovuto serbarsi incolume da cotesta peste. Le perverse dottrine, sconsigliate e malvagie sono poco note, certo non estese, non diffuse fra noi, e le sette dissolventi ed anarchiche, se non sconosciute, hanno poco seguito nel paese, nel quale vi ha forse, come altrove, una certa invidia fra le classi sociali, ma non l'odio; il disagio, ma non la disperazione; l'audacia della vendetta, non il furore del delitto, e peggio la sua organizzazione³.

D'altra parte profonda è la fede, vivo l'affetto che unisce il popolo italiano alla gloriosa Dinastia del gran Re che costituì l'Italia in corpo di nazione e ne consolidò le libere istituzioni. E di questa fede e di questo affetto era prova solenne, testimonianza sfolgorante il plauso universale, le acclamazioni unanimi, l'entusiasmo devoto col quale venivano accolti nel loro viaggio il prode e giovane Re, la graziosa e benefica Regina e il giovinetto Principe, immagine dell'avo, gioia de' genitori, speranza de' figli nostri. Era il cuore di tutto un popolo, che si commoveva e si rivelava sul passaggio dell'Augusta Famiglia.

Ma sventuratamente il contagio era ancor qui penetrato, e il mal seme non rimase infecondo. E come è fama che soglia in codesti casi accadere, non mancarono disastri fisici quasi ad annunziare i grandi scompigli morali. Piogge ostinate e dirotte vidersi allagare campagne, inondare paesi, ed ancora una volta mirammo il vecchio Tevere,

« retortis
Littore Etrusco violenter undis
Ire deiectum monumenta regis⁴ »;

come ad ammonire che le lentezze e le trascuranze sono nelle cose umane pessimi consigli, e che là dove un pericolo minaccia sia mestieri accorrer solleciti a prevenirne il danno. Ed era veramente cosa mesta, e quasi presaga di mestizia maggiore il vedere le melmose acque circondare ed invadere il maestoso tempio dove riposano le ceneri del rimpianto Re che ebbe da noi, e serberà nella storia il meritato titolo di PADRE DELLA PATRIA.

Fu fra queste apprensioni che la più nefasta notizia ci giunse. Nella più bella e popolosa città italiana, fra un popolo esuberante di vita e di affetti, che festante ed amoroso si accalcava a salutare gli amatissimi Sovrani, la mano sacrilega ed omicida di un infimo uomo della plebe, Giovanni Passanante, si era levata contro il Re Umberto I, il Figlio di Vittorio Emanuele, il degno erede delle virtù paterne, il leale monarca che gl'Italiani tutti accompagnavano coi loro voti e colle loro acclamazioni. La mano imperterrita del Re respinse prima il colpo parricida; il Ministro che gli sedeva di fronte gli fece poi scudo del suo corpo, ed Egli, l'intemerato patriota, che aveva già versato il suo sangue per l'unità d'Italia, ebbe la ventura di versarne ancora per la salvezza del Re: due cose, Italia e Re, inseparabili omai per ogni cuore italiano.

L'immenso grido di esecrazione che echeggiò da un capo all'altro d'Italia contro l'infame attentato, le unanimi dimostrazioni di trepida gioia per lo scampato pericolo e di amorosa devozione al Re ed alla Reale Famiglia, dimostrazioni che il fatto nefando suscitò non pure nelle cento città, ma sin nei più piccoli paesi e nei più oscuri casolari, furon prove solenni che il delitto di uno o di pochi non oscura e non muta il sentimento di un popolo. Ma l'iniquo misfatto rimane come tetra rivelazione di un male che serpeggia in una parte della società, che non travaglia soltanto l'Italia, ma tutto il mondo civile, e che, d'ordine morale più che d'ordine politico, vuol essere da tutti, e specialmente dai Magistrati, accuratamente studiato, vigorosamente combattuto.

Ora nel riunirci in questa generale assemblea per salutare il nuovo anno che sorge, nostro primo dovere è quello, o signori, di rivolgere grato e riconoscente il nostro pensiero alla memoria di Colui pel quale ci è dato di qui sedere, e nel nome del quale inaugurammo, ora è appunto un anno, i nostri giuridici lavori de' quali, secondo il costume antico, ci corre obbligo di rendere oggi pubblica ragione; e primo bisogno del nostro cuore è quello di unire ancora una volta i nostri voti a quelli di tutti gli Italiani per la salute e la incolumità del giovane Re e della sua Augusta Famiglia, sui quali riposa tanta parte delle sorti e dell'avvenire della patria.

IV. Fra i dolori pertanto onde l'anno incominciava e le fortunate vicende che l'hanno accompagnato, noi abbiamo, signori, proseguito il compito nostro di vegliare nella amministrazione della giustizia alla scrupolosa osservanza delle leggi, e i risultati ottenuti non sono stati da meno di quelli che ebbi a rilevare nell'anno decorso.

Rammenterete in effetti che nel corso dell'anno 1877 che fu il secondo dalla nostra istituzione, la vostra Sezione penale ebbe a giudicare di 1436 ricorsi, de' quali 385 concernenti condanne a pene criminali. Rimasero in fine d'anno a decidere 308 ricorsi, de' quali 89 per condanne a pene criminali, 117 per condanne a pene correzionali, 28 per contravvenzioni di diritto comune, 82 per contravvenzioni a leggi speciali, 2 contro sentenze di accusa.

Nel corso dell'anno sono sopravvenuti 1336 ricorsi; de' quali 526 in materia criminale, 387 in materia correzionale, 118 per contravvenzioni al codice penale, 289 per contravvenzioni alle leggi di tassa o d'imposta, 16 contro sentenze di accusa; e così il numero de' ricorsi in materia penale è ammontato, fra antichi e nuovi, a 1644.

Voi avete giudicato di 1356 fra codesti ricorsi, ne sono rimasti pendenti soli 288. Sopra i 1356 decisi, avete pronunziato 134 sentenze di cassazione, 189 di rigetto, 338 di

inammissibilità del ricorso, 244 per rinunzia al ricorso stesso o per ammissione all'amnistia del 19 gennaio 1878. Avete risoluto 27 conflitti di giurisdizione; pronunciato 14 annullamenti nell'interesse della legge; fatto diritto a 9 domande di rimessione della causa da una ad un'altra Corte per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospezione; respintene 3 perchè non giustificate dai gravi motivi che soli possono consentire codesta derogazione alle regole ordinarie di competenza; ordinata, infine, la revisione di un giudizio criminale, perchè, caso raro quanto grave, per lo stesso crimine erano state condannate due persone con sentenze siffattamente contraddittorie da essere di per loro stesse la prova dell'innocenza dell'uno o dell'altro condannato.

Le cause poi alle quali que'ricorsi si riferivano, erano così divise: 507 ricorsi erano relativi a procedimenti criminali ed a sentenze di Corti di assise, i rimanenti a giudizi per delitti o contravvenzioni. Ed i 507 ricorsi contro sentenze di Corti di assise, si riferivano alle seguenti condanne, ed hanno avuto questi risultamenti: 11 erano contro condanne a pena capitale, e sono stati tutti respinti, ma i 18 condannati compresi in quelle sentenze hanno tutti scampato l'estremo supplizio, perchè i loro misfatti erano anteriori al decreto di grazia e d'amnistia del 19 gennaio; 78 di quei ricorsi si riferivano a condanne ai lavori forzati a vita, e di essi 13 sono stati ammessi, 48 rigettati, 17 dichiarati inammissibili; 167 concernevano condanne ai lavori forzati a tempo, e di questi 12 sono stati accolti, 93 rigettati, 62 rinunziati o dichiarati inammissibili; 251 ricorsi infine erano relativi a condanne alla reclusione, alla relegazione o ad altre pene minori, e di questi 20 sono stati ammessi, 105 rigettati, 116 dichiarati inammissibili, 10 rinunziati.

I 269 ricorsi, che sono rimasti a decidere, concernono: una condanna a pena di morte per crimine commesso dopo l'indulto del 19 gennaio; 6 condanne ai lavori forzati

a vita; 28 condanne ai lavori forzati a tempo; 74 condanne alla reclusione o alla relegazione; 128 condanne per delitti o contravvenzioni: ed essi saranno tutti discussi e decisi non oltre questo mese.

Questo lavoro, signori, non è certo eccessivo, ed è di molto inferiore all'alacrità e solerzia vostra, delle quali stanno testimoni e garanti i 3150 ricorsi che discuteste e decideste in soli dieci mesi nel 1876; ma comprende tutto quello che vi è stato deferito, ed ogni altra materia mancava. Il confronto però tra le cause decise in questo e nell'anno decorso con quelle trattate nel 1876, è prova del quanto possa estendersi l'opera vostra sia coll'unificazione pur troppo indugiata delle Corti di cassazione, sia almeno coll'estendersi la giurisdizione di questa Corte sopra altre provincie del Regno.

V. Maggiore di molto è stato, o signori, il lavoro compiuto nella materia civile. Nel corso del 1877, con nuovo e splendido esempio, voi giudicaste 1289 di codesti ricorsi; ne rimasero pendenti 1081. Durante l'anno ne sono sopravvenuti 791, de' quali 163 fra i vecchi rimasti presso le altre Corti di cassazione, e 628 presentati direttamente alla nostra Corte per ragione di territorio o di competenze. Il numero de'ricorsi civili è ammontato così a 1888. Aggiunti a questi 223 ricorsi da decidersi a Sezioni unite per le leggi del 12 dicembre 1875 e 31 marzo 1877, de' quali 74 rimasero pendenti al 31 dicembre 1877 e 149 sono stati presentati nel 1878, il numero dei ricorsi, su cui aveva a pronunciare la nostra Corte, sale a 2111; de' quali 1888 a Sezioni semplici, e 223 a Sezioni riunite.

Voi avete nel corso dell'anno proferito 1075 sentenze, cioè 965 a Sezioni semplici, e 110 a Sezioni unite. Con codeste sentenze avete giudicato sopra 959 ricorsi di competenza della Sezione civile, e 110 di competenza delle Sezioni unite; sono rimasti a decidersi in fine d'anno 929 de'primi, 113 de'secondi: in tutto 1042 ricorsi.

Con codeste 1075 sentenze avete pronunciato 382 annullamenti delle decisioni impugnate; 385 rigetti del ricorso; 26 inammissibilità dello stesso; 153 rinunzie; 86 dichiarazioni di competenza dell'autorità giudiziaria; 24 d'incompetenza della stessa; 10 di rinvio alle Sezioni unite; 5 di integrazione del giudizio. E quanto alla natura delle cause cui quei pronunziati si riferiscono, esse vanno così distinte:

Delle 110 sentenze pronunciate a Sezioni unite, 30 si riferiscono a risoluzioni di conflitti di attribuzione elevati dai Prefetti; 37 a ricorsi per questioni di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa; 20 a ricorsi per eccesso di potere contro sentenze proferite da giurisdizioni speciali; 27 a questioni di competenza fra le diverse Corti di cassazione; 14 alla risoluzione definitiva del punto di diritto controverso per opposizione di pronunziati fra la Corte di cassazione e la Corte o il tribunale di rinvio.

Delle 965 sentenze proferite dalla Sezione civile, 362 si riferiscono a ricorsi per cause fra privati e le finanze dello Stato, e di queste 189 han cassato la decisione impugnata, 96 han rigettato il ricorso, 12 l'han dichiarato inammissibile, 55 rinunziato: 80 sono relative a cause del Fondo pel culto, e di queste 49 pronunciarono l'annullamento delle sentenze impugnate, 18 il rigetto del ricorso, 13 l'inammissibilità o la rinunzia allo stesso: 7 riguardano questioni elettorali, e di esse 4 hanno annullato le sentenze impugnate, 3 hanno rigettato o dichiarato inammissibili i ricorsi: 616 infine delle vostre 965 sentenze concernono cause e questioni agitatesi fra privati, e di queste 130 han cassato le sentenze contro le quali si era ricorso, 269 han rigettato i ricorsi, 27 li han dichiarati inammissibili, 90 ne hanno ammesso la rinunzia.

VI. Io mi affretto, o signori, ad uscire da questo ginepraio di cifre, di formole e di frasi forensi per raccogliermi un tratto a porre in rilievo qualcuna delle considerazioni più importanti che dal loro confronto può risultare.

E innanzi tutto paragonando il numero de' ricorsi in materia penale con quello degli anni antecedenti, e i risultati dei rispettivi giudizi, si scorge che essi sono stati quasi sempre i medesimi, e solo si ha ragione a dedurre un qualche miglioramento nella legalità e nella ponderazione de' giudizi per giurati, d'onde lo scemato numero degli annullamenti.

Ed invero, 551 ricorsi in materia criminale furono presentati a questa Corte di cassazione durante il 1876, fra i quali sinistramente figuravano 19 sentenze di morte contro 25 condannati. Poco meno dell'anno antecedente, 449 ricorsi in materia criminale furono prodotti nel 1877, e fra essi figuravano ancora 14 ricorsi contro sentenze di morte comprendenti 22 condannati. Nell'anno testè finito il numero de' ricorsi in materia criminale è risalito alla cifra antica, essendo stati 526, e fra essi sinistramente figurano ancora 19 condannati a morte. Ad argomentare perciò da queste cifre pare che la *criminalità* sia rimasta in codeste provincie tristamente stazionaria, offrendo in ogni anno presso a poco il numero medesimo di reati, di giudizi e di condanne.

Quanto poi alla legalità ed esattezza dei giudizi compiuti presso le Corti di assise, nel 1878 sopra 746 ricorsi si ebbero 61 annullamenti; in circa l'8 per 100. Nel 1877, sopra 386 ricorsi, gli annullamenti furono 50; circa il 12 per 100. Nel 1878 sopra 507 di codesti ricorsi, voi non avete avuto a pronunziare che soli 45 annullamenti, cioè circa il 7 per 100. Questa proporzione, che avvicina di molto i nostri giudizi di Assise a quelli di Francia, comunque sieno quivi di più antica data, torna a merito delle nostre Corti d'assise e dei diligenti e coscienziosi Magistrati che le presiedono, o vi compiono le difficili e faticose funzioni del pubblico Ministero.

L'opposto sventuratamente è accaduto rispetto ai ricorsi in materia civile, per i quali il numero degli annullamenti è singolarmente cresciuto in quest'anno rispetto ai precedenti.

E per vero nell'anno 1876, nel quale cominciarono le nostre funzioni, sopra 619 ricorsi in materia civile, ne furono dichiarati inammissibili o rinunziati 159, accolti 214, rigettati 246; sicchè la proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti si fermò a non oltre il 47 per 100, e la proporzione fra gli annullamenti e le cause decise rimase in circa al 35 per 100. Nel 1877 codeste proporzioni furono ancora migliori, imperocchè sopra 1223 ricorsi, se ne ebbero 381 accolti, 543 rigettati, 299 dichiarati inammissibili o rinunziati; e però la proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti discese al 41 per 100, e quella fra gli annullamenti e le cause decise al 31 per 100. Per contrario nel 1878 sopra 965 ricorsi, essendone stati dichiarati inammissibili o rinunziati 198, rigettati 385, accolti 382, la proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti è all'incirca del 50 per 100, e quella fra le sentenze cassate e le cause decise sale a quasi il 40 per 100⁵.

Questo numero crescente di annullamenti non può, signori, non richiamare la vostra attenzione; chè la cassazione di una sentenza inappellabile, se pure necessaria, non cessa di essere cosa molto grave sì per le spese e le lunghezze che cresce ai giudizi, sì per la forza ed il prestigio che scema all'amministrazione della giustizia. Ed è cosa tanto più degna di nota in quanto non ha esempi, o ne ha di rarissimi. In Francia gli annullamenti delle sentenze rispetto ai rigetti de' ricorsi non vanno, in materia civile, oltre il 20 per 100; si fermano d'ordinario fra il 12 o il 15 per 100. Nel Belgio presentano pressochè le proporzioni medesime. D'onde dunque proviene presso di noi codesta frequenza di annullamenti? Da poca diligenza e facile arbitrio dei tribunali di merito? Da perdurante ondeggiamento nella giurisprudenza? Ovvero da soverchia tendenza delle Corti regolatrici a voler discendere all'esame del merito della contesa anzichè serbarsi rigorose ed impassibili custodi della legge? O tiene allo stesso loro ordinamento pel quale, prive della Sezione dei ricorsi,

mancono di un grande antemurale alla facile introduzione di questi, e sono più agevolmente tratte al loro accoglimento? È un grave problema questo, degno di essere seriamente meditato. E forse, o senza forse, una delle precipue cagioni di codesta fluttuazione di giurisprudenza si scorgerà nella molteplicità stessa delle Corti di cassazione che, con esempio nuovo, esistono ancora in Italia. Egli è assai difficile che cinque Corti diverse sieno in tutte le questioni concordi di pareri e di sentenze, e la necessaria varietà di molte loro decisioni non può non influire sopra i giudici del merito, e originare quella dubbiezza di sentenze che moltiplica i ricorsi, e rende facili gli annullamenti. Laonde l'unificazione della Corte di cassazione per tutto il regno si fa, sotto ogni rispetto, sempre più imperiosa ed urgente.

VII. Il numero pertanto delle cause decise è, per verità, o signori, alquanto minore di quello dell'anno precedente. Ma la non grave differenza fra i 1289 ricorsi decisi nel 1877 e i 1069 definiti nel 1878 è spiegata in parte dalle luttuose circostanze che interruppero di frequente le nostre udienze, e in parte dalla maggiore difficoltà delle questioni trattate; stantechè nel 1877 non avemmo che sole 43 cause a Sezioni unite, e nel 1878 ben 110 di tali cause sono state discusse e decise. Mancando per siffatte questioni una giurisprudenza per lungo uso stabilita, è stato mestieri venirla caso per caso creando con molto studio e grande circospezione a fine di non lasciare senza protezione il diritto individuale contro le esigenze del diritto sociale, nè questo senza forza contro le rivolte dell'interesse individuale. E forse han pure in una certa misura contribuito a menomare il numero delle cause decise, la frequenza e la facilità dei differimenti richiesti che turbando l'ordine delle discussioni intralciano e indugiano la speditezza degli affari; ed ancora più gli ardori della state e l'inclemenza del clima deplorati già fin da suoi tempi da Orazio come pericolosi nemici delle cure forensi, e che rendono

per alcuni mesi impossibili le gravi ed assidue discussioni ⁶.

Ma anche nei termini che ho indicati, nè lieve, nè facile è stato il vostro lavoro, perocchè questo numero di cause discusse e decise nel corso di un anno, rimane ancora esempio nuovo nella statistica delle Corti di cassazione. Esso torna, perciò, a lode ed a merito di tutti e di ciascuno; chè tutti, primo Presidente, Presidenti e Consiglieri, avete gareggiato di alacrità e di zelo per fornire sì arduo compito. Torna ad encomio degli egregi Avvocati sì dell'Erario che del libero Foro, i quali, cooperatori necessari nell'amministrazione della giustizia, hanno col solerte ed assiduo loro concorso facilitato l'opera vostra. E, sarei ingiusto se il tacessi, torna pure a merito ed a lode dei miei onorevoli Colleghi del pubblico Ministero, il quale, organo e parola viva della legge, ha con indefesso studio e con serena imparzialità efficacemente contribuito a distrigare e rischiarare le questioni, a serbare dignità e decoro ai dibattimenti giudiziarii elevandoli sopra le lotte passionate dei contendenti, ed a tracciare e segnare, nell'interesse precipuo della legge, la via alla legale risoluzione dei punti controversi.

E qui mi corre obbligo di rendere pubbliche grazie all'onorevole Ministro che propose ed al Parlamento che votò la legge del 12 dicembre scorso, con la quale è stato, a seconda del bisogno, compito l'ordinamento di questo pubblico Ministero. In siffatto modo i due egregi magistrati che vi erano aggiunti, han potuto essere tolti dalla posizione precaria in cui si trovavano ed elevati al grado corrispondente alle funzioni che esercitano. Nè saprei lasciare tale argomento senza fare onorato ricordo di alcuni dei nostri colleghi che per lungo tempo han diviso con noi le ansie e le fatiche della carica, e dai quali ci è stato forza nel corso dell'anno separarci.

Già fin dal 1877, uno dei consiglieri di questa Corte, dotto nelle discipline legali, versato in quella fonte di ogni

sapienza civile che sono le lettere latine, il consigliere Merello, venne meritamente elevato all'ufficio di primo Presidente della Corte di appello di Messina. Ritiratosi, nel decorso anno, l'egregio magistrato dal grave incarico; menò per stanchezza di età che per amore di modesta quiete, vi è stato supplito da un altro vostro collega, il consigliere Selmi; ed altro collega vostro, il consigliere Massari, venne tolto al nostro collegio e chiamato alla presidenza di Sezione nella Corte di appello di Roma. Magistrati eminenti costoro, integri, dotti, coscienziosi hanno lasciato fra noi desiderio grandissimo di loro, perenne ricordo della loro virtù e della loro dottrina.

Ma se nel dividerci da questi nostri colleghi la dispiacenza della separazione fu compensata dal contento di saperli elevati a posti maggiori o più ambiti, dolorosissima ci è tornata la recente perdita del consigliere Bruni, nel quale la modestia era pari al sapere, maggiori di entrambi l'integrità del carattere e l'amore della giustizia. Egli è morto qual visse; soldato del dovere fu colpito al suo posto, e da queste sale, dove volonteroso era venuto a render giustizia, fu disceso morente con la calma e la serenità del giusto. Sia pace al suo spirito, onore alla sua memoria, e il ricordo delle sue virtù serva di conforto alla sua famiglia!

VIII. Le cifre, signori, delle cause decise, degli annullamenti pronunciati, de' ricorsi rigettati, quali sono state sopra esposte, non contengono una vera e propria statistica degli affari trattati dalla Corte di cassazione; comprendono una parte sola di codesta statistica, quella intesa a segnare il numero de' ricorsi discussi, e di quelli che rimangono a discutere. Ma la natura di codesti ricorsi e delle cause cui si riferiscono, la qualità delle questioni trattate, le condizioni delle parti e del paese fra cui son nate, il corso che han seguito, il tempo occupato, la varietà delle risoluzioni presso le successive giurisdizioni incontrate, la decisione ultima

colla quale son terminate; queste ed altrettali ricerche necessarie ad aversi una statistica completa, e conoscer davvero lo stato dell'amministrazione della giustizia nel paese, non sono state, per quanto io sappia, tentate; e forse per la molteplicità delle Cassazioni, per l'inconsiderato allontanamento del pubblico Ministero dai giudizi civili presso i Tribunali e le Corti, se fossero tentate, sarebbe arduissimo menarle a termine⁷. Però in luogo di questa statistica vera, è prevalso il sistema di fermarsi al numero degli affari trattati, e prescegliere poi fra le questioni decise qualcuna che per un verso o per un altro sembri più degna di memoria, e farne subbietto di speciale menzione od encomio.

Ma per le ragioni che ho avuto altra volta occasione di indicare, a me è parso difficile, quanto sterile un simigliante lavoro. Imperocchè, dall'un canto, male e con molta difficoltà e lunghezza potrei soffermarmi a percontare le 1356 sentenze proferite in materia penale, e le 1067 della materia civile, e passatele a rassegna venir segnalando le molteplici questioni decise, le massime di giurisprudenza dalle sentenze vostre adottate o stabilite; e dall'altro canto, se mi limitassi a ricordare soltanto codeste decisioni, non farei che tracciare l'indice ed il sommario delle molte collezioni di giurisprudenza nelle quali trovansi quelle sentenze e quelle massime raccolte. Chè se nella discordanza delle opinioni mi avventurassi a farne obbietto di analisi e di esame, andrei incontro ad una polemica difficile e spinosa, della quale non è certo questo nè il tempo, nè l'occasione. Il dissi altra volta, e mi piace ripeterlo perchè è verità che giova non obliare: le sentenze dei magistrati si sostengono per i loro ragionamenti, e la giurisprudenza si ferma e si assoda con la costanza e la sapienza de' pronunziati. Lasciamo perciò che le massime di diritto da voi proclamate subiscano, come tutte le cose umane, la prova della critica e della discussione; se vere ne sortiranno più salde e più autorevoli; se per caso in qualche punto ap-

paiono difettose od errate, la virtù vostra non sarà timida, nè tarda a temperarle e modificarle.

Messi perciò da parte e ricordi ed analisi, mi fermerò più volentieri, sull'esempio degli anni decorsi, a richiamare la vostra attenzione sopra qualcuna delle vostre più segnalate attribuzioni per esaminar l'uso che ne avete fatto, e l'indirizzo preso nell'esercitarle⁸.

IX. La Corte di cassazione, signori, che, posta fra il potere legislativo ed il potere giudiziario, ha l'altissimo mandato di stare a custodia delle leggi e vegliarne la sapiente intelligenza e l'esatta applicazione, si trova per la ragione stessa del suo istituto investita della suprema custodia dei limiti fra tutte le autorità dello Stato nello esercizio delle rispettive loro facoltà, e della legale tutela di quella divisione di poteri che costituisce la essenza dei governi liberi, e la salvaguardia maggiore di tutte le libertà pubbliche e private.

La Corte di cassazione compie questo mandato, nell'ordine giudiziario, col regolare le competenze, risolvere i conflitti di giurisdizione, annullare, non pure nell'interesse delle parti che in quello della legge, ogni atto o sentenza che pecchi per incompetenza od eccesso di potere; lo compie, nell'ordine politico ed amministrativo, col concedere o ricusare la sanzione giuridica agli atti del potere politico od amministrativo, ovvero coll'ammettere o negare l'azione giudiziaria intesa ad ottenere la rivalsa del danno cagionato da codesti atti, secondo che essi rientrano nella cerchia del potere onde emanarono o la trascendono, e secondo che adempiono o disdicono il comando della legge.

Vero è che quest'ultimo non è ufficio esclusivo della Corte di cassazione; ma, inerente alla natura stessa dell'autorità giudiziaria, viene esercitato da tutta la magistratura nella cerchia della rispettiva competenza. Ma quale sarebbe l'effetto dell'esercizio di questo delicato potere

se fosse lasciato in balia di ciascun giudice? Nei tempi facili, con una magistratura vigorosa ed audace, il potere giudiziario potrebbe invadere ogni altro potere; nei tempi difficili, con un governo prepotente ed una magistratura debole od intimorita, ogni arbitrio sarebbe tenuto per legge. Ora, appunto perchè quell'importante uffizio non degeneri per eccesso o per difetto, ma sia rigorosamente tenuto entro i suoi legittimi confini, trovasi in definitivo raccolto e riunito nella Corte di cassazione che alla magistratura tutta sovrastando, ne invigila e ne regola con norma eguale l'esercizio.

Nè è già che con l'esercitare questa prerogativa il potere giudiziario, o la Corte di cassazione esca dai propri confini: esso impedisce solamente che altri esca dai suoi. Imperocchè (è utile sia nettamente stabilito), l'autorità giudiziaria nel compiere quel suo mandato non opera siccome gli antichi Parlamenti; nè assume carattere politico per rifiutare di ricevere o registrare gli atti o i decreti che sono o giudica contrari alla legge; e nemmeno a titolo di superiore esercita su di essi una censura diretta ed irritante che li mette nel nulla: funesta confusione sarebbe questa invaditrice di tutti i poteri dello Stato. Ma siccome all'autorità giudiziaria non è lecito proferire alcune date condanne o mantenere alcune date obbligazioni se non in forza di atti che hanno certi determinati caratteri, così è dell'essenza del suo mandato esaminare la natura dell'atto di cui le si chiede la esecuzione o la riparazione, e da qual potere esso proviene. E quando trovi che non offra le condizioni necessarie alla sua esecuzione, essa, nei termini del proprio ufficio, o nega la condanna richiesta, o reintegra col risarcimento del danno il diritto violato. Ma appunto perchè tutte le disposizioni imperative o punitive han bisogno della sanzione attribuita al potere giudiziario per essere eseguite, e se abusivamente eseguite lasciano adito all'azione giudiziaria per la reintegrazione del diritto e la riparazione del danno, accade che il potere giudiziario, nella

sua forza passiva, si trova costituito giudice necessario della legittimità degli atti di tutti i poteri attivi, e custode dei legittimi confini delle rispettive loro attribuzioni⁹.

X. Sopra codesti principii è fondata tutta la teorica della tutela del diritto individuale rispetto ai poteri sociali, e del diritto sociale rispetto alle resistenze dell'interesse individuale, e da codesta dottrina son venuti gli articoli 2, 4 e 5 della legge del 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo. Rimaneva tuttavia sottratta all'autorità giudiziaria la materia de' conflitti di attribuzioni fra essa e l'autorità amministrativa, qualora fosse sorta questione sulla natura della contesa, se si trattasse cioè della violazione di un diritto o del semplice disagio di un interesse, e se spettasse all'una o all'altra delle due autorità portarne giudizio. Ma la legge del 31 marzo 1877, la quale segna per la nostra legislazione un grandissimo progresso negli ordini liberi, ha deferito, come di sua natural competenza, all'autorità giudiziaria la decisione di simili questioni, la risoluzione di simili conflitti¹⁰.

Per tal guisa la custodia dei limiti di tutti i poteri nella sfera delle rispettive funzioni, restituita integralmente al potere giudiziario, trovasi più che mai confidata alla Corte di cassazione, e fra le cinque Cassazioni che esistono ancora nel Regno, è alla nostra Corte che le leggi del 12 dicembre 1875 e 31 marzo 1877, l'hanno specialmente per tutti i casi deferita. La nostra Corte ha perciò più poteri che la Cassazione di Francia, cui manca la decisione dei conflitti di attribuzione; può solo sotto certi punti rassomigliarsi alla Cassazione belga.

Ma se eminenti sono le attribuzioni che la legge ci ha affidate, grandissima è la responsabilità nostra nell'esercitarle, grandissimi bisogna che sieno lo studio e la saggezza nell'adempirle. Qui ogni trascuramento, od ogni difetto può chiudere il germe di gravi conseguenze, compromettere il diritto dello Stato o il diritto dell'individuo e, per l'esempio, esser sorgente di danni non lievi.

Tuttavia la Corte di cassazione in codeste materie spiega il medesimo ufficio, e compie le funzioni medesime ch'ella spiega e compie per gli atti delle autorità giudiziarie. Le forme sono diverse; i criteri e gli effetti identici. E per fermo, sì nell'ordine giudiziario che nell'ordine politico ed amministrativo, qualsivoglia autorità non ha altro potere che quello attribuitole dalla legge, e un tal potere è circoscritto da triplice confine: di facoltà, di competenza, di forma. Epperò, al pari delle giurisdizioni, le autorità tutte non possono legittimamente spiegare che quella forza e quel *potere* che loro commise la legge; non possono estenderlo al di là del *campo* che è loro segnato; non possono esercitarlo che nel *modo* che loro è stato prefisso. Custode di questo triplice confine posto per tutela del diritto e per freno degli arbitrii all'azione di ogni autorità, è stata da ultimo costituita la Corte di cassazione, alla quale, ora in linea di ricorso, ora in linea di conflitto, la osservanza delle leggi e la guarentigia giuridica di ogni diritto è in special modo affidata. Se non che, se la violazione del diritto e il trascorrimiento da quel triplice confine si avvera negli *atti* del potere giudiziario, la Corte di cassazione, che è posta a capo dello stesso, li cassa o li annulla, secondo che essi pecchino o per violazione alla legge, o per eccesso di potere. Se, per contrario, la violazione della legge e il trascorrimiento dagl'imposti confini ha luogo nell'ordine politico od amministrativo, la Corte di cassazione, che è fuori di codesti ordini, non cassa, nè annulla gli atti arbitrari od abusivi che emanino da autorità a lei non soggette, ma nega ad essi la esecuzione giudiziale se è richiesta, ovvero ad istanza della parte lesa reintegra il diritto violato, o concede la rivalsa del danno patito. Il criterio però de'suoi giudizi, qui come nelle questioni giurisdizionali, è sempre uno: negare efficacia giuridica a qualunque *atto* che trascenda la triplice cerchia che la legge segna all'azione di ogni autorità, e che è da essa compito o *fuori* la sua competenza, o *oltre*

le sue facoltà, o *contro* le forme e senza le guarentigie dalla legge prescritte. L'ufficio perciò della Corte di casazione, in questa come in ogni altra questione, parte sempre dal medesimo principio: guarentire il diritto dagli atti di qualunque autorità emessi *vel extra, vel supra, vel contra iurisdictionis, aut auctoritatis suae ordinem*; e può tutto compendiarsi nella formola classica: « *Servare modum, finesque tenere* ¹¹ ».

Mi è grato pertanto, o signori, di poter dichiarare che tutte le volte che vi è accaduto di dover attuare questa nostra prerogativa, lo avete fatto con quella saldezza di criteri, con quella saviezza di giudizio e quel sentimento di legalità e giustizia che non possono non tornare a vostra lode. Ne fan fede tutte le vostre sentenze nelle quali avete avuto a risolvere questioni di competenza o conflitti di giurisdizioni sia fra tribunali ordinari, sia fra questi e le giurisdizioni speciali. Ne fan fede i vostri pronunziati con i quali, nel fine di contenere l'ordine giudiziario nella cerchia rigorosa delle sue funzioni e serbarne più saldi il credito e la indipendenza, avete, in due dispiacevoli congiunture, giudicato esser soggetti a sindacato e censura, non pure ogni sentenza di magistrato che pecchi d'illegalità o di trasmodamento di potere, ma ancora ogni suo atto o deliberazione che sia da questi vizi contaminato. Ne fan prova in fine le molteplici decisioni vostre in fatto di conflitti di attribuzioni, nelle quali con mirabile vigore avete tenuto separato l'ufficio del giudice da quello dell'amministratore, e venendo sempre in soccorso del diritto leso in quella duplice maniera che ho indicato, non avete mai permesso nè che il potere giudiziario invada il campo dell'amministrazione e ne impedisca od osteggi la libertà di azione, nè che il diritto dell'individuo, se veramente *diritto*, rimanga di fronte a questa senza tutela e senza garentia ¹².

XI. Nell'esame di simili questioni è accaduto risolvere quel sostanziale problema che nasce dalla legge dei

conflitti, e che l'anno decorso segnalava specialmente al vostro studio; se, cioè, per l'effetto di questa legge il compito nostro sia circoscritto alla sola questione di *competenza* che versi unicamente sulla qualità del giudice, o tocchi eziandio la questione dell'*azione* che verta sul diritto dell'attore e sulla *proponibilità* della domanda.

S'intende che molto semplice sarebbe, secondo la prima interpretazione, il nostro mandato; imperocchè siccome ogni azione deve avere il suo giudice che l'ammetta, ove la ritenga legale, o la respinga, ove la reputi mancante di diritto, così ogni nostro ufficio si ridurrebbe a definire fra la giurisdizione comune e ogni altra giurisdizione rimasta o stabilita dopo l'abolizione del contenzioso amministrativo, quella cui competa il giudizio dell'azione istituita. Ogni altra questione sulla *esistenza* del diritto e la *proponibilità* dell'azione spetterebbe al giudice competente, e non potrebbe venire a noi che in linea di ricorso dopo la sentenza sul merito. Ma in seguito a maturo esame è la contraria sentenza che è prevalsa ne' vostri pronunziati. È parso che due uffici la legge de' conflitti abbia alla Corte di cassazione deferiti: quello di definire il *giudice* fra la giurisdizione comune e la speciale quando vi sia luogo ad *azione*, e quello di troncare affatto la lite quando non essendovi *diritto* da sperimentare, non vi sia *azione* da proporre.

Questo concetto è sembrato risultare dall'economia della legge del 31 maggio 1877, che non volle rompere d'un salto col passato, ma solo sostituire per siffatte questioni la Corte di cassazione al Consiglio di Stato. È parso venir più chiaro dalle discussioni che precedettero quella legge, per le quali fu respinta l'ardita proposta che voleva tolto affatto di mezzo il Prefetto ed i suoi conflitti, e sostituito per tutti i casi il sistema di *regolamento* di competenza; ed in quella vece fu mantenuto il procedimento straordinario del *conflitto*, appunto perchè parve dannoso lasciare intero il corso alla lite quando fosse fin dal prin-

cipio manifesto non esser essa fondata sulla *pertinenza* di un diritto. È sembrato infine quel concetto rimaner ribadito dalla lettera stessa dell'articolo 4°, poichè prevedendo questo il caso che dopo la risoluzione del conflitto *proseguia il giudizio*, e dichiarando che in tale ipotesi la risoluzione del conflitto *non* pregiudica la questione sulla *pertinenza del diritto* e la *proponibilità dell'azione*, evidentemente accenna potervi essere anche dei casi in cui il giudizio *non prosegue*. E questi casi non possono essere che quelli nei quali la Corte di cassazione trovi non *pertinente* il diritto, nè *proponibile* l'azione.

Con questa interpretazione può ognuno comprendere quanto difficile e delicato sia in codesta materia il compito nostro, poichè la questione di *competenza* compenetrandosi a volta con quella dell'*azione*, negandosi il giudice si viene a negare il diritto. La Corte di cassazione, fuori il suo ordinario sistema, è costituita in questi casi giudice unico ed assoluto della contesa, e sebbene resti nella sfera pura del diritto, pure giudica irrevocabilmente del merito della causa.

XII. Ma non solamente nella materia de' conflitti di attribuzioni la legittima limitazione dei poteri serve di norma e di guida ai vostri pronunziati; essa si riscontra ancora nella risoluzione delle più gravi questioni che continuamente si presentano al vostro giudizio. Precipue fra queste sono quelle frequentissime che concernono la responsabilità dello Stato e dei suoi ufficiali; materia delicatissima che ha pur ora formato obbietto di un'elegante opera di quell'egregio giureconsulto che è il Mantellini, il quale posto a capo dell'Avvocatura erariale si pregia agevolarle il difficile compito non solo con la direzione ed il consiglio, ma ancora con scritture degnissime di studio; e come l'anno scorso pubblicò quel pregiato scritto che reca a titolo: « *I conflitti di attribuzione in Italia dopo la legge del 31 marzo 1877* », in questo anno ne ha pubblicato un altro

non meno pregevole col titolo: « *Lo Stato ed il Codice civile* ». E certo si può dissentire in taluni punti con l'elegante scrittore, non dividere tutte le sue opinioni, ma la sua opera è senza dubbio fra quelle che sulla grave materia spargono maggior luce e meritano essere maggiormente meditate¹³.

Ora voi conoscete, signori, che il criterio più generalmente seguito intorno a siffatte questioni riposa sulla distinzione fra Stato *governo* e Stato *amministratore*, fra la *personalità politica* del primo e la *personalità civile* del secondo. Si nega, comunemente, ogni responsabilità civile dello Stato per gli atti che esso o i suoi funzionari compiono nella qualità di *governo*, ossia per tutte quelle funzioni con le quali lo Stato provvede nell'interesse della universalità de' cittadini alla loro prosperità, alla loro sicurezza, alla tutela delle loro persone e delle loro sostanze. Si ammette per contrario la responsabilità dello Stato per gli atti che esso per mezzo de' suoi agenti compie come *amministratore*, ossia per quelli con i quali in diverse maniere cura gl'interessi del patrimonio destinato ad adempiere la sua missione politica.

Io non mi fo pel momento ad esaminare se questa distinzione di Stato *governo* e di Stato *amministrazione* possa essere ritenuta come regola assoluta per ammettere o negare la responsabilità civile dello Stato; ma ammessa, è facile vedere che la sua applicazione nei singoli casi non si risolve che in una questione di limitazione di poteri. Imperocchè ad applicarla, conviene appunto definire in quali casi lo Stato agisca come *governo*, in quali come *amministrazione*, e nell'intimo nesso che lega l'ordinamento politico dello Stato alla sua persona giuridica, a quali *confini* si arresti l'azione dell'uno, in quali cominci quella dell'altro: questioni arduissime, le quali si rannodano e si congiungono a quella più alta e più generale, che da Platone ed Aristotele ai giorni nostri travaglia gli statisti ed i legislatori e che s'intitola: *Lo Stato ed i suoi limiti*. La quale questione

essa stessa mal potrebbe esser risolta con formole e proposizioni generali, dipendendo in grandissima parte la soluzione sua dalle condizioni speciali del popolo e dalla attività e dalle forze della nazione. Una sola cosa si può affermare, ed è che lo Stato debba essere non solo scudo, ma anche leva; scudo per proteggere, leva per muovere e far progredire la società e gl'individui che la compongono, e che a misura che si estende la sfera della sua azione, cresce quella della sua responsabilità ¹⁴.

XIII. La medesima questione della giusta limitazione dei diritti e dei poteri voi la incontrate, signori, in quelle ardue dispute, che con molto ardore e molta dottrina sono state di recente combattute intorno al diritto limitato od illimitato delle riunioni e delle associazioni, ed al punto ove legittimamente cominci o si arresti rispetto ad esse l'azione preventiva del governo e quella repressiva del magistrato. Certamente non spetta a noi di discutere il lato politico di siffatte questioni, ma il lato giuridico delle stesse è tutto di competenza nostra; però mi era parso che questa viva controversia bene avesse potuto entrare nel presente discorso. Ma oltrechè questo è già divenuto più lungo di quel che io voleva, sento essere miglior consiglio il non pregiudicare in nessun senso il grave problema, e lasciarne intero l'esame e affatto libera la risoluzione pel giorno in cui potrà presentarsi in forma esclusivamente giuridica al vostro giudizio.

Quando ciò accadrà, la storia ed il confronto delle legislazioni potranno servirci di utile guida e di sicuro ammaestramento. Esse mostreranno che tali questioni si sono presentate in tutti i tempi, presso tutti i paesi; e che a cominciare dal famoso processo dell'associazione de' Baccanali, fatto nell'anno 566 di Roma e descrittoci con tanta verità da Livio, che ti pare di assistere come a cosa di ieri alla denuncia di Ebuzio, allo sgomento della città, al terrore del Senato: « *patres pavor ingens cepit* »,

all'orazione del console Postumio ed ai decreti e le condanne che lo seguirono; a cominciare, dicevo, da questi antichi esempi e venire a quelli recentissimi della libera Inghilterra e della liberissima America, tutti gli Stati hanno avuto volta a volta a preoccuparsi di siffatti pericoli. E le leggi e i provvedimenti loro proveranno, che per quanto assoluto ed illimitato sia stato tenuto il diritto di riunione ed associazione, non vi è stato di qualsiasi forma governo che abbia mai accordato ai cittadini la facoltà di organizzarsi in sette, congreghe o altre associazioni allo scopo di commetter delitti, o peggio al fine dichiarato di rovesciare lo Stato. Qui cessa il diritto, e il delitto comincia; e quando anche questo non possa ancora dar luogo ad azione penale, perchè non riveste per anco i caratteri del tentativo, esiste però sempre nel governo il dovere di fermarlo nel suo cammino: *in itinere criminis*; della stessa maniera e col diritto medesimo che si ferma il colpevole colto negli atti preparatorii del reato: *ne fundata legibus civitas, eversa legibus videretur*. E certo sarebbe strano il sostenere che sia permesso ai più organizzati con forze riunite per delinquere quello che sarebbe legittimamente prevenuto ed impedito nel semplice individuo¹⁵.

XIV. E qui mi arresto, signori, per non abusare più oltre dell'indulgenza vostra; ma prima che ponga termine al mio dire, tollerate che ritorni per un istante all'argomento onde l'ho incominciato.

Nel periodo di pochi anni si sono compiti in Italia fatti portentosi: la risurrezione di un popolo, la restaurazione di una grande nazione. Capo e duce di questi fatti grandiosi (è consacrato nella storia, è scritto nei nostri cuori) è stato il Re Vittorio Emanuele, che la morte ci tolse il 9 gennaio dell'anno decorso. La storia dirà gli ostacoli, le difficoltà, i pericoli, le insidie, le ansie incontrate sulla via dell'opera grandissima, i sacrifici che ha costato, le sofferenze che ha imposte, gli ardimenti che

ha richiesti, la saggezza ed il valore che l'han guidata. Il certo è che nella lunga serie de'fatti magnanimi, delle impazienze generose, degli accorgimenti politici, delle imprese audaci, Egli fu sempre il personaggio principale intorno a cui si svolse il gran dramma dell'italiano riscatto, e senza del quale ne sarebbe stato impossibile il felice scioglimento.

Re di stirpe antica e di spiriti nuovi, Vittorio Emanuele (come ebbi già occasione di notare) riassunse in sè con le tradizioni avute i sentimenti, i bisogni, le aspirazioni secolari dell'Italia, ed ebbe la virtù e la forza di attuarle all'interno, di farle accettare dall'Europa. Devoto alla causa nazionale, fedele alle istituzioni liberali, egli rischiò impavido, per la prima, vita, dinastia, corona; fu, per le seconde, geloso custode degli ordini rappresentativi. Non usurpando, nè abdicando mai sui poteri che lo Statuto gli aveva affidati, egli serbò integri ed inviolati il diritto e l'uso delle pubbliche libertà; rispettò sempre ed in ogni contingenza il prevalere delle maggioranze parlamentari, nella qual cosa sta l'indole propria di questi governi; ma custode ad un tempo della libertà generale e degli interessi dello Stato, seppe compierne i doveri sopra-stando ai partiti, affrancandosi dalle angustie delle loro opinioni ed ambizioni, tenendosi arbitro fra loro, e non mai perdendo d'occhio la nazione ed i suoi interessi. Osando a tempo, a tempo moderando, egli acquistò al Regno di recente fondato autorità e rispetto nei consigli dei grandi Stati. Legislatore, riformò le leggi e gl'istituti d'Italia senza scosse, senza salti, senza utopie, ma con un progrediente miglioramento adatto ai bisogni ed alle condizioni del paese. Condotta dalla unificazione d'Italia alla necessità di toccare al Papato, seppe risolvere la secolare questione con la libertà della Chiesa nella libertà dello Stato. Epperò la storia del regno del rimpianto Re è non solo l'elogio migliore della sua vita, ma una grande scuola di tradizioni da seguire, di esempi da imitare¹⁶.

Ma i principi son mortali, le nazioni eterne¹⁷. Vittorio Emanuele morendo lasciò la nazione italiana ed il Regno d'Italia, fondati da lui, affidati al suo Augusto Figlio, e successore; ed il Re Umberto raccolse degnamente l'eredità paterna, e fra casi nuovi ed avvenimenti dolorosi ha con mirabile serenità seguiti i grandi esempi del padre. Rac cogliamoci perciò fiduciosi e devoti intorno al trono del giovane Monarca; chè ogni bene è da sperare ed attendere dalla virtù e dalla saviezza del Principe valoroso, la cui prima parola nel raccogliere la paterna corona fu quella di « riporre ogni sua ambizione ad esser degno del Padre »; e che, scampato appena dal ferro che in un giorno nefasto gli cercava il petto, non ebbe parola d'ira o rammarico, ma queste nobili e generose: « ambita meta della sua vita essere ognora il consolidare l'opera nazionale nell'amore reciproco del Re e del popolo ».

XV. Ma perchè questa opera gloriosa più sicuramente si compia, occorre che ognuno, soprattutto nei tempi difficili, adempia con più assidua cura e più incrollabile fermezza il proprio dovere; e parte non lieve di codesto compito spetta a noi, signori, cui è affidata la base più salda della società: l'amministrazione della giustizia; la guarentigia più sicura dell'ordine e della libertà: l'osservanza scrupolosa delle leggi.

Certamente, signori, la giustizia vuol essere gelosamente tenuta separata e distinta dalla politica. Immutabile nei suoi principii, inflessibile nelle sue applicazioni, ella si corromperebbe affatto e cesserebbe di esser giustizia se per difetto di ordini, o per debolezza di uomini, si facesse seguace e satellite delle mutabilità politiche. Superiore all'avvicinarsi di partiti ed allo stesso cangiar di governi, l'austera missione della giustizia, che è principio e scopo a sè stessa, non ha altra funzione che dichiarare il diritto se conteso, proteggerlo se minacciato, vendicarlo e restaurarlo se violato. Ma appunto perchè questa missione della

giustizia si esplica e si attua in mezzo alla società, l'azione sua non può non tener conto delle condizioni esterne fra le quali spiega l'opera salutare e benefica.

Il dovere del Magistrato è perciò lo stesso in tutti i tempi¹⁸. Ma quando la forza minaccia di prendere il luogo del diritto, quando passioni sconsigliate e malvagie serpeggiano per la società, quando fatti criminosi e nefandi si succedono con tremenda rapidità, quel dovere non cangia, ma si fa più imperioso: la forza del diritto vuol essere assicurata con vigore ed energia maggiore. Per ottenere questo non occorre già sostituire la violenza all'energia, o andare oltre i confini della legge: sarebbe cangiare un pericolo con un altro; basta mantenere fermo ed inviolato l'impero di questa. Non reazioni dunque, nè abdicazioni; non arbitrii, nè licenze; non rigori, ma non debolezze: la legge sempre e vigorosamente applicata per tutti e contro tutti. È questa la vera tutela dell'ordine perchè esso non trascenda in arbitrio, della libertà affinchè ella non trascorra in licenza: « *Sub lege libertas* ».

L'animo pieno del sentimento di codesto grave dovere, io chiudo il mio discorso col fare una domanda, e col'esprimere un voto.

La domanda è che voi, onorevole signor Presidente, invitiare la Corte a riprendere le serene sue funzioni, e dichiariate incominciato il nuovo anno giuridico nel nome Augusto del Figliuolo di VITTORIO EMANUELE, UMBERTO I, secondo Re d'Italia. Il voto, che son certo sarà da tutti diviso, è che i giorni dell'anno che incomincia siano più felici e meglio auspicati di quelli dell'anno che è finito.

NOTE

¹ Eleganti e degni di memoria sono i due articoli sulla morte quasi contemporanea del RE VITTORIO EMANUELE e del PONTEFICE PIO IX, pubblicati nella *Revue des deux mondes*, tom. 26, 15 avril 1878, e tom. 27, 15 mai 1878: UN ROI ET UN PAPE par M. ANATOLE LEROY-BEAULIEU.

² Il giornale *L'Avant-garde* che si stampava nella vicina Svizzera, a Chaux-de-Fondes, e che fu di poi soppresso per decisione di quel Consiglio federale.

³ In una lettera di ENRICO HEINE del 30 aprile 1840, pubblicata nella sua *LUTÈCE, Paris 1863*, nella quale lettera ei prevede con ingegnosa sagacia e la rivoluzione del 1848 e gran parte dei fatti e delle sciagure che la seguirono, è così descritto lo stato degli animi degli operai francesi a quell'epoca: « Raconte-moi ce que tu as semé aujourd'hui, et je te prédirai ce que tu récolteras demain ! - Je pensais ces jours-ci à ce proverbe du brave Sancho Pança en visitant quelques ateliers du faubourg Saint-Marceau, et en voyant quels livres on répand parmi les ouvriers, cette partie la plus vigoureuse de la basse classe. J'y trouvai plusieurs nouvelles éditions des discours de Robespierre et des pamphlets de Marat, dans des livraisons à deux sous, l'histoire de la révolution par Cabet, le libelle envenimé de Cormenin, la doctrine et la conjuration de Baboeuf par Buonarrotti, etc., écrits qui avaient comme une odeur de sang ; et j'entendis chanter des chansons qui semblaient avoir été composé dans l'enfer, et dont les refrains témoignaient d'une fureur, d'une exaspération qui faisaient frémir..... » Fortunatamente noi siamo molto lontani da questa tetra condizione di cose. Cotesto

male di dissolvimento sociale comincia forse ad introdursi ed a serpeggiare anche fra noi, chè gli esempi sono sempre contagiosi; ma esso ha poche propagini, e labili radici. Basta non perderlo di vista; studiarne attentamente le cagioni per apprestarvi i possibili, e più opportuni ed efficaci rimedi, seguirlo nei suoi conati per prevenirne lo sviluppo, ed impedirne il danno.

⁴ HORATHI, *Carmina*, Ode 2, lib. I.

⁵ I calcoli di proporzione fra gli annullamenti delle sentenze ed il rigettamento de' ricorsi indicati nei precedenti *Discorsi* del 1877 e 1878, erano fondati sopra altri elementi. Quelli seguiti ora sono più semplici, e pare rispondan meglio alla vera condizione delle cose.

⁶ HORATHI, *Epistol.*, lib. I, epis. 7.

« Dum ficus prima calorque
Designatorum decorat lictoribus atris,
Dum pueris omnis pater et matercula pallet,
Officiosaque sedulitas et opella forensis
Adducit febres et testamenta resignat ».

⁷ « Le cifre, scriveva da oltre mezzo secolo quell'ingegno scrutatore del GOETHE, se non governano il mondo, mostrano però in qual modo il mondo è governato ». E per vero la scienza statistica, come è concepita dall'età presente, avente per iscopo il conoscimento della società, nelle sue molteplici manifestazioni e relazioni, mediante il linguaggio positivo delle cifre è una delle maggiori conquiste della coltura moderna, ed offre la forma più perfetta di quello spirito paziente e accurato nella ricerca de' fatti onde va trasformandosi l'indirizzo ed il metodo delle scienze a noi legate dai secoli precedenti. Cultori esimii di codesti studi che fino ad un certo punto possono dirsi nuovi, come il QUETELET nel Belgio, il DROBISCH in Germania ecc., e presso noi uomini egregi fra' quali il MESSEDAGLIA, il MORPURGO, ecc., hanno illustrata la giovane scienza con opere pregevolissime. È stato perciò fecondo pensiero l'applicazione della statistica al primo fra i bisogni dello Stato, che è l'amministrazione della giustizia. Nessuno però vorrà affermare che ad esaurire un simigliante compito basti soffermarsi alla enumerazione annuale dei reati commessi, delle istruzioni compite, dei giudizi celebrati, delle assoluzioni o delle condanne pronunziate, ovvero, nella materia civile, alla indicazione delle liti intentate, del numero delle cause decise, di quelle rimaste a decidere e di altre generalità di codesto genere. È una parte della statistica giudiziaria codesta, ma non è tutta; e farà opera assai meritevole chi ne estenderà lo studio alle molteplici ricerche di ben altra importanza che possano veramente rivelare lo stato morale e giuridico del paese.

⁸ Ne' varii *Discorsi* che ho avuto occasione di pronunziare è stato mio studio di soffermarmi, con ispecial cura, a delineare i diversi uffici della Corte di cassazione onde meglio giudicare della loro attuazione. Però nel primo *Discorso* del 4 marzo 1876, dopo aver toccato della storia dell'istituto della Cassazione, per quanto la brevità dell'occasione poteva permettermi, designai i quattro principali uffici che si comprendono nell'alto mandato della Corte di cassazione, e per i quali è costituita: 1° Custode del potere legislativo dalle usurpazioni delle autorità giudiziarie; 2° Custode dell'indipendenza giudiziaria da ogni alieno ingerimento; 3° Custode dei limiti del potere di ogni autorità nell'esercizio delle sue funzioni; 4° Custode dell'unità del diritto e della uniformità della giurisprudenza. Nel *Discorso* del 2 gennaio 1877, m'ingegnai svolgere il primo di codesti uffici della Corte di cassazione, dimostrando come il primo suo compito sia quello di mantenere salda l'eguaglianza del diritto e rigorosamente inviolata la osservanza della legge, siccome presidio e tutela di ogni libertà: *Sub lege libertas*. Nel *Discorso* del 2 gennaio 1878, mi studiai delineare il metodo onde meglio compiere quel primo nostro mandato, tenendo accuratamente separate e distinte le questioni di fatto dalle questioni di diritto e raccogliendo tutto il nostro studio e il nostro esame alla legale risoluzione di queste: *In iure vivimus, movemur et sumus*. Nel *Discorso* di quest'anno mi è spettato toccare del terzo ufficio della Corte di cassazione: la custodia della legale limitazione dei diritti e dei poteri di tutte le autorità; materia delicata e difficile, nella quale tutto si compendia l'alto mandato della Cassazione: *Servare modum, finesque tenere*. Se Dio ne concederà lena e vita, ci accadrà svolgere più lungamente nei suoi particolari questo subbietto, e commentare gli altri due uffici importantissimi della Corte di cassazione, facendo rilevare in che essa si conformi, in che si distingua dalle altre Cassazioni, e specialmente da quella degli Stati Uniti d'America.

⁹ Ved. HELLO, *Du régime constitutionnel*, 2^e partie, titre 1^{er}, chap. III, § IV et V. Codesti principii furono già accennati in un discorso che, avendo l'onore di essere Ministro di Grazia e Giustizia, ebbi a pronunziare nel Senato l'8 maggio 1871, e nella Relazione che precede il progetto di legge per lo stabilimento della Corte di cassazione del Regno, presentato al Senato il 1° febbraio 1872.

¹⁰ Ved. l'erudite Relazioni degli onorevoli MANCINI e MANTELLINI, del 16 giugno 1875, 29 novembre 1876 e 17 marzo 1877, sul progetto di legge del 31 marzo 1877 sui *Conflitti di attribuzioni*.

¹¹ LUCAN. *Phars.* II. — I ricorsi per eccesso di potere rivendicati, anche nel silenzio della legge, dal Consiglio di Stato di Francia con una giurisprudenza ferma, liberale e costante, sono stati ad esso definitivamente

deferiti dall'articolo 9 della legge del 24 maggio 1872: « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulations pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives ». Così diversa è l'autorità, diverse le forme onde si decide in Francia e presso di noi di codesti ricorsi. In Francia ne decide il Consiglio di Stato; presso di noi l'autorità giudiziaria, e in linea di ricorso o di conflitto la Corte di cassazione. Presso di noi, però, l'autorità giudiziaria non annulla l'atto amministrativo, ma giudica solamente del suo effetto giuridico per rispetto al diritto leso; in Francia con formola più recisa il Consiglio di Stato *annulla* l'atto amministrativo infetto d'illegalità o di eccesso di potere. Tuttavia i principii liberali e protettori professati in questa materia dal Consiglio di Stato, sono in grandissima parte conformi a quelli seguiti dalla nostra Cassazione. Ved. l'importante studio: *Le Conseil d'État et les recours pour excès des pouvoirs* par M. LEON. AUCOC, de l'Institut de France, pubblicato nella *Revue des deux mondes*, tom. 29, 1^{er} septembre 1878.

¹² Possonsi riscontrare all'oggetto le 27 sentenze pronunziate dalla Sezione penale per conflitti di giurisdizione; le due sentenze del 27 maggio e 9 giugno 1878 nel giudizio disciplinare per la Corte ed il Tribunale di Parma; quasi tutte le 30 sentenze proferite nel corso dell'anno in materia di conflitti di attribuzioni, e le 57 per questioni di competenza fra le autorità giudiziarie ed amministrative, o di eccesso di potere in sentenze proferite da giurisdizioni speciali.

¹³ Dopo l'opera del BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei Ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo la legge del Regno e la giurisprudenza*, il recente libro del MANTELLINI, *Lo Stato ed il Codice civile*, per copia di dottrina e per abbondanza di esempi sparge maggior lume sopra queste intricate questioni. Esse furono pure toccate nel *Discorso* del 2 gennaio 1877, pag. 27 a 34; ed hanno formato oggetto di parecchi arresti della nostra Corte di cassazione, e precipuamente di quello del 22 luglio 1876, *causa Dogana contro Bossi e Calorgi*, dell'11 gennaio 1877, *causa Pantaleo e Milella*, del 7 maggio 1877, *causa Borriello*, ecc.; nei quali arresti fu seguita la dottrina più generalmente ricevuta dello *Stato governo* e dello *Stato amministrazione*, della irresponsabilità del primo, e della responsabilità del secondo.

¹⁴ Ved. PLATONE, *La Repubblica*; ARISTOTELE, *Politica*, I. III, cap. 1, I, VII. cap. 9 e 12, I. VIII, cap. 1 e 2. — Quale è la estensione dei doveri dello Stato verso i cittadini, e quale è per conseguenza la estensione legittima della sua azione? È questo il problema che ha travagliato e travaglia gli statisti ed i legislatori di tutti i tempi e di tutte le nazioni, e che, ponendosi con

maggior forza nei tempi e nei governi liberi, è uno dei più passionati problemi dell'epoca nostra. Sarebbe difficilissimo ricordare tutti gli scrittori che, soprattutto negli ultimi tempi, con criteri e concetti diversi han trattato la gravissima e complicata questione; può aversene un'idea leggendo la larga introduzione che il CHRÉTIEN prepone alla sua traduzione della celebre opera di GUGLIELMO DE HUMBOLD, *Essai sur les limites de l'action de l'État*; opera che, scritta nel 1792, rimasta obliata per più di cinquanta anni, scoperta e pubblicata dal dottor CAUER nel 1850 sotto il titolo: *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, doveva menar tanto rumore ed avere di recente tanta influenza sulla secolare questione. Tuttavia la soluzione è lungi dall'esser concorde. Ferve tuttora la lotta fra gli *Statisti* e gl'*Individualisti*, comunque, convenendosi omai di doversi tener conto nella soluzione del complicato problema delle condizioni speciali dei popoli e degli Stati, pare si tenda ad una giusta conciliazione dei due opposti sistemi: salvare la libertà dell'individuo rispetto allo Stato in tutto quello cui egli può giungere con l'esplicamento legittimo delle sue facoltà; serbare l'azione benefica dello Stato non solo alla protezione, ma ancora al miglioramento dell'individuo e della società per tutto quello che non si può raggiungere con le sole forze individuali.

¹⁵ PLINII *Paneg. ad Traian.* c. 1. — È delicatissima questione codesta del diritto di riunione e di associazione. Può leggersi nel libro 39 di TIRRO LIVIO il famoso processo che abbiamo ricordato, fatto in Roma l'anno 566, contro l'associazione de' Bacchanali. Fra gli scrittori moderni, oltre agli articoli pubblicati su questo argomento nella *Nuova Antologia* da quell'ingegno acutissimo del BONGHI, si possono riscontrare con frutto: DUPIN, *Manuel du droit public ecclesiastique*; HUMBOLD, *Essai sur les limites de l'action de l'État*, chap. IX, X et XV; STUART MILL, *La liberté*, chap. II e IV; ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, tom. II, 38^{me} leçons, et tom. III, 61^{me} leçon, et *Droit pénal*, liv. 1, chap. 12, e liv. II, chap. 27; BATHIE, *Droit public français*, tom. III, chap. 12; FISCHER, *La Constitution d'Angleterre*, liv. I, chap. 12; ERSKINE MAY, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, tom. II, chap. 9 et 10, nei quali capitoli sono ricordati i provvedimenti presi, in diversi tempi, dalle leggi e dal Governo inglese rispetto alle riunioni pubbliche ed alle associazioni politiche divenute pericolose per l'ordine pubblico e per lo Stato, e segnatamente contro l'associazione cattolica nel 1825 e nel 1829, contro l'associazione per la revocazione dell'unione dell'Irlanda nel 1831 e 1844, contro le logge *Orangiste* nel 1836, contro i *Cartisti* nel 1848. — La legislazione più larga in fatto di associazione è la belga, dove l'articolo 20 della Costituzione porta: « Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut-êtré soumis à aucune mesure préventive ». Tuttavia non v'è esempio che una associazione costituita per rovesciare lo Stato o mutarne gli ordini fosse tol-

lerata nel Belgio; essa si troverebbe naturalmente soggetta alla legge repressiva secondo i diversi stadi della preparazione o dell'esecuzione del criminoso disegno. Anche l'articolo primo addizionale alla Costituzione degli Stati Uniti d'America circoscrive in certi limiti il diritto di riunione e d'associazione: « Le Congrès » è ivi detto « ne pourra faire aucune loi relative à l'établissement d'une religion ou pour en prohiber une; il ne pourra point non plus restreindre la liberté de la parole ou de la presse, ni attaquer le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour obtenir le redressement de ses griefs ». Ed il TOCQUEVILLE dà questa ragione del larghissimo uso che si fa di questo diritto in America: « L'ordre public n'est pas troublé par cette puissante organisation de l'association, et le gouvernement ne s'en inquiète pas parce qu'il n'a rien à redouter. Les Américains ont apporté d'Angleterre la pratique de cette liberté, et ils ne l'emploient pas pour renverser les pouvoirs établis. Comme la liberté de la presse, la liberté d'association dans ce pays sert à fonder, et à éclairer, non à détruire...; et les sociétés ne sont pas un danger parce qu'elles ne sont pas animés de l'esprit révolutionnaire », — DE TOCQUEVILLE, *Démocratie en Amérique*, tom. II, chap. 4.

¹⁶ « *Suum cuique decus posteritas rependit..... Non modo casus eventusque rerum, sed ratio etiam caussaeque noscantur* ». TACITI, *Ann.* IV, 35, *Hist.* I, 4.

¹⁷ *Principes mortales, rempublicam aeternam esse* ». TACITI, *Ann.* III, cap. 6.

¹⁸ *Justum et tenacem propositi virum
Non civium ardor prava jubentium,
Non vultus instantis tyranni
Mente quatit solida.....* » HORAT. *Carm.* III, od. 3.

È questa la vera immagine del Magistrato, tetragono mai sempre ai gridi del basso come alle esigenze dell'alto. Per ottenere questa suprema virtù la legge, diceva VERGNAUD, gli dà la suprema delle guarentigie, l'inamovibilità. L'inamovibilità è qualche cosa più che la libertà, è l'indipendenza; ed è la certezza di questa libertà e di questa indipendenza che fa potente e rispettata la giustizia. Rivestita di questi caratteri, essa presta la sua forza non solo agl'individui che trovano in essa appoggio e garanzia ai loro diritti, ma ancora ai governi i quali non vivono che della sicurezza che ispirano. L'indipendenza della magistratura è però la base più salda de' governi, la garanzia maggiore delle libertà costituzionali, la tutela migliore dei diritti del cittadino; scemare nella sostanza, o anche nella apparenza, codesta indipendenza col toccare a qualcuna delle guarentigie che l'assicurano, è togliere sicurezza al diritto, forza, credito e prestigio alla giustizia.