



*opere Bonghini in attestato d'ordine d'amicizia antiche
usanti.
G. de Falco*

-373/4

DISCORSO

PRONUNCIATO DAL

SENATORE GIOVANNI DE FALCO

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 5 gennaio 1885

« Simulque anxius et intentus agere »

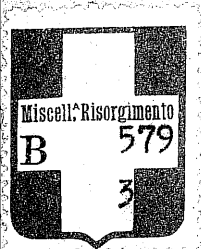


ROMA

FORZANI E C., TIPOGRAFI DEL SENATO

1883





DISCORSO

PRONUNCIATO DAL

SENATORE GIOVANNI DE FALCO

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 3 gennaio 1883

« Simulque anxius et intentus agere ».



ROMA

FORZANI E C., TIPOGRAFI DEL SENATO

1883



SIGNORI,

Ogni volta che mi accade d'intervenire a queste solenni inaugurazioni delle grandi Assise della giustizia, io ne sono profondamente commosso. « Eheu, fugaces labuntur anni »; e l'animo è naturalmente compreso da gravi e severi pensieri.

È stato, invero, a ragione notato che l'ora invida e fuggitiva, la quale segna la fine di un anno e il principio di un altro, è per ognuno ora di profonda emozione. Ci si sente come divisi fra il passato di ieri che già si annebbia ed oscura, che ha avuto le sue glorie, i suoi errori, le sue sterili lotte, i suoi penosi disinganni, e l'avvenire del domani che appena traluce e s'intravede, e che avrà pur esso le sue difficili prove, le sue traversie, certo i suoi dolori, forse i suoi falli, davanti ai quali bisogna tuttavia interdirti ogni diffidenza, ogni scoramento, perchè questo avvenire segna un passo nella storia dell'umanità, nei destini della patria. In tal guisa la rapida ora che separa i due anni, ci pone innanzi due grandi problemi. L'uno diretto a rivedere il cammino che si è percorso, estimare i fatti che vi si sono svolti, le opere che ne hanno segnalato il periodo. L'altro rivolto a designare il cammino che

s'imprende a percorrere, indagaré le arti prudenti, i propositi virili, i provvedimenti saggi che possano scansarne i pericoli, migliorarne le condizioni, crescerne il lustro.

Chi con questi criterî imprendesse, o signori, la rivista dell'anno decorso, e il presagio di quello che incomincia, avrebbe ben larga materia da trattare. Anno fecondo di eventi quanto, e forse più di quello che l'ha preceduto, è stato il 1882. Lasciando, per vero, da parte i gravi e complicati avvenimenti che sonosi avverati fuori d'Italia, fatti ed innovazioni di grandissima importanza si sono fra noi compiuti.

Nuovi ordini, nuove leggi, nuovi istituti sono stati introdotti; precipui fra essi la legge elettorale, e il codice di commercio. La prima, coll'estendere l'elettorato politico a chiunque per ignavia o per colpa non ne sia assolutamente incapace o indegno, e coll'allargare l'ambito e l'ufficio del collegio elettorale chiamato ad eleggere non più un deputato solo, ma un gruppo di deputati, ha ad un tempo consacrato il suffragio universale fino al suo « limite possibile », e sostituito la elezione per scrutinio di lista a quella più limitata e più ristretta del collegio uninominale, ed ha così risoluto nella più larga maniera i due più difficili problemi di ogni forma elettorale. Però con molta ragione nella relazione ministeriale, che precede il regio decreto per la convocazione de' nuovi comizi, fu detto « avere la nuova legge elettorale politica coronato una delle più grandi riforme, che possano rendere glorioso il regno d'un Principe, e stringere maggiormente i vincoli che lo uniscono al suo popolo »; ed avere nel tempo stesso « portato al diritto pubblico del regno una larga e profonda innovazione ».

Il codice di commercio, frutto di lunghi studi e di oltre un decennio di preparazioni, che l'onorevole Ministro per la giustizia ha avuto la virtù e la ventura di condurre a compimento, segna miglioramenti e progressi non meno importanti pel diritto commerciale, che ha tanta

influenza sul crescere e prosperare dei traffici e delle industrie. Facendo tesoro dei progressi della scienza, degli avanzamenti maravigliosi del credito, de' nuovi trovati della dottrina e dell'esperienza, il nuovo codice colma le maggiori lacune di quello che lo precede, migliora ed unifica la legge de' cambi, disciplina a maggior rigore le norme pei fallimenti, scioglie da ogni ingerenza governativa, spesso inesatta o fallace, le società commerciali e ne assicura con altre guarentigie la serietà e la fede; e non ultimo fra i molti pregi che lo distinguono, ordina sotto forme le più semplici e liberali le società cooperative, questo nuovo bisogno de' tempi, dà loro diritto di cittadinanza, e forse primo fra i codici, segna una serie completa di disposizioni dirette a imprimere movimento e vita al nuovo istituto destinato ad affratellare il più possibile il capitale al lavoro.

II. Noi salutiamo, signori, con animo, anzichè trepido, riconoscente queste profonde innovazioni e queste grandi riforme, perchè esse ci avvertono, e secondo una Augusta parola « ci danno certezza, che il popolo italiano è maturo alle discipline della libertà ». Ma non dimentichiamo che se maggiori sono i diritti che esse concedono, maggiori sono i doveri che impongono, e se con moto accelerato ci spingiamo innanzi nella via del progresso, conviene ad un tempo con cura maggiore invigilarne il cammino, e reggerne con forte mano i freni, affinchè quel moto affrettato non devii o trabalzi.

Uno statista insigne, nel presentarsi di recente ai suoi elettori, ebbe a dire: « essersi con la nuova legge elettorale chiuso il primo periodo della storia italiana, l'unità politica compiuta e l'unità de' codici stabilita, avere aperte le fonti della vita economica del paese, e dato alle plebi l'accesso al Parlamento; il secondo periodo cominciare con la nuova Legislatura, aver questa ad occuparsi del complemento delle leggi politiche, della revisione nella legisla-

zione, dell'avviamento alla soluzione del problema sociale, della trasformazione tributaria, delle leggi che rendano l'Italia tranquilla all'interno, forte e temuta all'estero¹ ». Io non so, signori, se in tutta quella enumerazione di leggi da fare e rifare, non vi sia alcun che di esagerato. Forse, o senza forse, tutto quel gran movimento e quella estesa ricomposizione di ordini e di leggi non è necessaria, nè opportuna. Ma certa cosa è che le grandi innovazioni compiute creano nuove esigenze e nuovi bisogni, quali vorranno a volta loro essere appagati. Ne sia prova quel problema gravissimo e complicato che d'ogni dove si annunzia sotto il nome di « riforma sociale », e che credesi risolvere con una serie di leggi dette pure esse « sociali ». Modesti sono per ora i termini nei quali codeste leggi si disegnano, ma iniziate, possono avere bene altra estensione ed importanza, siccome quelle che toccano ai due elementi sostanziali della vita, « l'individualismo » e la « socialità », e tutta comprendono l'economia politica e civile dello Stato.

Da un eminente storico è stato avvertito, che l'importanza che si dà alle questioni sociali, è sempre in ragione inversa delle preoccupazioni politiche, e che il socialismo si risveglia e si agita quando il patriottismo s'indebolisce. Egli però soggiunge, che qualora lo Stato rifiuti, o non curi di occuparsi dei problemi sociali, questi cercano risolversi a parte da sè, per mezzo di associazioni che allo Stato sostituendosi ne mettono a pericolo la esistenza, e possono tal volta giungere a demolirlo². Le due osservazioni sono forse in gran parte vere; ma la difficoltà massima per questi grandi problemi sta nel non promettere o lasciar sperare più di quello che per la natura delle cose si può mantenere, e nel serbarsi scrupolosamente lontani dagli estremi. Certo non è più rispondente ai bisogni del nostro tempo la dottrina, che restringe troppo l'azione dello Stato, la limita al solo compito di assicurare la libertà e la giustizia, e la lascia indifferente ed inerte dinanzi ai grandi bisogni ed alle molteplici esigenze della vita sociale;

dottrina cui non senza ragione è stato dato il nome di « nichilismo amministrativo ». Ma non è meno pericolosa quella dottrina che allarga troppo l'azione e l'ingerimento dello Stato, la estende al compito di tutto prevedere e tutto regolare, e col proposito di provvedere e sovvenire ogni singolo bisogno, tenta a creare il peggiore de' socialismi, che è « il socialismo amministrativo ». Però se grandi e degni di serio studio sono i fatti nell'anno decorso compiuti, non meno gravi e meritevoli di profondo esame appaiono i fatti ed i problemi che pel nuovo anno si preparano.

III. In tanto movimento d'innovazioni e riforme, di promesse e speranze, noi abbiamo, signori, proseguita sereni e tranquilli la modesta quanto importante opera nostra. Essa è stata quale negli altri anni, perocchè, come ebbi già a dire, la giustizia più che ogni altra cosa, non muta per mutar di uomini o cangiar di eventi. Se non che, siccome la giustizia è l'attuazione del diritto e l'applicazione della legge ai singoli casi, così essa segue di necessità gli svolgimenti del diritto, ed i progressi delle legislazioni. Epperò nel darvi ragione di quello che nell'anno or finito avete operato, e di quello che nell'anno che incomincia ci spetterà fare, mi accadrà naturalmente di toccare qualcuno dei grandi problemi, che intorno a noi si agitano, e che crescono i nostri doveri.

Comincio dal numero delle cause trattate; materia ordinaria di queste annue relazioni. Esso è stato alquanto minore di quello degli anni antecedenti; ma non per zelo ed operosità diminuiti, sì bene perchè, tolto l'arretrato di cui questa Corte fu al suo nascere gravata, la materia e il numero de' ricorsi sono venuti man mano scemando.

Nel 1881, che ebbe nella ragione penale un numero di ricorsi maggiore che ogni altro anno, questi salirono a 2700, oltre 100 più che nel 1880, e 400 di più che negli anni precedenti. Voi ne giudicaste 2229; rimasero da

giudicare 471, de' quali 3 per condanne di morte, 68 per condanne ad altre pene criminali, i rimanenti relativi a giudizi per delitti o contravvenzioni.

Nel corso del 1882 sono pervenuti 1953 ricorsi; 257 meno che nel 1881, oltre 100 meno che nel 1880. Uniti questi ai 471 rimasti nel 1881, la cifra dei ricorsi penali è stata di 2424, circa 300 meno che nel 1881. E non solo per numero, ma anche per gravità di reati e di condanne, i ricorsi del 1882 si presentano inferiori a quelli del 1881.

Dei 2700 ricorsi in vero del 1881, 698 riguardavano sentenze di Corti di assise, e comprendevano 34 condanne capitali, 88 condanne ai lavori forzati a vita, le altre a pene criminali minori. Per contrario dei 2424 ricorsi del 1882, 620 soltanto riguardano sentenze di Corti di assise; 818, sentenze in materia correzionale; 309, giudizi per contravvenzioni al diritto comune; 637, giudizi per contravvenzioni a leggi speciali; 7, sentenze di accusa. E dei 628 ricorsi contro sentenze di Corti di assise, solo 13 si riferiscono a condanne capitali, delle quali 3 dell'anno precedente; 76, a condanne ai lavori forzati a vita, delle quali 10 spettanti all'anno innanzi; 195, a condanne ai lavori forzati a tempo; 336, a condanne alla reclusione, alla relegazione o al carcere.

Di questi 2424 ricorsi voi ne avete giudicati, in seguito a pubblica discussione, 1819, in Camera di Consiglio 109, a sezioni riunite 8. Sui primi pronunciaste 192 sentenze di cassazione, 1104 di rigetto, 455 d'inammissibilità, 68 di rinunzia. Le quali sentenze vanno così ripartite rispetto alla materia del ricorso. Rigettati i 13 ricorsi per condanne di morte. Dei 76 ricorsi per condanne ai lavori forzati a vita, giudicati 71; per 7 annullamento della sentenza, per 48 rigetto del ricorso, la inammissibilità per 16. Dei 195 ricorsi per condanne ai lavori forzati a tempo, ne avete giudicati 174; accolti 16, rigettati 121, dichiarati inammissibili 39, rinunziati 3. Dei 336 ricorsi per condanne alla reclusione, alla relegazione o al carcere, giudicati

292; annullate 24 sentenze, rigettati 181 ricorsi, dichiarati inammissibili 78, rinunziati 9. Laonde sopra 550 ricorsi contro sentenze di Corti di assise, avete pronunciato 42 annullamenti, 363 rigetti, 145 dichiarazioni d'inammissibilità o rinunzia.

Degli 818 ricorsi in materia correzionale, furono definiti 546; accolti 31, rigettati 346, dichiarati inammissibili 151, rinunziati 18. Dei 309 ricorsi per contravvenzioni al diritto comune, discussi 244; 29 annullamenti, 146 rigetti, 54 dichiarazioni d'inammissibilità, 15 rinunzie. Fra i 632 ricorsi in fine per contravvenzioni a leggi speciali, decisi 474, accolti 88, respinti 249, dichiarati inammissibili 114, rinunciati 23.

In Camera di Consiglio poi, al seguito di requisitorie scritte dal pubblico Ministero, avete pronunciato 11 annullamenti nell'interesse della legge; risoluto 72 conflitti di giurisdizione; designata in tre casi la Corte competente a procedere per crimini commessi in diverse giurisdizioni; ordinato la revisione di due giudizi criminali per contrarietà di giudicati; giudicato di due azioni di ricusa; provveduto sopra 19 istanze per rimessione di cause da una ad altra Corte per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospensione, facendo diritto alla istanza in 10 casi, rigettandola negli altri 9.

Al finire del 1881 son rimasti a decidersi 488 ricorsi, dei quali nessuno per condanna capitale, 5 per condanne ai lavori forzati a vita, 21 per condanne ai lavori forzati a tempo, 44 per condanne alla reclusione o alla relegazione, i rimanenti si riferiscono a giudizi per delitti o contravvenzioni.

IV. Io mi affretto, signori, ad uscire da questa aridità di cifre, le quali non offrono nemmeno una statistica completa della giustizia penale, come quelle che da qui a poco dovrò recitarvi, non offrono la statistica della giustizia civile. Esse servono a delineare una parte soltanto di tali

statistiche: quella diretta a designare il lavoro compiuto dalla Corte, la sollecitudine e la celerità onde i giudizi han proceduto. Ben altre ricerche, e ben altre notizie sarebbero necessarie a che la statistica giudiziaria potesse, mercè il linguaggio incontrastato delle cifre, raggiungere il suo triplice scopo: rivelare, nell'andamento della giustizia civile, le condizioni economiche del paese, e nell'andamento della giustizia penale, le sue condizioni morali; mostrare, nello svolgimento dei giudizi, la solerzia e l'operosità dei magistrati, la celerità dei processi, la sollecitudine della giustizia; indicare infine, nell'esame e nel confronto degli elementi raccolti, i difetti degli ordini, le lacune delle leggi, i provvedimenti più adatti a correggere gli uni, a colmare le altre.

Ho accennato altra volta gli ostacoli che, nel presente ordinamento giudiziario, si frappongono all'esegui-mento di codesto lavoro, specialmente nella cerchia ristretta delle nostre Corti di cassazione, e nella posizione ch'esse tengono rispetto alle Corti di merito. Però credo essere stato opportuno consiglio quello dell'onorevole Ministro per la giustizia, di aver rivolto speciali cure al riordinamento della statistica giudiziaria, ed avere, nell'aprile scorso, provocato un decreto reale per la istituzione di una Commissione di statistica presso il suo Ministero, onde si abbia uniformità ed impulso ai lavori che vi si riferiscono, e torni possibile compilare e pubblicare ogni anno una statistica completa sull'amministrazione della giustizia in tutto il regno³.

Gli studi statistici hanno avuto ed hanno cultori esimii in Italia; nè le statistiche giudiziarie ci sono state ignote o note solo di recente. Se in Francia il « Conto generale » dell'amministrazione della giustizia fu d'anno in anno puntualmente pubblicato dal 1825, non sono mancati in Italia de' saggi più o meno perfetti di statistica giudiziaria, anche nei tempi tristi della sua disunione. Nel Napoletano statistiche di questa specie, non prive di pregi, furono pub-

blicate dal 1833 al 1848; cessarono nel 1849 coll'imperversare del dispotismo e della reazione. La Toscana ebbe per lunga serie di anni lavori ufficiali di questo genere, comunque, per la natura del governo, non destinati alla pubblicità. Nel Piemonte venne al 1852 pubblicata la statistica civile e commerciale per gli anni 1849 e 1850, e nel 1857 la statistica penale pel 1853: lavoro che sopra gli altri si eleva per maggiore larghezza di ricerche e maggiore altezza di concetti.

Unificata l'Italia, una grande difficoltà incontrò la statistica giudiziaria nella diversità delle legislazioni. Non fu smesso pertanto il difficile lavoro. Ed io stesso ebbi l'onore nel 1866 di presentare al Re, e rendere di pubblica ragione la statistica giudiziaria civile e commerciale del 1863, pubblicare nel 1871 la statistica penale del 1869, e lasciare già compilata nel 1873 la statistica penale del 1870. Il male è stato che si è proceduto senza continuità di lavoro, e forse senza unità di concetto. Le nostre pubblicazioni statistiche, benchè pregevoli per molti rapporti, mancano di quella regolare continuazione e di quella costante uniformità che sono i pregi maggiori delle statistiche francesi. Epperò se il riordinamento disposto dall'onorevole Ministro riesce a dare alla statistica giudiziaria que' due essenziali caratteri, avrà reso non lieve servizio alla giustizia ⁴.

V. Rassegnati per ora alle poche ed incomplete notizie che dall'esame del vostro lavoro ci è dato raccogliere, esse ci danno argomento a ritenere che un qualche miglioramento nelle condizioni della criminalità si sia verificato, nella cerchia almeno della nostra giurisdizione. Minore, come già osservavo, è stato il numero dei ricorsi a noi pervenuti; minore il numero delle gravi condanne. Grandissima soprattutto, e degna di studio la differenza nelle condanne di morte, le quali, 27 nel 1880, 34 nel 1881, non sono state nel 1882 che 10 soltanto. Le condanne ai lavori forzati a

vita, che nel 1881 ascesero ad 88, nel 1882 non hanno superato le 66.

I giudizi hanno, in generale, proceduto con legalità ed esattezza, come negli anni decorsi. La cassazione delle sentenze, rispetto al rigetto de' ricorsi, si è tenuta anzi in proporzioni alquanto minori: dell'11 per 100 per i giudizi delle Corti di assise; del 9 per 100 per i giudizi correzionali; del 19 per 100 nei giudizi per contravvenzioni al diritto comune: soltanto per le contravvenzioni a leggi speciali ha raggiunto il 35 per 100. La singolarità e complicazione di queste leggi ne rendono più difficile l'applicazione, quindi più frequenti gli annullamenti. Tuttavia se si pone mente non solo ai ricorsi rigettati, ma anche a quelli dichiarati inammissibili o rinunziati, la proporzione fra gli annullamenti e le sentenze diventa molto minore: indizio sicuro della legalità onde i giudizi han proceduto.

Sento, non pertanto, il dovere di richiamare l'attenzione vostra, o signori, sopra due punti, che mi paion meritare un particolare esame. Una delle più alte attribuzioni che la legge affida alla Corte di cassazione, è quella di derogare alle leggi dell'ordinaria competenza, di sottrarre i giudicabili ai loro giudici naturali ed inviarne il giudizio da uno ad altro Tribunale, o da una ad altra Corte, per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospezione. Il codice d'istruzione criminale francese non concede questa facoltà che alla Corte di cassazione, e la Corte la esercita mediante decisioni motivate. E sembrami torni molto opportuno questa unità di giurisdizione per una materia sì delicata, e questo freno della motivazione per l'esercizio di un potere sì grande. Presso di noi la remissione delle cause da uno ad altro Tribunale, da uno ad altro istruttore, o da uno ad altro pretore, è commessa alla Corte di appello. Alla Corte di cassazione è deferita soltanto la remissione delle cause penali da una ad altra Corte. E per lasciare maggiore larghezza alla estimazione dei motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospezione, con esem-

pio unico, la legge scioglie siffatte sentenze dall'obbligo della motivazione.

Ma per quanto sia largo il potere della Corte, non rimane men vero che esso è un potere eccezionale da non doversi adoprare che con molta circospezione e in casi veramente gravi; e quando lo si adopra, bisogna usarlo in maniera che riesca il meno dannoso alla celerità e facilità del giudizio. Certo non si possono determinare per modo assoluto i motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospezione, che legittimino codeste rimessioni di cause; ma non si deve esser facili, per soverchio scrupolo o per troppo timore, a supporli o crearli. La sola cosa che possa affermarsi, è che motivi di sicurezza pubblica non esistono, se non quando si abbia giusta ragione da temere che il giudizio celebrato in un luogo piuttosto che in altro dia causa a collisioni o agitazioni capaci di minacciare la indipendenza della giustizia, o la tranquillità pubblica; e motivi di legittima sospezione non sono a ravvisare, se non in que' fatti assai gravi che mettano a troppo dura prova la imparzialità e l'indipendenza de' giudici ⁵.

Ora a me pare che presso di noi si sia molto proclivi, soprattutto in certe provincie, a chiedere ed insistere per codeste rimessioni, e addurre a sospetta non soltanto la giuria di un circolo di Assise, ma d'interesse provincie e talvolta d'interesse regioni. Certo è zelo di giustizia che, nella maggior parte de' casi, muove e consiglia simiglianti istanze. Ma il primo compito del magistrato è di vincere le difficoltà, non di scansarle, ed il primo dovere della giustizia di non ricorrere a mezzi eccezionali, che nei casi davvero gravi e già di per sè costituenti eccezione. Voi avete con saggia prudenza frenato, per quanto era in voi, codeste facili istanze. Delle 19 domande per rimessioni di cause da una ad altra Corte di assise, ne avete respinte ben 9, e accolte 10 soltanto che apparivano sorrette da seri e rilevanti motivi. Ma io ho fede che un tale sistema di derogazione alle norme dell'ordinaria competenza vada

sempre più diradando, e divenga rarissimo il caso in cui sia necessario ricorrervi. Sarà, se non altro, prova che i sentimenti di ordine e d'imparzialità si rendono comuni a tutte le provincie del regno.

VI. Il secondo punto, sul quale credo dover richiamare la vostra attenzione, riguarda la sollecitudine ne' giudizi. È antica querela che i nostri giudizi penali si definiscono con troppa lentezza. Tarde, intralciate e senza mezzi d'investigazione procedono d'ordinario le istruzioni. Complicata troppo è la procedura che precede i dibattimenti; e questi, ora protratti oltre misura, ora troncati a mezzo per lievi motivi, tolgono con i lunghi indugi vigore ed efficacia alla giustizia. Troppo lungo sarebbe venir ricercando le cagioni di questi inconvenienti, ed i mezzi più atti ad evitarli. Il mio discorso si circoscrive ad uno scopo più ristretto: la maggiore celerità de' giudizi correzionali. L'ordine de' procedimenti rende questi giudizi ancor più lunghi che quelli delle Assise.

Molti sistemi sono stati a volta escogitati per dar loro maggiore speditezza. V'è chi ha proposto di deferirne la cognizione in prima istanza, sia ai pretori, sia meglio a tribunali di pretura composti de' tre pretori più vicini, con l'appello al Tribunale correzionale; chi sostiene invece l'abolizione dell'appello; chi, per contrario, la istituzione del giurì correzionale, il più pericoloso dei giurì per le influenze e le passioni locali; chi, ad evitare codesto inconveniente, ha propugnato il sistema germanico dello « scabinato »: sistema nuovo per noi e che credo non scemerebbe, anzi crescerebbe i pericoli di una giuria locale e troppo ristretta. Più pronto e più efficace rimedio a questa lentezza di giudizi si è mostrato il sistema de' procedimenti per « citazione diretta » o « direttissima », come si dice. Ma non tutti i giudizi correzionali possono procedere senza istruzione e per citazione diretta; una grandissima parte ne riman sempre, la quale si compie in seguito ad ordi-

nanze di rinvio, sia della Camera di consiglio, sia della Sezione di accusa.

Ora la speditezza di questi giudizi incontra d'ordinario due grandi difficoltà. La prima sta nei conflitti di giurisdizione che troppo di frequente vengono elevati dal giudice, cui la cognizione della causa è rinviata; i quali conflitti dovendo essere risolti dalla Corte di cassazione, frappongono lunga sospensione al compimento del giudizio. Nella breve cerchia della nostra giurisdizione, si sono elevati, l'anno scorso, non meno che 72 di tali conflitti. Certo è non pure diritto, dovere di ogni giudice il riconoscere innanzi tutto la sua competenza nella causa, e declinarne il giudizio quando essa non rientri in quei determinati confini. Ma occorre proceder molto cauti e riguardosi in codesta materia, e non ritardare il corso della giustizia per questioni di competenza ed elevazioni di conflitti o poco meditati, o affatto inutili. Soprattutto, quando le condizioni della causa appariscan tali, che la pena del reato non possa eccedere la competenza del giudice cui ne è stata rinviata la cognizione, parmi sia nè giusto, nè prudente sospenderne la risoluzione, sol perchè quel rinvio avrebbe dovuto esser fatto in altro modo, o fondato sopra altre considerazioni.

La seconda difficoltà sta più nella legge, che nella giurisprudenza. Il nostro codice di procedura non permette il rinvio delle cause ai tribunali correzionali per circostanze scusanti o attenuanti, che rendano punibili di pene correzionali i reati qualificati crimini, se non per sentenza della Sezione di accusa profferita ad unanimità di voti. La Camera di consiglio non possiede tale facoltà, e codesto difetto di potere, obbligandola a trasmettere alla Sezione di accusa anche quei processi che più tardi dovranno venire in tribunale, è causa di lunghi ed inutili indugi. Una legge belga del 15 maggio 1849 ha provveduto a questo inconveniente, concedendo alla Camera di consiglio la stessa facoltà concessa alla Sezione di accusa con la sola diffe-

renza, che il rinvio al tribunale correzionale non può essere ordinato dalla Camera di consiglio che ad uniformità di voti, e salvo opposizione del Ministero pubblico o della parte civile; dalla Sezione di accusa può in vece il rinvio essere ordinato a semplice maggioranza di voti. E le statistiche giudiziarie belghe mostrano quanto utile sia riuscito siffatto provvedimento. Però, attendendo la reclamata riforma del codice di procedura penale, io credo che una legge simile a quella belga del 1849 farebbe anche presso noi buonissima prova.

VII. Un grande mutamento si prepara pertanto, o signori, negli ordini della giustizia penale, se, secondo la Reale parola, sarà presto discusso ed attuato il nuovo codice penale. Frutto questo codice di oltre vent'anni di studi e di lavori, ai quali han preso parte giureconsulti insigni e Commissioni elettissime de' più chiari penalisti, io auguro all'onorevole Ministro che, come già pel codice di commercio, egli abbia la virtù e la fortuna di condurlo a compimento; ed auguro al mio paese che il nuovo codice segni un non lieve progresso nella storia della legislazione penale, e sia trovato degno della patria di Beccaria e di Filangieri. E se avessi ad esprimere un voto, sarebbe quello, che la mercè de' nuovi studi spesi intorno al progetto di quel codice, abbia esso acquistato l'unità di concetto e l'uniformità e precisione di dettato, di cui pareva difettasse pel modo stesso onde si era proceduto alle sue ripetute revisioni; che la sua forma sia concisa e spigliata, come quella degli altri codici; che, destinato ad essere applicato dai giurati, sfugga il più possibile le definizioni troppo scientifiche, le distinzioni troppo minute, e le sue disposizioni siano scritte con quella semplicità e chiarezza con cui, è già mezzo secolo, Pellegrino Rossi raccomandava si redigessero le leggi penali; che lasci una discreta e piuttosto ampia latitudine all'applicazione della pena, affinchè possa questa esser proporzionata con giu-

stizia alle svariate modalità del reato, non sempre prevedibili dal legislatore, non sempre definibili dai giurati. E più oltre direi, se non temessi uscir troppo dai limiti del presente discorso ⁶.

Quello però che non posso trasandare, è di ripetere ciò che ebbi già ad accennare l'anno decorso, che di conserva, cioè, al codice penale sia ordinata e regolata la disciplina delle prigioni, destinata ad attuare il nuovo concetto della penalità. Non è questa materia da essere lasciata alla mutabilità de' regolamenti, e molto meno alla discrezione de' direttori delle prigioni. Il lavoro all'aria libera è essenzialmente diverso da quello eseguito nel silenzio del carcere, e il modo onde la pena si espia non può non esser calcolato nello stabilirne la durata. Quando in Francia ai lavori forzati si pensò sostituire il carcere penitenziario, la durata della pena veniva ridotta di circa un terzo. Il codice penitenziario è condizione e complemento di ogni codice penale. Questo si fonda sopra un determinato sistema di pene; ove il sistema venga a mancare nella sua pratica attuazione, il codice non ha base, e il nuovo concetto della penalità rimane sfruttato, senza efficacia e senza effetto ⁷.

VIII. Minore alquanto degli anni antecedenti è pure stato, signori, il numero de' ricorsi decisi per la materia civile. Di questi alla fine del 1881 rimasero pendenti 436, de' quali 351 di competenza della sezione civile, 85 di competenza delle sezioni riunite.

Durante il 1882 sono pervenuti 725 ricorsi, 69 meno che nel 1881; de' quali, 581 spettanti alla sezione civile, e 144 alle sezioni riunite. Uniti questi ai 436 del 1881, la cifra de' ricorsi civili pel 1882 è ascisa a 1161, de' quali 952 di competenza della sezione civile, e 229 di competenza delle sezioni riunite. Dei 932 ricorsi della sezione civile, 307 si riferivano alla materia ordinaria del diritto comune, e comprendevano 271 sentenze di Corti d'appello, e 36 di

tribunali; 625 si riferivano alle materie speciali deferite alla nostra Corte dalla legge 12 dicembre 1875, e comprendevano 506 sentenze di Corti di appello, 119 di tribunali. I 229 ricorsi poi spettanti alle sezioni riunite comprendevano 43 conflitti di attribuzioni, 117 ricorsi per questioni di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, 6 reclami per eccesso di potere contro provvedimenti di giurisdizioni speciali, 21 ricorsi per contraddizioni di pronunziati fra la Cassazione e le Corti di rinvio, 42 questioni di competenza fra la Corte di Roma e le altre Corti di cassazione.

Voi avete giudicato 838 de' 1161 ricorsi; 688 in sezione civile, e 150 a sezioni riunite. Sui 688 ricorsi giudicati dalla sezione civile, avete pronunziato 289 sentenze di annullamento, 320 di rigetto, 2 di competenza, 21 d'inammissibilità, 33 di rinunzia al ricorso, 3 di provvedimenti interlocutori. Le quali sentenze sono così ripartite rispetto alla materia del ricorso. Fra i 688 ricorsi decisi in sezione civile, 271 si riferivano a materie di diritto comune; e di questi ne avete accolti 113, rigettati 129, dichiarati inammissibili 5, rinunziati 24. Altri 477 si riferivano a questioni di speciale diritto finanziario o attinenti al Fondo pel culto; e di essi ne avete accolti 176, rigettati 191, dichiarati inammissibili 18, rinunziati 29, dati provvedimenti interlocutori su 3.

Dei 150 ricorsi poi giudicati a sezioni riunite, 9 si riferivano a conflitti di attribuzione elevati dai Prefetti, e ne avete accolti 4, rigettati 5; 79 presentavano questioni di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, e in 51 casi avete deciso per la competenza giudiziaria, in 1 per la competenza della Corte de' conti, in 27 per l'amministrativa; 4 concernevano reclami per eccesso di potere contro sentenze della Corte de' conti, e sono stati respinti; 11 riguardavano contrarietà di pronunziati fra la Corte di cassazione e le Corti di rinvio, e per 8 avete cassato la sentenza delle Corti di merito, per 3 respinto

il ricorso e fatto diritto al loro pronunziato; 35 concernevano questioni di competenza fra la Cassazione di Roma e le altre Corti di cassazione, e per 29 casi avete dichiarata la competenza vostra, per 6 quella della Cassazione del luogo della lite; per 12 ricorsi in fine avete ammessa la rinunzia.

Al finire del 1882 sono rimasti da giudicare 323 ricorsi, 244 dalla sezione civile, 79 dalle sezioni riunite. Se non che 95 di questi ricorsi non possono essere portati a discussione per mancanza di deposito di spese o documenti. Onde al cessare dell'anno sono rimasti a discutere soli 228 ricorsi, 116 della sezione civile, 42 delle sezioni riunite.

IX. Il lavoro di questo anno è stato per verità, signori, alquanto minore degli anni antecedenti; tuttavia esso ha raggiunto la meta di uno de' principali compiti che ci erano imposti: quello di togliere l'arretrato delle cause che di anno in anno si cumulava presso le antiche Cassazioni, specialmente per le materie attinenti al demanio ed alle finanze dello Stato. La nostra statistica è venuta a questa felice condizione, che l'anno si è chiuso lasciando dietro di sè soli 488 ricorsi per la sezione penale, 116 per la civile, 42 per le sezioni riunite. Lo che vuol dire che il presentar de' ricorsi è in pari con la loro decisione, e che per noi v'è completo pareggio nell'amministrazione della giustizia.

Io ne do la debita lode a voi, onorando signor Presidente, ed ai vostri onorevoli Colleghi, per l'alacrità e lo zelo di anno in anno spiegati. Ne do la dovuta parte di merito ed encomio ai miei egregi Colleghi del pubblico Ministero, per la diligente e costante cooperazione prestata all'arduo lavoro. Nelle 1936 cause decise dalla sezione penale, non si è avverata discordanza con le conclusioni del pubblico Ministero che per soli 56 casi. Nelle 688 cause decise dalla sezione civile, vi è stata difformità in soli 47 ricorsi, e per le 150 decise a sezioni riunite in soli 9 casi



il pronunziato della Corte si è discostato dalle conclusioni del pubblico Ministero. Eppure è questi chiamato pel primo a distrigare e discutere le gravi questioni sollevate dai ricorsi, ed a segnare la via alla loro risoluzione.

Utile ed efficace concorso ci è venuto dal Fôro. Non v'è giustizia sapientemente amministrata dove manca una Avvocheria dotta ed operosa. Presso la nostra Corte, avuto riguardo alle speciali sue competenze, convengono gli Avvocati più insigni d'ogni parte d'Italia. E l'ordine preclaro degli Avvocati romani, già presieduto da uno de' più eminenti giureconsulti dell'età nostra, ha saputo costantemente tener viva la fama e la tradizione degli antichi giureconsulti, gloria imperitura di Roma.

Di speciale aiuto ci è stata nella materia complicatissima delle questioni statuali e finanziarie l'opera degli egregi Avvocati dell'erario. Ammirevoli in tutte le cause per zelo e per operosità intelligente ed efficace, l'importanza ed utilità dell'opera loro è fatta chiara dalla splendida relazione, che l'illustre loro Capo pubblica ogni anno sull'andamento delle cause erariali: lavoro degno di studio e di seria considerazione, come tutti gli altri lavori dell'egregio scrittore ⁸.

Abuserei, nonpertanto, della vostra attenzione se tutta volessi analizzare l'opera vostra per la materia civile. Questa ha per noi tre parti distinte. L'una comprende l'insieme del diritto comune, civile o commerciale, che regola i rapporti di diritto privato fra individuo ed individuo, fra persona e persona. L'altra concerne le materie di diritto speciale deferite alla nostra Corte dalla legge del 12 dicembre 1875. La terza riguarda i conflitti di attribuzione, la designazione de' confini fra il potere giudiziario e l'amministrativo, nella quale si compendiano e raccolgono le relazioni di diritto fra l'individuo e lo Stato, fra la ragione privata e la pubblica, fra il diritto individuale e l'interesse collettivo.

La prima di codeste materie non offre, nè può offrire

gravi difficoltà. Regolata da leggi che hanno già una lunga vita, è difficile presenti questioni nuove, le quali non trovino un testo o un responso che le risolva o rischiarì. Epperò se vi è ragione di meraviglia, sta nell'incertezza e nella fluttuazione che ancora si riscontra per talune questioni, onde la frequenza degli annullamenti che, per verità, in siffatta materia dovrebbero essere molto più rari. Ancora in quest'anno, sopra 271 ricorsi attinenti a questioni di diritto comune, si sono avuti 113 annullamenti; oltre il 40 per 100.

Più varia e più complicata per difficoltà e molteplicità di leggi è la seconda parte delle vostre attribuzioni. Tuttavia, grazie alla costanza de' vostri pronunziati, si è pervenuti a costituire una giurisprudenza, la quale può in qualche punto essere ancora obbietto di osservazioni e di contese, ma che, in generale, ha mitigato le asprezze più vivamente lamentate, e dato uniformità e certezza all'applicazione di leggi, che variamente eseguite sono cagione d'ingiuste disparità e di gravi e ragionevoli lamenti. Molto diminuite, se non del tutto cessate, sono pure le passionate controversie sorte dapprima per le leggi di soppressione delle corporazioni religiose e liquidazione dell'asse ecclesiastico. A differenza di ciò che è avvenuto in altri paesi, nè violenze, nè rigori sono stati adoperati nella esecuzione di queste leggi. Una giurisprudenza equa e temperata si è intorno ad esse stabilita, e può bene affermarsi che se v'è paese in cui la ragione e la necessità civile della soppressione della « mano-morta » sieno state con maggiore temperanza ed equità applicate, questo è l'Italia.

X. La parte, signori, veramente grave e difficile del compito vostro è quella, che si attiene ai conflitti di attribuzione ed alle questioni di competenza fra i diversi poteri, le quali dalla legge del 31 marzo 1877, compimento dell'altra 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo, fu-

rono a voi deferite. Qui la materia è affatto nuova, e si rannoda ai più alti principî del diritto pubblico e degli ordinamenti dello Stato. Vero è che la giurisprudenza del Consiglio di Stato, cui spettava prima presso di noi, e tuttora spetta in Francia, la risoluzione di simiglianti questioni, può offrire tradizioni ed esempi di molta autorità. Ma corpo questo eminentemente amministrativo, non è difficile scorgere che in parecchi casi il largo concetto dell'amministrazione e dell'interesse pubblico, abbia predominato nei suoi giudizi sulla ragione privata dell'individuo. Affidate queste decisioni all'autorità giudiziaria, un timore di altra specie è venuto insinuandosi, ed è che avendo essa trovato l'arco troppo curvo da una banda, sia inchina a troppo ricurvarlo dall'altra. Ma il doppio pericolo è stato da voi scrupolosamente evitato, solleciti siccome foste a cansare sempre quello che potesse essere considerato come ostacolo alla raddrizzatura dell'arco, onde non piegasse nè dall'uno, nè dall'altro dei lati.

Io ho avuto altre volte occasione di accennare le precipue ragioni, da cui la giurisprudenza vostra è stata in questa delicata materia guidata, nè ho da aggiunger molto, o variare a quello che mi è accaduto di esporre. Ma nelle grandi questioni giova sempre richiamar le cose ai principî loro, affinchè più ferme e più salde ne sieno le risoluzioni, e nel variar dei casi non si corra rischio di smarrire la via additata. Tollerate perciò che mi soffermi per un momento, a riandare quale sia l'ufficio proprio del potere giudiziario negli ordini costituzionali; potrà questo concetto servire di guida e di norma per risolvere non poche controversie, sulle quali il variar delle opinioni è tuttora vivo e pertinace.

È noto, o signori, che ogni Statuto costituzionale si compone di due parti essenziali. L'una enumera i diritti ed i doveri che sono gli elementi costitutivi della libertà: eguaglianza civile, sicurezza delle persone, libertà di coscienza, libertà della stampa, proprietà dei beni. L'altra

ordina l'organismo e le funzioni dello Stato per modo che sieno sicura guarentigia della libertà e dei diritti che la costituiscono. In questa guarentigia sta l'essenza stessa del regime costituzionale; senza di essa non si avrebbero che dichiarazioni e promesse. E perchè la sia vera ed efficace, bisogna che essa raggiunga tal forma di organamento, che non solo vieti ogni attentato alla libertà, ma lo renda legalmente impossibile per difetto di potestà a compierlo.

Gli Stati moderni han trovato codesta guarentigia della libertà nella divisione de' poteri, facendo rispondere alla distinzione obbiettiva delle funzioni dello Stato, la distinzione subbiettiva degli organi chiamati ad esercitarle. D'onde la omai storica divisione dei grandi poteri dello Stato in potere legislativo, esecutivo e giudiziario ⁹.

Non accade certo venir qui additando le funzioni ed i limiti di ciascuno di essi. Quello che occorre aver presente è che agli altri due precede il legislativo, non perchè possa usurpare sulle funzioni costituzionalmente loro assegnate, ma perchè più generale, più comprensivo. Il potere legislativo comprende il corpo intero dello Stato; facendo la legge, determina l'ordine pubblico e anche l'ordine giuridico di cui è la più alta espressione; abbraccia la nazione intera, ne ordina i rapporti generali e permanenti, ed estende i suoi atti ed i suoi provvedimenti all'universalità dei cittadini. Gli altri poteri esercitano le loro funzioni entro i confini che la legge ha loro segnati, sopra specie isolate, concrete, mutabili.

Amplissime tuttavia sono, del pari, le funzioni che per i fini della società vengono assegnate al potere esecutivo, il quale nella condotta generale dello Stato è governo politico, nelle specialità d'interessi ed utilità pubbliche è amministrazione. La legge determina alcune norme e taluni limiti all'azione di codesto potere, ma nella cerchia che gli è tracciata, governo o amministrazione, esso opera in vista del pubblico bene; decide liberamente, negozia, tratta, nomina alle pubbliche funzioni, dà ai funzionari

ordini ed istruzioni, comanda ed esegue tutto quello che stima utile al bene pubblico. E nello esequimento delle sue attribuzioni, entro i limiti fissati dalla legge, non è contenuto che dalla responsabilità politica, e dalla disciplina gerarchica del suo ordine medesimo.

Ma di fronte a tutto questo movimento di utilità, di interessi, di espedienti v'è qualche cosa di sacro ed intangibile; il *diritto*, base e fondamento della libertà, alla cui tutela e sicurezza gli ordini costituzionali sono precipuamente destinati. Nel diritto conviene sieno armonizzate tutte le libertà, le pubbliche come le private; ed esso vuol essere tenuto immune da ogni violazione, reintegrato da ogni lesione, vengano esse dall'opera del privato o dell'uffiziale pubblico, sieno originate da privato o da pubblico interesse. È questo l'uffizio ed il mandato del potere giudiziario; potere neutro posto fra lo Stato ed i cittadini, imparziale perchè indipendente, indipendente perchè inamovibile; creato allo scopo appunto di guarentire ad ognuno la proprietà dei suoi beni, la sicurezza della sua persona, il godimento del suo diritto. La essenza di codesto potere sta meno nel giudicare, che nel proteggere e mantenere il diritto. L'azione del giudicare che è quella di riconoscere e dichiarare il diritto, è una delle funzioni del potere giudiziario; ma la sua funzione vera, e magistrale è la protezione legale del diritto, la reintegrazione giuridica di esso da ogni offesa, da ogni attacco. Per questa sua funzione il potere giudiziario si distingue essenzialmente dal governo o potere amministrativo. Esso non agisce da arbitro o moderatore come questo, non pronunzia per via di disposizioni generali o regolamentari, ma, richiesto, protegge e reintegra il diritto riconosciuto o dichiarato ¹⁰.

XI. Movendo da siffatti criterî è facile, signori, risolvere con uniformità di principî le svariate questioni che si possono presentare in questa complicata materia, sia si tratti

di definire i confini fra il potere giudiziario e l'amministrativo, sia di dare o negare ingresso all'azione giudiziaria contro l'operato della pubblica amministrazione, sia di segnare i modi e le forme onde l'azione introdotta debba procedere. Una è la regola che domina questa varietà di casi: la esistenza del diritto. Ogni volta si contenda di un diritto, spetta all'autorità giudiziaria dichiararlo se negato, reintegrarlo se offeso, indennizzarlo se violato. Se per contrario la ragione su cui si fonda l'azione non ha carattere di diritto, non ha per sè una legge che la riconosca e guarentisca, e si rivela come semplice utilità, interesse, o se pur volete, equità, convenienza, cessa a un tratto la competenza del potere giudiziario, il cui mandato è strettamente giuridico, chiuso nel campo esclusivo del diritto imperativo e categorico, e rimane quella più ampia, più estesa, ma più libera e più discrezionale del governo e dell'amministrazione. Epperò norma unica per decidere fra le due competenze è ricercare se la ragione della domanda, la « causa petendi », si fondi sopra un diritto riconosciuto dalla legge.

In codesto esame la questione di competenza a voi deferita, in via di conflitto o di ricorso, assorbe fino ad un certo punto quella della sussistenza giuridica dell'azione; non si limita a definire la qualità del giudice che deve conoscerne, ma decide ad un tempo se l'azione sia giuridicamente proponibile. Tuttavia il compito del giudice in questa è il medesimo che in tutte le altre questioni di competenze. La materia soltanto è diversa e ben più difficile, e poichè non si tratta di definire la competenza fra autorità dello stesso ordine, ma fra ordini e poteri diversi, la risoluzione di simiglianti questioni è ben altrimenti importante, e feconda di ben altri effetti.

Il diritto può, pertanto, provenire dalla legge o dal contratto, dalla legge politica o civile, dalla legge generale o speciale; e può esser leso e violato sia nella stipulazione od esecuzione del contratto, sia negli ordini e

provvedimenti dell'autorità pubblica, sia nell'esecuzione di codesti provvedimenti. Può esser leso nella sua sostanza; leso dalla forma ed illegalità del provvedimento, qualora in questo non sieno serbate le condizioni di facoltà, di competenza e di forma assegnate dalla legge alla sua legittimità.

Quando il diritto nasce dal contratto, o da altri rapporti giuridici puramente civili, è facile comprendere che l'amministrazione pubblica figura del tutto come persona civile; e abolito il contenzioso amministrativo, non ha, per codesti atti di gestione, alcun privilegio nè di Fôro, nè di forme giudiziali. L'autorità competente a giudicarne è il tribunale ordinario, e meno il caso di speciali disposizioni di leggi, le stesse sono le forme giudiziarie, medesimi i criteri del giudizio. Nè l'amministrazione avrebbe ragione a domandare privilegi od eccezioni, che non le darebbero, del resto, guarentigie maggiori d'indipendenza e d'imparzialità di quelle che i tribunali possano darle. L'ordine giudiziario è rimasto, per fortuna, il più immune dai sospetti di parte o di favore. Serbiamogli questa gloria e questa fede, e se è tenuto guarentia sufficiente alle ragioni private, non sia lo Stato a dar l'esempio di dubitarne per i suoi interessi.

Più difficile è il caso in cui l'azione si fondi sopra un diritto, che si pretenda leso da un ordine o da un provvedimento del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa, ovvero da fatti la cui responsabilità vuolsi far risalire fino allo Stato. Questioni arduissime sorgono allora; quali, a ragione di esempio, i danni di guerra e la loro riparazione, le annessioni di Stato e le loro conseguenze, i debiti antichi trasmessi o non trasmessi allo Stato nuovo, le funzioni politiche dello Stato e i loro effetti rispetto al diritto privato, ed altrettali gravissimi problemi giuridici, la cui risoluzione si rannoda ai più alti principi di diritto. Per decidere in questi casi se vi sia un diritto che possa dare ingresso all'azione giudiziaria, non bastano sovente

le comuni nozioni del diritto privato, uopo è ricorrere alle astruse dottrine del diritto pubblico ¹¹.

XII. Fra codeste ardue questioni la più frequente, e forse anche la più spinosa, è stata in questo anno come nei precedenti, quella che si attiene alla responsabilità dello Stato per danni dati ingiustamente ai privati dai pubblici funzionari nell'esercizio delle loro attribuzioni. E per verità, signori, è in tale questione che si concentra e si attua, se non tutta, gran parte della importanza e degli effetti della legge del 20 marzo 1865. E se le due materie del contenzioso amministrativo e della responsabilità dello Stato non debbono andar confuse, certa cosa è che esse hanno strettissimi rapporti, si fondano sovente sulla medesima causa, e l'efficacia dell'una dipende dalla risoluzione dell'altra.

La legge del 1865 non ha, in effetti, alcuna disposizione simile all'articolo 9 della legge francese del 24 marzo 1872 sul Consiglio di Stato, dove è detto che questi decide sovranamente de' ricorsi in materia contenziosa amministrativa, e delle domande dirette ad ottenere annullamento di atti delle diverse autorità amministrative per eccesso di potere. La legge del 1865, nel deferire alla giurisdizione ordinaria tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, ed ancorchè sieno stati emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa, a mantenere inalterata la divisione de' due poteri, stabilisce, che quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere gli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. Ma l'atto amministrativo non è revocato o modificato che sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si confermeranno al giudicato de' tribunali in quanto

riguarda il caso deciso. Epperò il pronunziato dei tribunali non ha per sè stesso forza esecutiva; è più atto di giurisdizione che d'imperio, e la sua esecuzione dipende dall'intervento e dal volere di un'altra autorità. Laonde il diritto dichiarato non ha altra guarentigia giuridica che il possibile indennizzamento del danno patito. Senza di questo la legge del 1865 rimarrebbe, il più delle volte, affatto priva di utilità pratica e di efficacia.

D'altronde se stesse la tesi che lo Stato, meno i casi di civile gestione, non potesse incorrere in civile responsabilità nè per proprio, nè per mal fatto de' suoi agenti, seguirebbe che qualunque domanda per risarcimento di danni diretta contro lo Stato, mancherebbe assolutamente di ogni ragione di diritto, e dovrebbe, senza altro esame, esser sottratta alla competenza giudiziaria. Dottrina questa che si vorrebbe far prevalere, pretendendo che sotto aspetto di competenza voi negaste e il giudice e l'azione ad ogni domanda proposta contro lo Stato, per indennizzamento di danni non nascenti da rapporti di diritto privato. Ma dottrina che torna difficile accettare nei termini generali ed assoluti nei quali si propone, perchè la questione della responsabilità dello Stato per danni ingiustamente dati, non è questione definitiva, nè facilmente definibile col semplice criterio di alcune distinzioni astratte, che il più delle volte mal rispondono alla realtà ed alla giustizia.

E che non sia questione risolta ne è, tra altre molte, prova l'articolo 5 del progetto di legge presentato al Parlamento nel 1876 dall'onorevole Ministro Mancini, per la responsabilità de' pubblici funzionari. In esso la responsabilità, sebbene sussidiaria, dello Stato non è limitata ai soli casi di vere e proprie relazioni di diritto privato poste in essere fra Stato e cittadini, ma è riconosciuta ed ammessa ancora nelle relazioni di ordine politico e nelle funzioni veramente pubbliche e statuali; nei casi, al dir del progetto di legge, in cui « secondo i prin-

cipî del diritto » lo Stato e la pubblica amministrazione debbono rispondere degli atti de' propri agenti. Quali sieno questi casi il progetto non determina; nè rimette la designazione « ai principî del diritto », e lascia alla scienza ed alla giurisprudenza lo svolgimento di una teorica equa e sapiente, che accolta dalla coscienza giuridica possa dipoi diventare legge ¹².

Grande è perciò, signori, in siffatte questioni l'ufficio e la responsabilità vostra, perocchè i vostri pronunziati non pur decidono i singoli casi, ma son destinati a preparare la futura legislazione che dovrà definitivamente risolverle. Però io mi son creduto nel dovere di richiamare ogni anno l'attenzion vostra sopra l'arduo tema, che è tanta parte del diritto pubblico moderno, e amplissimo e frequente soggetto della presente letteratura giuridica. E non vorrei mi si accusasse di ritornar troppo spesso sul medesimo argomento senza presentare una teorica che gli valga di soluzione. Non è nelle brevi pagine di uno di questi annui discorsi che l'ampia materia possa essere trattata. In essi l'ufficio del pubblico Ministero è più di scolta, che di combattente, e meno che a criticare e dommatizzare, è rivolto ad accennare ed avvertire.

XIII. Pure io dirò che il metodo più opportuno onde venire alla giusta soluzione del difficile problema è, a mio avviso, la storia ed il confronto delle legislazioni che ne han tentata la totale o parziale definizione, e lo studio seguito ed accurato delle opere de' più insigni scrittori che hanno preso ad analizzarlo, e le cui dottrine più universalmente accettate, possano esser riguardate come l'espressione della coscienza giuridica nell'età presente.

E quando, signori, questo esame di legislazioni e di giuridiche letterature comparate s'imprende, non si può disconvenire che la tendenza delle une e delle altre si scorga rivolta ad allargare piuttosto, che a restringere i casi di responsabilità delle amministrazioni pubbliche e dello Stato

per i danni ingiusti cagionati ai privati. La enumerazione delle leggi vigenti oggi in Germania su tal subbietto, fatta in una recente monografia molto pregiata, ne offre prova luminosa. E prima delle leggi germaniche, la legge svizzera del 9 dicembre 1850 obbliga in generale lo Stato a rispondere dei danni ingiusti recati da pubblici funzionari, quando questi sieno impotenti a indennizzarli. Degne di speciale nota son poi, una legge di Sassonia Coburgo Gotha del 3 maggio 1852, che chiama lo Stato a rispondere sussidiariamente di tutti i danni recati dai pubblici funzionari ai privati per dolo o per colpa nell'esercizio delle loro pubbliche funzioni; una legge della Sassonia Altenburgo del 18 aprile 1851, che stabilisce lo stesso per tutti i casi in cui l'ingiusto danno non sia stato riparato dalle superiori autorità dietro domanda; la costituzione di Amburgo del 28 settembre 1860, che dichiara responsabile lo Stato dell'operato delle autorità collegiali, esclusi i tribunali.

In epoca più remota, la costituzione della Baviera del 1818 faceva cadere sullo Stato la responsabilità degli atti illeciti del funzionario pubblico, ove lo Stato fosse dal canto suo in colpa per avere nominato o conservato in ufficio un impiegato notoriamente incapace o disonesto. E più di recente, in Austria una legge del 12 maggio 1869 mette a responsabilità dello Stato le consegne di effetti o danari fatte in conformità della legge alle autorità giudiziarie o ai loro delegati, ed ai funzionari pubblici incaricati di ricevere le contribuzioni e i depositi; una legge del 17 dicembre 1862 addossa allo Stato la responsabilità de' danni, che possono risultare da illegalità commesse dai funzionari dell'ordine giudiziario o amministrativo nei procedimenti per reati di stampa; le leggi del 21 dicembre 1867 e 12 luglio 1872 estendono questa responsabilità, sebbene in via sussidiaria, fino ai torti ed alle illegalità commesse dai giudici, quando non abbiano potuto essere riparate in via gerarchica. Nel Meklemburgo, nella Baviera, nella

Sassonia, nella Prussia leggi attualmente in vigore impongono allo Stato l'obbligo di risarcire i privati del danno recato dai conservatori de' libri fondiari con erronee o ritardate iscrizioni. La legge prussiana del 5 maggio 1871 estende codesta responsabilità per tutti i libri fondiari o ipotecari; una legge germanica del 13 febbraio 1875, la sancisce per i casi di danno dato dai soldati nelle loro esercitazioni, e altre leggi potrebbero essere ricordate rispetto a speciali argomenti¹³.

Accade lo stesso nel campo della dottrina. Il numero degli scrittori che affermano la responsabilità dello Stato pei danni ingiusti, va ogni dì crescendo. La differenza sta solo in questo, che taluni la propugnano generale ed assoluta, altri limitata a taluni fatti e talune funzioni. Ma pare, vada ognora più radicandosi nella coscienza dei popoli civili l'opinione, che l'assoluta irresponsabilità dello Stato ripugni all'equità ed alla giustizia. Anche nelle relazioni del diritto internazionale codesta opinione va insinuandosi e prendendo impero. Le frequenti domande d'indennità per danni ingiusti patiti in uno Stato dai cittadini di altro Stato, ne sono prova. Certo se codesta responsabilità è pretesa e propugnata nelle relazioni fra Stato e Stato, non può essere, in modo assoluto, sconosciuta e respinta nelle relazioni dello Stato coi suoi cittadini¹⁴.

XIV. So bene le critiche e le obbiezioni che a codesta dottrina si fanno per ribattere gli argomenti onde è sostenuta dai romanisti e civilisti per analogia del diritto comune, e dai pubblicisti per i principî fondamentali del diritto pubblico. Ma codeste critiche non sono senza risposte, e la durezza e la difficoltà delle dottrine, assolute o medie, che a quella si oppongono, dimostrano che se la prima non è scevra di dubbi, le altre s'incontrano o in una repugnante severità, o in distinzioni poco giustificabili. Gli argomenti tratti dal diritto comune non valgono certo a

risolver da soli l'ardua questione, perchè le relazioni di diritto privato non possono andar del tutto equiparate e confuse con quelle del diritto pubblico. Ma così i frammenti del diritto romano ricordati dai romanisti, che le disposizioni del codice civile invocate dai civilisti, sono per essi argomenti di analogia, siccome fondati sopra principî universali di giustizia, i quali vogliono essere seguiti ed applicati dovunque non trovino un ostacolo giuridico che assolutamente li respinga, e ponga in luogo loro un altro diritto ed un'altra giustizia. Nè sono meno gravi e meno degni di considerazione gli argomenti, che si traggono dai principî del diritto pubblico e dalla moderna idea dello Stato e delle sue funzioni. Se per non turbare l'ordine dello Stato, il cittadino è obbligato ad obbedire e a non resistere ai pubblici ufficiali, finchè questi non trascendono la loro competenza e non trasgrediscono apertamente la legge, è giusto che lo Stato a sua volta risponda degli eventuali abusi dei pubblici funzionari, che, suoi organi o rappresentanti, agiscono per i suoi fini, nel suo nome e con la sua autorità.

Comprendo, signori, che nel mondo antico, greco o romano, non si sia concepita la idea della responsabilità dello Stato rispetto ai privati, e che la personalità dello Stato, abbia assunto forma astratta ed indefinita, specie di deità incomprendibile, che, al dir di alcuni, « sè stessa afferma, è riconosciuta e non si riconosce, e coi suoi organi e con gli ordini di sua costituzione agisce secondo la sua natura politica o secondo la ragione pubblica, senza poter mai incorrere in civile responsabilità nè per proprio, nè per mal fatto dei suoi agenti ». Era conseguenza naturale del concetto dello Stato che gli antichi avevano. Per essi lo Stato era tutto; i diritti personali dell'uomo, i diritti individuali della libertà erano pressochè ignoti. L'uomo non aveva diritti che come membro dello Stato, non aveva libertà che come cittadino; il diritto privato ed il diritto pubblico erano confusi, o se distinti, il diritto privato posto

in assoluta dipendenza dalla volontà dello Stato. Tuttavia se nel diritto romano era ignota la responsabilità dello Stato verso i cittadini, erano severissime le leggi concernenti la responsabilità de' magistrati, e il Laboulaye nella storia di codeste leggi, dimostra che una delle principali cagioni della decadenza e ruina della libertà antica, fu la poca o nessuna osservanza in cui esse, per la corruzione o l'arbitrio, vennero tenute ¹⁵. Lo Stato moderno è ben diverso dallo Stato antico. L'uomo ha rispetto ad esso diritti e doveri come individuo; il diritto privato, riconosciuto anzichè creato dallo Stato, è protetto non dominato, e si distingue essenzialmente dal diritto pubblico. Il potere stesso dello Stato non è assoluto, ma circoscritto e regolato dalla costituzione, e i suoi organi ed i suoi agenti si muovono ed operano nei limiti e nelle condizioni che la legge ha loro tracciati, affinchè il diritto di tutti e di ciascuno sia riguardo a tutti, autorità o privati, protetto e guarentito ¹⁶.

Però con molta ragione è stato notato, che « oggi per i progressi fatti nell'ordinamento sociale e nel pensiero giuridico il regime civile è inteso, e realmente esiste come un sistema ed una unità, che mette capo a supreme idee di fini sociali ed umani, e ad organi supremi che quella astratta unità più direttamente rappresentano, svolgendo in ordine a quei fatti un'attività propria. Onde l'idea di una responsabilità risalente dal magistrato, non già, nè soltanto, ad un magistrato superiore, ma allo Stato medesimo rappresentato dai suoi organi massimi e più diretti, non è repugnante all'odierno diritto; anzi quella responsabilità, almeno per alcune speciali applicazioni, è ormai entrata nel costume e nel diritto universale ».

La questione sta, adunque, meno nel principio che nelle sue applicazioni. A segnare queste sono poco proficue, a mio avviso, le distinzioni generali ed astratte fra lo Stato persona politica e lo Stato persona civile, fra atti di gestione ed atti d'imperio, fra pubblici uffiziali

organi e pubblici ufficiali istrumenti dello Stato, o altre divisioni di simil fatta. Sarà sempre difficile ravvisar giusto che lo Stato ripari, per ragion d'esempio, il danno illegalmente recato da un funzionario pubblico, che per l'esercizio di un preteso diritto di ragion civile, devii od usurpi una corrente di acqua a danno di un privato, e non risarcisca il danno che altro funzionario pubblico rechi coll'ordinare, per ragione d'imperio, arbitrariamente e fuori i casi della legge la demolizione di una casa, la devastazione di un fondo, la distruzione di una proprietà. E sembrerà non meno difficile trovar giusto che lo Stato indennizzi il danno recato dai suoi infimi agenti, perchè reputati suoi istrumenti, e non quello ingiustamente dato da funzionari più alti, perchè organi suoi che si confondono e quasi si identificano in lui. La ragione della responsabilità pare sia mestieri discuterla, non pure in riguardo alla natura giuridica delle singole funzioni dello Stato, che a quella del diritto leso e delle attribuzioni di cui era investito il pubblico funzionario.

XV. E qui a semplificare la questione, giova innanzi tutto distinguere le funzioni dello Stato che escludono ogni concetto di responsabilità, quelle che indubbiamente l'ammettono e quelle nelle quali tutta la disputa si agita. Essente da ogni responsabilità è senza dubbio il potere legislativo. Rappresentante diretto della sovranità, esso è di sua natura irresponsabile; la legge è sempre obbligatoria, ed esclude essenzialmente ogni responsabilità del potere che l'ha fatta. È la medesima cosa pel potere giudiziario, non ostante il contrario esempio della legislazione austriaca. Organo diretto della legge, e indipendente da ogni altro potere, l'autorità giudiziaria non può per le sue decisioni compromettere la responsabilità dello Stato. Se lo facesse, cesserebbe di essere indipendente; la responsabilità sua, per la natura delle sue funzioni, non si estende oltre la persona del magistrato. La questione della respon-

sabilità dello Stato va quindi circoscritta agli atti che il potere esecutivo, amministrazione o governo, compie per mezzo dei suoi funzionari.

Rispetto a codesti atti bisogna sceverare e mettere da parte tutto quello che si attiene a relazioni d'indole patrimoniale e contrattuale, a servizi pubblici avvocati a sé dallo Stato e ad altri rapporti puramente civili. Siffatte relazioni non differendo per l'indole ed essenza loro giuridica da quelle che possono intercedere fra privati e privati, vanno regolate dagli stessi principî del diritto comune, e lo Stato risponde degli atti che a queste relazioni si attengono, in quanto ne risponderebbe un privato che li avesse fatti compiere da un proprio rappresentante. Rimangono gli atti cui lo Stato procede, per mezzo de' suoi funzionari, come autorità pubblica e potere politico. Perchè codesti atti possano dar luogo a responsabilità, è necessario che eseguiti in opposizione alla legge, abbiano violato un diritto certo e dalla legge guarentito, onde sia venuto al privato un danno effettivo ed apprezzabile, e che il diritto sia stato violato e il danno ingiustamente dato dall'uffiziale pubblico, nell'esercizio delle sue funzioni e per ragione delle stesse. Senza il concorso di queste condizioni è vano parlare di responsabilità per danno ingiustamente dato. Ma ove esse si verifichino, parmi di suprema giustizia che si riconosca nel privato il diritto ad un risarcimento ¹⁷.

Le grandi libertà, signori, non possono costituirsi, nè durare senza grandi responsabilità. Lo Stato ha per primo scopo la giustizia, per secondo il progresso. Suo precipuo dovere è la sicurezza del diritto; suo compito progressivo, lo sviluppo delle facoltà della nazione, il perfezionamento della sua vita, l'aumento della sua prosperità, della sua gloria. Persona politicamente organizzata a rappresentare la nazione, pel compimento degli alti fini sociali ed umani, lo Stato non agisce che per opera de' suoi rappresentanti, sia che contratti, sia che pei fini

superiori delle sue funzioni operi e provveda. Esso non è solo intelletto, è volontà ed azione, e questa sua azione si spiega e si compie per mezzo di agenti, che della sua persona morale sono come gli organi e le braccia. Il bene o il male compito da loro, torna a profitto o a danno suo, o de' suoi fini. Suo dovere è perciò mantenere con vigore la responsabilità de' suoi ufficiali. Ma ove questa manchi, non è equo, nè giusto che il danno ricada sopra colui, che lo ha ingiustamente patito per opera di funzionari che lo Stato ha scelti, che erano da lui dipendenti e che in suo nome e con la sua autorità hanno proceduto. La sicurezza del diritto che è il primo scopo ed il primo dovere dello Stato, verrebbe in tal modo non pure a mancare, ma a mancare per opera di quegli stessi agenti, e nell'esercizio di quelle stesse funzioni che dovevano, da parte dello Stato, difenderla e guarentirla.

Tuttavia non in tutti i casi una responsabilità, anche sussidiaria, può essere invocata, nè poche sono le condizioni necessarie a renderla legittima. A voi ed alla vostra giurisprudenza spetta volta a volta definire le varie ipotesi, determinarne le condizioni, e creare così, per gradi, una dottrina che, generalizzata, si formuli in dommi e precetti che sieno idonei a sicure e giuste applicazioni.

XVI. Altro ufficio, signori, non meno delicato ed importante affidato dalle nostre leggi al potere giudiziario, è quello di giudicare sull'azione diretta del pubblico Ministero, onde far eseguire ed osservare le leggi di ordine pubblico o che interessano i diritti dello Stato. In Francia fu viva e lungamente dibattuta la questione se il Ministero pubblico potesse agire di ufficio in via di azione per la osservanza di codeste leggi. Le Corti di appello argomentando del secondo paragrafo dell'articolo 46 della legge giudiziaria del 20 aprile 1810, si pronunziarono in parecchi casi per l'affermativa. La Corte di cassazione andò in contraria sentenza, e ritenne che il pubblico Ministero non po-

tesse agire di ufficio, in via di azione e come parte principale, che nei casi soltanto determinati dalla legge. La ragione di questa giurisprudenza fu tolta dal testo dell'articolo 2 della legge del 24 agosto del 1790, e del primo paragrafo dell'articolo 46 della legge del 20 aprile 1810, nel quale è scritto: « In materia civile, il Ministero pubblico agisce di ufficio nei casi specificati della legge ». Nè, forse, codesta giurisprudenza recò poco danno nell'ordine di quella legislazione, perocchè per essa la osservanza delle leggi che interessano l'ordine pubblico, rimase senza speciale guarentia e senza che un autorità indipendente avesse mandato a vegliarne e richiederne giuridicamente la esecuzione¹⁸.

La nostra legislazione ha avuto maggior fede nell'ordine giudiziario, e si è attenuta scrupolosamente a quel concetto del diritto costituzionale, che ho poco fa indicato; essere ufficio proprio ed essenziale del potere giudiziario la tutela e la reintegrazione del diritto. Sì l'articolo 159 della legge giudiziaria 13 novembre 1859, che l'articolo 139 della legge sull'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, dopo aver dichiarato che il pubblico Ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, dei corpi morali e delle persone che non abbiano la piena capacità giuridica; che promuove la repressione dei reati e fa eseguire i giudicati, aggiungono queste importanti parole: « Ha pure azione diretta per far eseguire ed osservare le leggi di ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, semprechè tale azione non sia ad altri pubblici uffiziali attribuita ».

Vede ognuno la grande differenza che esiste fra questi nostri articoli e l'articolo 46 della legge francese, e la grandissima importanza del potere affidato da siffatte disposizioni all'ordine giudiziario, costituito ufficialmente custode e vindice della osservanza delle leggi attinenti all'ordine pubblico. In Francia l'azione diretta per la esecuzione

di queste leggi non è concessa al Ministero pubblico che « dans les cas spécifiés par la loi ». Presso di noi codesta azione è per esso un diritto ed un dovere in tutti i casi, meno quello in cui « tale azione sia ad altri pubblici ufficiali attribuita ». Ed è alto il concetto, pel quale nello stesso articolo è affidata al Ministero pubblico l'azione penale per la repressione dei reati, e l'azione civile per la osservanza e l'esecuzione delle leggi di ordine pubblico. Le une e le altre leggi sono di universale interesse. La loro esecuzione è deferita al potere giudiziario; ma poichè questi non ha iniziativa sua propria e non può, se non richiesto, spiegare la potestà sua, la legge commette al Ministero pubblico l'esercizio dell'una e dell'altra azione, affinchè le une e le altre leggi sieno, nell'interesse pubblico, osservate sempre, ed eseguite.

Codesta facoltà, venne dapprima spiegata dal Ministero pubblico in occasione della legge elettorale amministrativa, per le questioni d'incapacità elettiva o d'incompatibilità di uffici decise dai consigli amministrativi in opposizione manifesta della legge. Le Corti d'appello, memori della giurisprudenza francese, incontrarono sulle prime difficoltà ad ammettere cosiffatte azioni. Ma un avviso del Consiglio di Stato e parecchie vostre decisioni riconobbero nel Ministero pubblico il diritto a promuoverle, nell'autorità giudiziaria il diritto a giudicarle. All'attuazione della nuova legge elettorale politica, presso quasi tutte le Corti di appello il pubblico Ministero ha creduto dover promuovere simiglianti azioni per l'annullamento di alcune deliberazioni de' Consigli amministrativi sulla formazione delle liste elettorali, perchè esse apparivano contrarie alla legge.

Non si è incontrata difficoltà ad ammettere codeste azioni, si è solo dubitato del termine nel quale il pubblico Ministero possa proporle. La maggior parte delle Corti ha ritenuto il termine dover esser quello dei quindici giorni, che l'art. 37 della legge elettorale concede a « qualunque cittadino », il quale voglia impugnare le decisioni

delle Commissioni provinciali; ed anche alcune vostre sentenze hanno seguito simigliante interpretazione. Tuttavia si è notato, in contrario, che il pubblico Ministero di cui parla l'art. 139 della legge sull'ordinamento giudiziario, non possa andar confuso col « qualunque cittadino » del quale è parola nell'art. 37 della legge elettorale; che il primo procede non come privato, ma come autorità pubblica e per ragione di ufficio; che il suo diritto all'azione non gli viene già dall'art. 37 o da altra disposizione della legge elettorale, ma promana da più alti principî sanzionati nell'art. 139 della legge giudiziaria, e poichè in questo articolo non è prescritto termine all'azione del Ministero pubblico per la esecuzione delle leggi attinenti all'ordine pubblico, non lo si potrebbe chiedere ad altre disposizioni di legge, le quali prevedono casi diversi. I pronunziati vostri posteriori son rivenuti dalle prime sentenze.

Ma quale che sia il merito di codesta speciale questione, non è tanto su di essa che ho inteso richiamare la vostra attenzione, quanto sull'importanza ed estensione del potere che le nostre leggi concedono al Ministero pubblico, e per esso all'ordine giudiziario, costituito, come dicevo poco innanzi, custode e vindice dell'osservanza e della esecuzione delle leggi che toccano all'ordine pubblico ed ai diritti dello Stato: potere quanto ampio altrettanto delicato, e che vuol essere esercitato con quella saviezza e prudenza, da cui l'esercizio del diritto non deve essere mai scompagnato: « prudentia iuris ».

XVII. I grandi poteri, pertanto, che nei regimi liberi sono affidati all'ordine giudiziario, e i grandi doveri che la Magistratura è chiamata a compiere, rendono, o signori, ognor più grave ed imponente il problema dell'ordinamento giudiziario, che presso tutti gli Stati si va agitando onde meglio assicurare la inviolabilità del diritto e la imparzialità della giustizia, condizioni indispensabili di ogni libero governo.

Il Re nell'inaugurare, non ha guari, la nuova Legislatura, annunziò che fra i disegni di legge che sarebbero stati presentati al Parlamento « per istabilire le norme tutelari della pubblica sicurezza e per dare a tutta Italia un solo codice penale », sarebbe anche studiato « l'arduo tema dell'ordinamento giudiziario per rendere più pronti e più sicuri i giudizi, e per elevare la Magistratura a quell'altezza che risponda alla sua nobile missione ». Noi ascoltammo fidenti la reale parola. E se avessi un voto ad esprimere, sarebbe quello che l'annunziata riforma fosse recata ad atto dal Ministro stesso che l'ha concepita. Nè mi muove il pensiero di dir cosa grata al Ministro presente; ma la esperienza degli ultimi anni ha dimostrato, che egli ha tre importanti qualità: fede nella giustizia, rispetto per la Magistratura, e una prudente ripugnanza alle avventate innovazioni negli ordini giudiziari; qualità codeste che non forniscono poca guarentigia, nei tempi che corrono, per chi imprenda l'arduo tema della riforma giudiziaria. Ne sia esempio la Francia, dove per desiderio di troppo innovare si è finito per tutto confondere, e la vagheggiata riforma giudiziaria si trascina innanzi da dieci anni, lasciando per migliore speranza quella che le cose restino nello stato in cui sono, o sieno di poco mutate.

È difficile prevedere in quali termini l'arduo tema sarà contenuto fra noi. In un discorso celebre che ha avuto la rara fortuna di essere accolto da tutti come il verbo del tempo, si legge a questo riguardo: « Altro gravissimo compito è quello dell'ordinamento giudiziario. Abbiamo troppi giudici; in alcuni tribunali vi sono giudici, ma quasi non vi sono liti; vi sono giudici che non hanno modo di fare giustizia anche volendolo. Trattasi però di una riforma immensa che presenta grandissime difficoltà. Questa grande riforma per riuscire efficace e rialzare sotto ogni aspetto le condizioni della magistratura, dovrebbe essere veramente vasta e profonda. Bisognerà affrontare pregiudizi ed abitudini inveterate, offendere interessi; credo

tuttavia sia più facile riuscire con una riforma seria e complessa, di quello che con mezze misure¹⁹ ».

Certo saranno pochi quelli che non plaudiranno alla parte esplicita di codesto programma. I tribunali che non hanno cause, ed i giudici che per mancanza di liti non han modo di amministrare giustizia, non accrescono certo prestigio al potere giudiziario. Nè il male è stato visto da oggi, nè ora soltanto si è avvisato a portarvi rimedio. Antico è l'inconveniente lamentato, molteplici e ripetuti i tentativi fatti a rimuoverlo. Nel 1872 il Senato, sopra mia proposta, votò il più ardito, e il più contrastato disegno di legge; quello di unificare le Corti di cassazione del regno. Nel 1873, votò altro disegno di legge che riduceva i tribunali da 162 a un minimo di 110 o un massimo di 130, e le preture da 1799 a non meno di 1500, e non più di 1550. Nè mancò chi proponesse di assoggettare a rispondente riduzione anche le Corti d'appello. Se ora si crede giunto il momento opportuno a soddisfare, in quella forma o in altra, alla esigenza di ridurre il numero de' tribunali nei limiti segnati dal vero bisogno della giustizia, ognuno, io credo, plaudirà al saggio proposito, soprattutto se con avveduti temperamenti si avrà cura di offendere il meno possibile abitudini ed interessi²⁰.

XVIII. Ma quello che da un ordinamento giudiziario il paese attende con ansia maggiore, è un sistema completo di guarentigie, che tuteli la indipendenza del giudice, e la tenga sicura dagli arbitri del potere e dalle ingerenze dei partiti.

Perchè la giustizia sia resa, è mestieri che il giudice si tenga imparziale, e per essere imparziale è necessario sia indipendente. Quando al xvii secolo Loyseau volle mostrare gli abusi delle giustizie di villaggio, scrisse che « la giustizia de' villaggi non poteva non essere cattiva, perchè questi piccoli giudici dipendono intieramente dal potere del loro gentiluomo, che li può destituire o far de-

stituire a sua volontà, e in luogo di giustizia, il più delle volte domanda loro dei servigi ». Oggi, per fortuna, non vi sono gentiluomini di villaggio che destituiscono o facciano destituire dei giudici, ma possono sorgere ingerenze ed influenze non meno potenti e pericolose, dalle quali occorre tener salva la sorte del giudice ²¹.

A conseguire questo scopo, l'esperienza dei secoli ha mostrato la migliore guarentia d'indipendenza pel magistrato esser riposta nella sua inamovibilità. E tutte le costituzioni dei popoli moderni hanno, in modo più o meno assoluto, proclamato il principio dell'inamovibilità dei giudici come il palladio della libertà, la più sicura guarentigia dei cittadini. Codesto principio non si è visto minacciato che dalle tirannie nascenti; annientato, che dalle tirannie trionfanti. Ma perchè esso abbia applicazione vera ed efficace, è mestieri si esplichino e si attui in tre ordini di fatti: la sicurezza dell'ufficio, la sicurezza della sede, la sicurezza delle promozioni secondo norme prestabilite.

Ad assicurare la inamovibilità non basta che il giudice possa essere privato del suo ufficio, solo per determinate cagioni e in conseguenza di un regolare giudizio; uopo è ancora che non possa essere trasferito a libito di luogo a luogo. In un grande Stato, fra grandi distanze e con sedi d'importanza diversa, una tale facoltà può nascondere il più pericoloso arbitrio, e rendere l'inamovibilità una lustra da abbagliare, e non guarentire. Tuttavia io non seguirei il sistema belga che vieta del tutto siffatti trasferimenti, meno per promozioni di ufficio. Sovente il rimuovere un giudice da una sede e collocarlo in altra di pari grado, è provvedimento salutare che torna utile a lui quanto alla giustizia. L'importante è che di tal facoltà non si abusi. Mi paion perciò commendevoli, se non in tutte le applicazioni loro, certo nel principio che le informa, le recenti leggi per l'Austria-Ungheria del 21 maggio 1865 e per la Spagna dell'11 settembre 1870, le quali senza interdire del tutto il tra-

sferimento del giudice da una ad altra sede, ne hanno disciplinata la facoltà in stretti e certi confini, e soggettata a norme sicure.

Nè meno essenziale delle altre due è la terza condizione per la indipendenza della magistratura. La speranza di avanzamenti precoci, e il timore di abbandoni immeritati, possono menomare la serenità dell'animo e la imparzialità del giudice quanto, e forse anche più che il pericolo delle destituzioni e il timore delle traslocazioni. È però mestieri che la posizione del magistrato sia assicurata non pure nella sua stabilità, che nei suoi gradi, e le promozioni dipendano da norme e condizioni certe stabilite per legge, non dalla scelta e dal giudizio di uno solo, la cui decisione può essere o parere arbitrio o favore.

Una legge di ordinamento giudiziario che riuscisse a questi tre scopi: riordinare le Corti ed i Tribunali secondo l'indole della loro missione e i veri bisogni della giustizia, elevare lo stato dei magistrati secondo la dignità dell'ufficio e le condizioni economiche del paese, stabilire un sistema di guarentigie capaci ad assicurare la indipendenza della Magistratura; riempirebbe una grande lacuna della nostra legislazione, e compirebbe una delle riforme più utili e più salutari, perchè diretta a rinvigorire la fede e rialzare il rispetto da cui la Magistratura vuole essere circondata. E qui mi arresterei; chè in nessuna cosa le riforme troppo radicali, o troppo vaste e profonde riescono più dannose, quanto negli ordini giudiziari. Questi, più che ogni altro istituto, si radicano nelle abitudini e nei costumi di un popolo, e per l'uso continuo che ne è fatto, divengono come la personificazione della giustizia. Mutarli profondamente, per desiderio di troppo innovare, è scuotere la fede nell'opera loro, e disordinare forse l'opera stessa che sono chiamati a compiere²².

XIX. Io non saprei, signori, licenziarmi da voi senza consacrare una parola di amorevole rimpianto e di rive-

rente rammarico agli uomini egregi che abbiamo nel corso dell'anno perduti. Gli avvenimenti de' nostri giorni corrono sì rapidi, e divorano sì presto uomini e cose, che occorre un grande sforzo per raffigurarsi quale era il mondo, e quali i personaggi più cospicui che lo governavano or son pochi anni. Quanti rivolgimenti in breve tempo! quali sorti diverse per gli uomini e le nazioni! quante fortune e quanti rovesci! Tutto è in breve tempo mutato, e degli uomini insigni che han preso parte a questo passato a noi sì vicino, i più sono dispariti, gli altri giorno per giorno ci mancano. Anche ieri l'altro si spense oltre Alpi una grande individualità, che lascia nel suo paese non piccolo vuoto. Soffermarci perciò a richiamare un istante la memoria di coloro che abbiamo perduti, è per gli uni atto di gratitudine, per altri una grande lezione.

Ora, signori, se io volgo lo sguardo verso i vostri seggi, veggo con dolore mancar fra voi un egregio vostro collega, il consigliere Giovanni Elena. Magistrato saggio, quanto modesto, scrupoloso quanto giusto, egli non aveva altri affetti che la sua famiglia ed il suo dovere. Il suo culto era la giustizia, la sua aspirazione, amministrarla senza debolezze e senza errori; però intensa cura e studio assiduo ei metteva per isvolgere nei più minuti particolari i fatti delle cause, rischiarnle le più astruse questioni. Il lavoro nella tarda età depresse le sue forze, l'aria immitte logorò la sua salute. Nel giugno ultimo si spense qui in Roma, dove nel 1876 era stato chiamato fra i primi che vennero ad inaugurare questa Corte di cassazione, e dove per la sua virtù e la sua intemerata giustizia, aveva saputo non pure conservare, che crescere l'onorata fama che l'aveva accompagnato.

Fra coloro che mi onorano della loro presenza veggo, con pari dolore, mancare un uomo egregio che investito d'alta carica, reputò suo debito l'assistere a queste grandi assemblee della giustizia, per far testimonianza dell'alto pregio in cui teneva la Magistratura, le cui sorti gli erano

state in parte affidate. Di animo temperato, di forme modeste, l'onorevole Ronchetti tenne in tempi difficili il difficilissimo ufficio di Segretario generale del Ministero di grazia e giustizia, per modo da conquistarsi stima e fiducia. La dignità ed il decoro dell'ordine giudiziario furono da lui serbati nell'antica onoranza, e la Magistratura difesa dalle influenze partigiane: opera non lieve, nè poco meritoria. La morte lo colpì giovane ancora, ed ei ne contrasse il germe, che in pochi giorni lo spense, nel compiere l'ultimo dovere che i buoni debbono ai buoni, nell'accompagnare, sotto un sole ardente, al sepolcro l'onorata salma di due insigni italiani.

Magistrati integri, e taluni nel vigore dell'età, sono pure mancati presso le varie Corti e i Tribunali, lasciando non altra eredità che la virtù della vita e l'onestà della fama. Ed oltre queste perdite che più da vicino ci toccano, altre gravissime ne conta l'anno che testè si è chiuso. Fra le più segnalate che in questo momento mi tornano alla mente, l'esercito perdè il generale Giacomo Medici, il prode ed eroico soldato, che nel 1849 difese valorosamente Roma dall'occupazione straniera, e tutta la vita dedicò alla patria ed alla libertà. Il Consiglio di Stato segnò la perdita di due presidenti di sezione, Mayr e Malaspina, per integrità di vità, per amore di patria, universalmente stimati; e quella del consigliere Gerra, uomo di tempra antica, la cui fermezza e virtù ebbero un'ultima testimonianza nel testamento che scrisse pochi momenti prima di morire. La Corte dei conti vide estinguersi il consigliere Saponieri e il consigliere Carlo De Cesare, che Deputato, Senatore, Segretario generale di più Ministeri, si distinse in tutti gli uffizi tenuti, per alacrità di mente, per ampiezza di dottrina, e quel che più monta per fermezza di convincimenti e stabilità di carattere. E più oltre potrei estendere questi mesti ricordi, se non mi corresse l'obbligo di non lasciare dimenticata la perdita di due grandi individualità, la cui morte fu rim-

pianta come pubblico lutto, Giuseppe Garibaldi e Giovanni Lanza.

XX. Non è certo nè il tempo, nè il luogo di tessere la biografia de' due grandi estinti. Le gesta dell'uno sono nella mente e nel cuore di ogni italiano; le opere dell'altro sono scritte in ogni pagina del risorgimento italiano. D'altronde i grandi uomini non han bisogno di panegirici; ad essi basta la storia, la storia che è una critica permanente delle idee, degli uomini e delle cose che son degne di vivere in essa. E la storia segnerà a precipua gloria dell'eroe di Marsala il suo grande amore per l'Italia, e il suo sicuro intuito nel comprendere l'unico modo onde essa poteva esser redenta.

Le dolorose prove del 1848 avevano mostrato all'eroico Generale le immense difficoltà di riunire e liberare l'Italia. Mazzini aveva succombuto con la forma repubblicana; la repubblica ci divide, non ci riunisce. Balbo e Gioberti non erano riusciti alla federazione semi civile, semi teocratica; ed era stata fortuna perchè la teocrazia non può volere la libertà. Con felice intuizione Garibaldi comprese che l'Italia non poteva risorgere e prendere posto fra i grandi Stati, se la liberazione sua non fosse compiuta in nome dell'ordine e sotto la guida di un Re leale, che consacrasse al grande riscatto le glorie antiche, e le sorti future della sua Dinastia. Però Italia e Vittorio Emanuele fu il suo grido di unione, e nei giorni della sua gloria, l'unità di Italia e la Monarchia costituzionale di Casa Savoia, furono per lui, come per la coscienza di tutta la nazione, le due basi fondamentali della Italia nuova. Scuotere o indebolire l'una, non si potrebbe senza scuotere e indebolir l'altra.

La storia imparziale segnerà del pari il nome di Giovanni Lanza fra quelli dei fondatori dell'unità e libertà di Italia, e la sua vita modesta ed austera consacrata tutta intera al bene della patria, resterà esempio memorando

di rettitudine, di onestà, d'inflessibile osservanza del dovere. Capo o soldato, direttore od operaio, Giovanni Lanza ebbe parte cospicua ed onorevole in tutti i più rilevanti fatti della storia italiana dal 1847; e nella sua lunga vita politica egli fu sempre lo stesso, uomo di propositi tenaci, d'invitta fede, di austera virtù, a sè ed agli altri, pel bene della patria, inflessibilmente severo.

Dell'uomo di Stato ebbe due principali qualità, la dirittura del giudizio e la fermezza del carattere. Nei frangenti più difficili, sia lunga esperienza, sia perspicuo intelletto, egli intuiva chiaramente la realtà delle cose, attribuiva ad esse il loro giusto valore, e non proclive ai facili entusiasmi, nè alle timide esitanze, ne ponderava con calma le cause e gli effetti. Devoto alla Monarchia costituzionale, amò la libertà, ma nell'ordine, volle il progresso, ma con temperanza e misura. Scrupoloso osservatore delle libertà costituzionali, fu rigido difensore delle istituzioni nazionali, convinto come era che in esse la sorte e l'avvenire d'Italia fossero riposte. Quello che più abborrì fu la disonestà, l'intrigo, la doppiezza. Più volte Ministro, la Provvidenza concesse alla sua virtù la responsabilità e la gloria di presiedere il Ministero, che nel 1870 ebbe la ventura di restituire Roma all'Italia, trasferire in questa sua natural capitale il governo della nazione e la reggia del Re, e sciogliere, senza lotte e senza violenze, il secolare problema della separazione dei due poteri, col rispettare la libertà della Chiesa, pur rivendicando piena ed intera la sovranità dello Stato ²³.

Forte generazione di uomini, signori, che in uno o in altro modo, col valore, col senno, con l'abnegazione, col sacrificio, concorsero a fare l'Italia, e assiderla onorata e rispettata nel congresso delle grandi nazioni! Essi vanno d'anno in anno desaparendo, e pochi ormai rimangono del periodo leggendario del risorgimento italiano. Che il ricordo delle loro virtù sia tutt'ora presente all'animo nostro, a quello dei nostri figli, e gli esempi loro sieno con

religioso zelo raccolti, studiati, imitati onde l'opera miracolosa con tanta virtù e tanti sacrifici compita, sia con pari virtù, pari eroismo e pari abnegazione serbata incolume e grande, quale ci è stata trasmessa.

XXI. E qui concedetemi brevi altre parole. La storia dimostra, che tutti gli Stati e tutti i regimi hanno il loro movimento ascendente, i loro anni di vigore, di sviluppo, anni nei quali tutto loro arride. Essi prosperano ed ingrandiscono per tutto quello che fa la fortuna de' governi: l'abilità, il coraggio, l'attività intelligente ed ardita, la previdenza dei pericoli, la saggezza delle audacie, l'alleanza delle devozioni e dei talenti, fino il favore delle circostanze. Non è già che in questo periodo di creazione e di ordinamento manchino le difficoltà, o scompaiano le lotte. Sono anzi gravissime e molteplici le prime, immancabili e vivissime le altre, ma v'è una forza di vita ed una virtù di disinteresse che valgono a vincere ogni ostacolo: le lotte medesime, rivolte ad uno scopo comune, sono elemento di vita e di progresso. Il giorno in cui le maggiori difficoltà sono vinte, in cui par si sia giunti al culmine della fortuna, una novella prova comincia: la prova della vittoria, sovente più difficile che la prova del combattimento. Il successo fa obliare il pericolo, addormenta la vigilanza; il vigore di impulso si debilita o travia, le forze si dividono. Scismi, rivalità, brighe di ambizione e di potere, querele vane, propositi esagerati, conflitti irritanti, tutto concorre a infiacchire e consumare le forze ed il vigore del regime che si è creato, e sotto il velo di una sicurezza ingannevole si preparano le cause di crisi inaspettate e ruinosi.

Noi abbiamo, signori, felicemente superate le difficoltà proprie al periodo ascendente del risorgimento italiano. Giunti alla meta, guardiamoci dai pericoli che si annidano nel periodo della vittoria, e che possono riuscir dannosi quanto e più di quelli del combattimento. Per vincere queste nuove prove, e far prosperare l'opera avventurata-

mente compiuta, tre precipui mezzi una parola Augusta ci ha additati: la concordia degli animi e la temperanza nei dissensi politici; la rigorosa tutela dell'ordine pubblico e delle istituzioni nazionali; l'amministrazione ferma ed imparziale della giustizia a difesa della libertà di tutti. E fra gli applausi unanimi dei rappresentanti della nazione, Essa ci volgeva questo memorando ricordo: « I destini dello Stato sono ora nelle vostre mani. Vittorio Emanuele, a cui avete decretato il titolo che non potrà mai essere eguagliato, di Padre della patria, potè guidare il popolo italiano alla conquista del nazionale riscatto, e vi diede l'indipendenza, l'unità, la forza di esser liberi, la possibilità di esser grandi. Non vi è più alcuna forza straniera che, dentro o fuori, v'impedisca la libertà pienissima degli atti vostri. Voi potete con animo sereno e sicuro studiare e risolvere i grandi problemi civili e sociali dell'età nostra. Così alle antiche ed invidiate glorie dell'Italia romana, potremo aggiungere le glorie pacificatrici e benedette della nuova Italia ».

Che le parole del Re ci sieno di guida. Gran parte de' mezzi di prosperità e di salvezza da Lui additati è a noi affidata, e dipende dall'energia ed efficacia dell'opera nostra. È antica sentenza essere la giustizia primo e sostanzial fondamento degli Stati. Per essa l'incolumità dell'ordine pubblico e delle nazionali istituzioni è difesa, nei limiti della legge, senza violenze, ma senza debolezze; il diritto degli individui e dello Stato è protetto dalle prepotenze degli uni, dalle smodate esigenze degli altri; la libertà di tutti e di ciascuno è tutelata dagli arbitrî illegali e dalle licenze dissolvitrici. Però la potente Regina d'Inghilterra, nell'inaugurare, non ha guari, i nuovi Tribunali di Londra e consegnarne al Lord Cancelliere la chiave, ebbe ben ragione di dire: « Aver Ella ogni fiducia che la indipendenza e la dottrina de' giudici sarebbero state per l'avvenire, come lo furono pel passato, la principale guarentia de' diritti della sua Corona, e delle libertà

del popolo». L'ordine giuridico messo a tutela dell'ordine legale è certo il più alto concetto della libertà ²⁴.

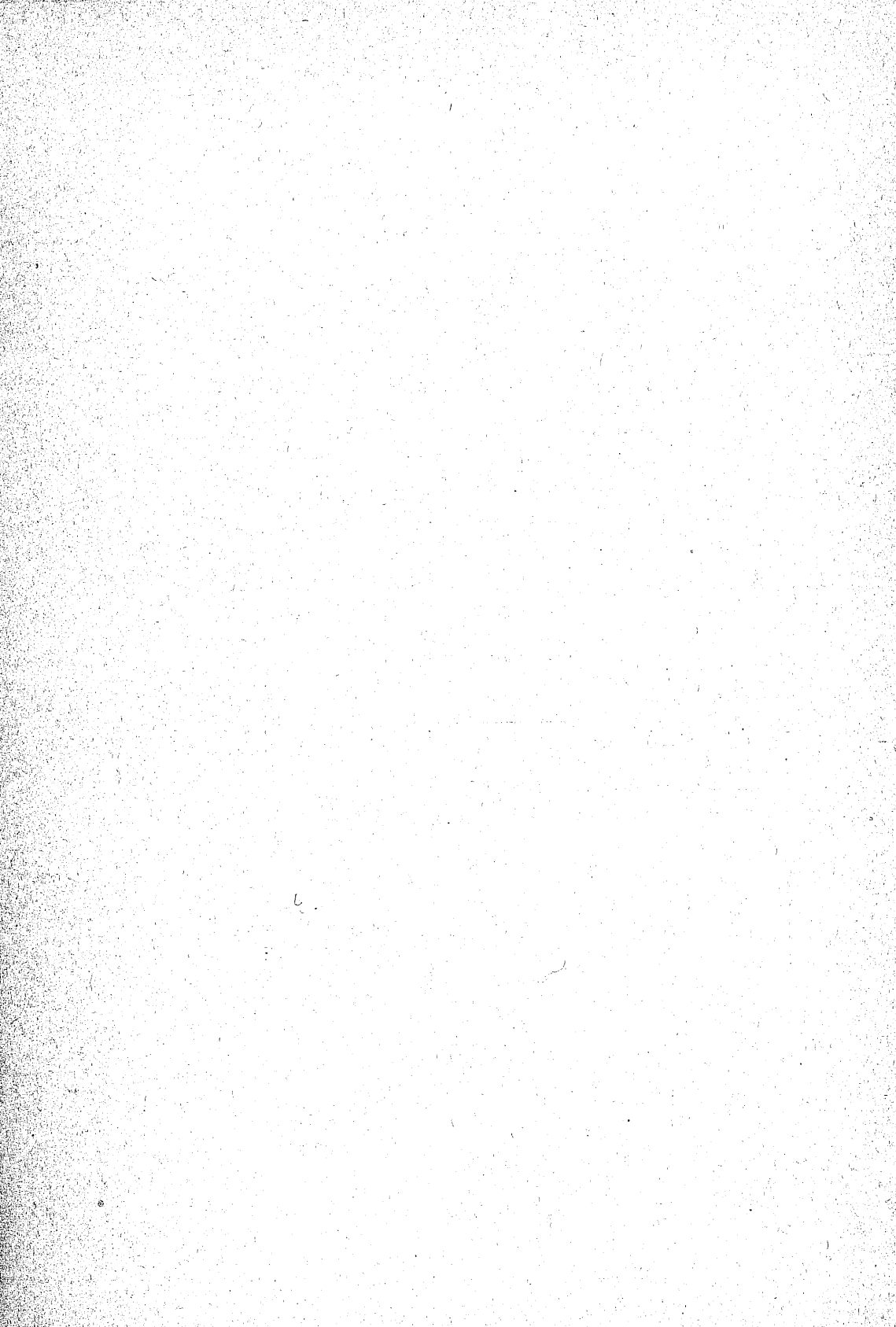
Sì, o signori, io l'ho detto altra volta, e mi piace ripeterlo; gli Stati possono avere delle grandi fortune ed anche delle difficili prove. Tuttavia ogni volta che rimanga forza al diritto, vigore ed imparzialità alla giustizia, i mali che li affliggono non sono duraturi. Un momento di energico ardore può rinvigorire gli animi; una migliore fortuna, cancellare la traccia de' mali e dei disastri patiti. Diventano questi gravi ed insanabili, quando la giustizia, primo bisogno e scopo supremo della società civile, vien depressa od invilita, e per difetto di ordini o debolezza di uomini, lungi dal serbarsi vigorosa custode del diritto, superiore a tutti i partiti ed a tutti gl'interessi, degenera in istrumento docile ed ubbidiente alle mutabilità politiche o alle influenze partigiane. Ogni diritto è allora compromesso, ogni sicurezza vien meno, gli animi si abbattono, gli ordini si sciolgono.

Questo pericolo è avventurosamente da noi lontano. La Magistratura italiana ha grandi tradizioni da seguire, glorie secolari da emulare. Anche pochi giorni sono, l'Università di Torino inalzava una statua alle modeste virtù ed alla intemerata giustizia di Matteo Pescatore, che quivi da professore iniziò l'onorata vita, gloriosamente chiusa fra noi nell'ufficio di Avvocato generale.

Quali che siano le sorti che l'avvenire serbi alla nostra Magistratura, io ho sicura fede che essa non mancherà mai al compito suo, non sarà giammai nè politicante, nè partigiana, e tutta spiegherà la virtù e la sapienza sua nell'adempire i suoi gravi doveri. Grande è l'ufficio, altissimo il mandato che ci è commesso, grandi del pari sieno lo zelo e la efficacia nostra, e se maggiori sono le difficoltà presenti, si spieghino maggiori il vigore e la virtù per superarle. Quali i tempi lo esigono, nel compimento del suo dovere, sia ognuno più sollecito e più diligente, più ansioso e più intento. « Simulque anxius et intentus agere ²⁵ »; è

questo il voto col quale mi piace salutare il nuovo anno, cui auguro sorti più prospere e felici di quelle toccate all'anno pur ora finito; è questo il proposito col quale spero vorrà ognuno associarsi alla nuova letizia della reale Famiglia, alle cui sorti sono unite quelle della Nazione, per gli annunziati sponsali del Cugino del Re con una Principessa di Baviera.

Fidente in queste speranze io son lieto, ancora una volta di pregarvi, onorando signor Presidente, a voler riprendere con i vostri Colleghi le serene vostre funzioni, e dichiarare nel nome Augusto del degno Figlio di VITTORIO EMANUELE, UMBERTO I Re d'Italia, incominciato per la Corte di cassazione di Roma il nuovo anno giuridico, 1883.



NOTE

¹ Discorso dell'onor. CRISPI, pronunziato al Politeama di Palermo il 22 ottobre 1882. — Ved. *Opinione* del 23 ottobre 1882.

² Ved. RENAN, *Histoire des origines du Christianisme*, vol. II, LES APÔTRES, pag. 374; vol. VII, MARC-AURÈLE, pag. 587. Le questioni sociali coi problemi gravissimi che vi si riferiscono, preoccupano oggi, più che ogni altro problema, la mente dei pensatori e degli uomini di Stato. I due più grandi Ministri dell'età presente, GLADSTONE e BISMARCK, se ne sono impensieriti, e unitamente alle leggi più dure per domare la ribellione in Irlanda, e reprimere il socialismo in Germania, l'uno e l'altro hanno avuto cura di promuovere a favore delle classi sofferenti provvedimenti benigni, previdenti, umani. Ma la questione è sempre lì: definire fin dove possa estendersi legittimamente l'intervento dello Stato; fin dove la beneficenza per gli uni non offenda il diritto degli altri, la previdenza sociale non leda o inaridisca l'operosità e la previdenza individuale. Nel 1878 l'Accademia delle scienze morali e politiche in Francia propose per tema di concorso al premio lasciato dal nostro PELLEGRINO ROSSI il seguente importante argomento: « *Du rôle de l'État dans l'ordre économique.* — Rechercher et montrer quels sont, dans l'ordre économique les besoins dont la satisfaction requiert le concours de l'État, et quelles règles doivent présider à ce concours. On aura à constater ce qu'a été ce concours aux divers âges du passé; quelle a été et quelle est, en ce qui concerne ce concours, l'influence successive de la civilisation, et quelles limites lui assigne l'intérêt public chez les nations qui, aujourd'hui ont réalisé les plus grands progrès ». L'11 febbraio 1882 l'Accademia, sulla relazione del signor EMILIO LEVASSEUR, decretò il premio ROSSI alle due memorie che portavano i numeri 4 e 5, e che pubblicate di seguito sono due im-

portanti opere distinte coi titoli: « *Du rôle de l'État dans l'ordre économique, ou économie politique et socialisme*, par ALFRED JOURDAN, Doyen de la faculté de droit d'Aix »; — e « *Du rôle de l'État dans l'ordre économique*, par EDMOND VILLEY, professeur d'économie politique à la faculté de droit de Caen ». Ambedue codeste opere respingono le formule assolute: « Tout par l'État; rien par l'État », ma restringono ai suoi giusti confini l'azione dello Stato. Presso di noi l'illustre MAMIANI ha nel 1882 pubblicato una scrittura molto importante col titolo: « *Delle questioni sociali, e particolarmente dei proletari e del capitale, libri tre* ». Il FORNI ha stampato, nel 1880 e 1882, due volumi intitolati: « *Studi sociali* ». E più di recente, nella *Nuova Antologia* del 1° gennaio 1883 l'onor. LUZZATTI ha pubblicato un notevolissimo articolo: « *Il socialismo e le questioni sociali dinanzi ai Parlamenti d'Europa* »; e il BOC-CARDO, un serio libro: « *Gli eretici dell'economia e la legislazione sociale* ».

³ Ved. Decreto del 20 aprile 1882, e la Relazione ministeriale che lo precede nel *Bollettino del Ministero di giustizia* del 26 aprile 1882.

⁴ Ved. *La Statistica giudiziaria civile e commerciale per l'anno 1863*, pubblicata nel 1866; *La Statistica penale dell'anno 1869*, pubblicata nel 1872; *La Statistica penale per l'anno 1870*, pubblicata nel 1873.

⁵ Ved. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle*, liv. XI, chap. VI.

⁶ Ved. ROSSI, *Traité de droit pénal*, liv. IV, chap. V. Gli studi pel nuovo codice penale risalgono al 1864, o più esattamente al 1862, in cui fu istituita la prima Commissione per la riforma del sistema penale. Nel 1864 per incarico del Ministro PISANELLI compilai il primo libro di un progetto di codice penale, che è servito di base agli studi successivi. Nel 1866, essendo Ministro di grazia e giustizia, elessi una Commissione dei più illustri penalisti per compilare l'intero progetto del codice penale. Gli uomini egregi cui il difficile incarico fu commesso, impiegaron due anni all'arduo lavoro, che ebbe diverse modificazioni, e fu con varie emende stampato nel dicembre 1866, luglio 1867 e maggio 1868. Approvato nel suo testo definitivo dalla Commissione, venne comunicato alla Magistratura per le sue osservazioni, e quindi riveduto e modificato da una Giunta di eminenti magistrati, che compì il suo lavoro nell'aprile del 1870. Nel 1872 e nel 1873, ripresi lo studio di quei testi, e rispettandone in massima parte i concetti, credetti utile compilare il progetto del nuovo codice in una forma più semplice, più chiara, più conforme agli altri codici; lavoro che rimase incompiuto nel 1873. L'onorevole Ministro VIGLIANI preselse il testo del 1870, e con alcune emende lo presentò al Senato nel febbraio 1874, dal quale dopo lunga e dotta discussione fu votato. L'onorevole MANCINI, che successe al VIGLIANI, assoggettò quel già progredito lavoro a

nuove disamine, nel seno di un'eletta Commissione di penalisti e magistrati. Modificato in alcune parti, ne presentò, il 25 novembre 1876, il primo libro alla Camera dei Deputati, che lo votò coll'abolizione della pena di morte e con la sostituzione ad essa dell'ergastolo, come già era stato proposto nei primi progetti del 1864 e 1868. Uniti a questo primo libro gli altri due costituiscono l'intero progetto, che con alcune nuove emende sarà, a quanto si afferma, dall'onorevole Ministro presentato al Parlamento.

7 Nessuno può certo oppugnare che il codice penale ha il suo principio ed il suo compimento nel sistema della penalità prescelto ed attuato. Per proporzionare giustamente la pena al reato occorre tener conto non pure della sua durata, che della sua intensità. Però fu molto opportuno il concetto che consigliò nel 1862 ed anche nel 1866, d'istituire una speciale Commissione per istudiare il sistema penale da sostituirsi, nel nuovo codice, a quello ora vigente. La Commissione del 1862, in una dotta relazione compilata dall'onorevole procuratore generale LAVINI, propugnò il sistema penitenziario con segregazione continua dei condannati (art. 11 a 15 del progetto formulato da quella Commissione). Questo concetto predominò nei primi progetti del codice penale. Se non che sembrando quel sistema troppo rigoroso, lo si cercò temperare sulla maniera del sistema penitenziario irlandese. Si restrinse perciò per la pena dell'ergastolo il tempo della segregazione assoluta, e per la pena della reclusione si prescrisse nel progetto del 1866, che il condannato alla reclusione temporanea rimanesse in segregazione continua per la durata di un quinto della pena, e pel resto fosse ammesso al lavoro in comune sotto il regime del silenzio. Nei progetti posteriori, ed anche in quello votato dalla Camera dei deputati il 7 dicembre 1877, le disposizioni intorno all'esecuzione delle pene vennero man mano tolte dal codice. Rimasero solo le disposizioni intorno all'espiazione dell'ergastolo (art. 12); la regola generale per la esecuzione delle altre pene restrittive della libertà personale, di doversi scontare con la segregazione cellulare durante la notte, e col lavoro in comune, obbligatorio o facoltativo, durante il giorno (13 a 17); la disposizione di potere queste pene essere scontate, per un terzo della loro durata, in una colonia penale agricola od industriale, laddove i condannati avessero dato prova di loro buona condotta (art. 48); e l'altra della liberazione condizionale dei condannati stessi, dopo scontati tre quarti della pena (art. 48, § 2). Tutto il resto relativo al *trattamento* dei condannati, al vitto, al vestiario, alla *disciplina*, al *lavoro* ed alla *mercede* del medesimo, è lasciato ai regolamenti particolari da pubblicarsi con decreti reali, sentito il parere del Consiglio di Stato. Pare che il progetto lasci in questo modo molte incertezze e lacune in quanto al sistema penale che va ad attuarsi. La pena vuole esser descritta nel codice, precisamente quale sarà eseguita. Il regolamento *penitenziario* dovrebbe, almeno, esser sancito e

pubblicato contemporaneamente al codice a simiglianza di quanto si è praticato per altri codici, tra quali il portoghese. — Ved. *Il progetto del codice penale pel regno d'Italia*, vol. I e II; e le opere sul regime delle prigioni citate nella nota 4 del *Discorso* del 1882.

⁸ Le principali opere dell'onorevole MANTELLINI sono quanto note, altrettanto pregiate per copia di dottrine e molteplicità di questioni ampiamente trattate: *I conflitti di attribuzioni in Italia*, Firenze, 1878; — *Lo Stato ed il Codice civile*, vol. 3, Firenze, 1879 e 1882, opera di molto studio e di molto valore.

⁹ Ved. MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI. — STUART MILL, *Le gouvernement représentatif*. — HELLO, *Du régime constitutionnel*, 2^{me} partie, tit. 1^{er}. — BLUNTSCHLI, *Théorie générale de l'État*, liv. septième, chap. VII.

¹⁰ Ved. HELLO, *op. cit.*, 2^{me} partie, tit. 1^{er}, chap. III, t. III, IV, V. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, liv. VII, chap. VII, n. 11. — HALLAM, *Histoire constitutionnelle*, tom. III. — BRUGHAM, *La Constitution Britannique*. — FISCHER, *La Constitution d'Angleterre*, tom. I, liv. V, chap. I. — ERSKINE MAY, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, tom. 2^{me}, chap. XVIII.

¹¹ Ved. *Discorsi del 1881 e del 1882*.

¹² L'articolo 5 del progetto di legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari è così concepito: « Azioni di risarcimento in via sussidiaria sono ammissibili contro lo Stato se gli atti imputati al funzionario riguardano diritti e rapporti patrimoniali e contrattuali dell'amministrazione od altri rapporti civili, e negli altri casi in cui secondo i principî del diritto, lo Stato e le pubbliche amministrazioni debbono rispondere degli atti de' propri agenti ».

¹³ Ved. GABBA, *Della responsabilità dello Stato per danno dato ingiustamente ai privati da pubblici funzionari nell'esercizio delle loro attribuzioni*; monografia pubblicata prima nel *Foro italiano*, anno VI, fascicolo XV e XVI, e poi in uno speciale opuscolo. È lavoro molto pregevole specialmente per la parte storica e critica della questione. Quanto alla dottrina propugnata dall'egregio giureconsulto, che è quella della irresponsabilità dello Stato, siccome regola, per ingiusti danni dati ai privati dai funzionari pubblici dell'ordine politico, perchè agendo essi come organi dello Stato, personificano questo in sè medesimi e soli sono responsabili di ciò che fanno nell'esercizio delle loro attribuzioni; e della responsabilità dello Stato, come eccezione, in casi di depositi ed affida

menti di cose di ogni genere fatti ai termini di legge agli ufficiali pubblici di ogni categoria, e di danni provenienti da abusi di militari in servizio esclusivamente militare, perchè agendo costoro come *istrumenti* anzichè come *organi* dello Stato, la loro personalità non ha nessun rilievo e rimane indistinta da quella dell'ufficio da essi rappresentato; è dottrina che pare offra non poche difficoltà e si presta a gravi obiezioni.

¹⁴ Nelle note 17 a 21 del *Discorso* del 1881 e nella nota 14 del *Discorso* del 1882, ricordai una lunga serie di scrittori che han trattato di recente l'ardua questione. Il GABBA nell'opera citata, pag. 5 a 7, fa menzione di altri non pochi giureconsulti tedeschi, a noi contemporanei o quasi, i quali ammettono la responsabilità dello Stato per atti illeciti di pubblici funzionari nell'esercizio delle loro funzioni; e tra essi cita il LOENING, il quale nel suo libro: *Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten* (Francfort, 1879), afferma che « quella responsabilità non si può nè in generale ammettere, nè in generale negare, ma bisogna discuterla con riguardo alla natura giuridica delle singole funzioni »; e quindi, il DREYER, il PUCHELT, lo ZACHARIAE, l'HEFFTER, il GERBER, il SEUFFERT, il WINDSCHEID, il ROTH, lo STOBBE, il DERNBURG, il FÖRSTER, lo GNEIST, e le tre deliberazioni del Congresso dei giuristi tedeschi nel senso della responsabilità dello Stato. Contro questa uniformità di dottrina stanno in Germania il BLUNTSCHLI, il RONNE e lo STEIN, e fra noi il MANTELLINI, che nel 3° volume della sua opera: *Lo Stato ed il Codice civile*, riconferma la sua antica teorica della irresponsabilità dello Stato per le malefatte de' suoi funzionari. Tuttavia a me sembra che la rigidità dell'antica dottrina sia alquanto mitigata. Si ammette che la legge possa, in casi speciali, chiamare responsabile lo Stato pel male fatto de' suoi impiegati. La responsabilità dello Stato non ripugna dunque assolutamente alla sua natura ed ai suoi fini; ed allora la questione sta nel vedere fin dove, nel silenzio della legge, debba e possa ammettersi per i principj generali del diritto.

¹⁵ Ved. LABOULAYE, *Essai sur les lois criminelles des Romains concernant la responsabilité des Magistrats*. « Un gouvernement libre n'est pas possible qu'autant que de bonnes lois assurent aux citoyens une garantie efficace contre les abus possibles du pouvoir, et maintiennent l'officier public dans le respect constant de la souveraineté nationale ». Liv. III, section III^{me}., chap. 3.

¹⁶ Ved. BLUNTSCHLI, *Théorie générale de l'État*, liv. 1^{er}, chap. III à VII, et liv. 5^{me}, chap. I à IV.

¹⁷ Ved. oltre le opere sopra citate, ASWALD DE KERCHOVE, *De la responsabilité des Ministres*, tit. II, chap. III.

¹⁸ Ved. ORTOLAN, *Le Ministère public*, tom. I, liv. II, chap. I.

¹⁹ Ved. *Discorso pronunziato dal presidente del Consiglio dei ministri*, AGOSTINO DEPRETIS, *al banchetto di Stradella dell'8 ottobre 1882*.

²⁰ Ved. *Rendiconti del Parlamento italiano*, Sessione 1871-1872, — *Progetto di legge per l'ordinamento della Corte di cassazione del Regno*, presentato al Senato il 1º febbraio 1872, votato dal Senato il 21 maggio 1872 e presentato alla Camera il 29 maggio 1872. — *Progetto di legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario*, presentato al Senato il 30 novembre 1871, votato dal Senato il 10 febbraio 1873 e presentato alla Camera dei deputati il 7 marzo 1873.

²¹ È il male delle influenze politiche, lamentato generalmente in Francia e che comincia a esser temuto e lamentato presso di noi. Vedi *Discours de M. le Procureur général DAUPHIN prononcé le 3 novembre 1880 à la rentrée de la Cour d'appel de Paris*. — *Journal officiel du 14 au 23 novembre 1880*, *Discussion à la Chambre des députés de la loi concernant la réforme judiciaire*. — LÉON SAY, *dans le Journal des Économistes de novembre 1882*. — *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione per MARCO MINGHETTI*, Bologna, 1881.

²² Ved. *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1871 et 1872, tom. XCIV à XCVII. — *Discussion sur l'organisation judiciaire en France*. — *La réforme judiciaire par M. GÉORGES PICOT*, *Revue des deux Mondes*, 1^{er} décembre 1880 et 1^{er} et 15 janvier 1881. — *La Magistrature élue par M. ARTHUR DESJARDINS*, *Revue des deux Mondes*, 1^{er} août 1882. — *Rapport fait au nom de la commission du Sénat par M. BÉRANGER, sur le projet de loi relatif à la réforme judiciaire*, *Journal officiel*, 3-10 mars 1881, n. 79.

²³ La morte di GIOVANNI LANZA fu universalmente rimpianta. Nella tornata della Camera del 10 marzo 1882, oratori appartenenti a partiti diversi, con splendore di parole e con commozione di animi, furono concordi nel riconoscere i servigi eminenti da lui resi all'Italia, e nel rendere testimonianza al suo merito, alla sua virtù. L'onorevole MINGHETTI ne scolpì mirabilmente la figura morale quando disse: « Chi volesse effigiare GIOVANNI LANZA con una sola parola, potrebbe dire di lui veracemente: *fu virtuoso*. Ma questa parola semplice quante idee non racchiude! quante non esprime qualità dell'ingegno e dell'animo! Un amore ardente del vero e del bene, uno sforzo continuo per raggiungerli ed attuarli, una quotidiana e vittoriosa pugna contro le passioni, una vita privata e pubblica pura, illibata, una serie di nobili atti e di grandi abnegazioni. Queste qualità

si ritrovarono tutte dell'uomo del quale oggi rimpiangiamo la perdita ». — I particolari della vita dell'illustre estinto e i fatti più cospicui ai quali egli ebbe parte, sono eloquentemente ricordati nei *Discorsi* che gli onorevoli SILVIO SPAYENTA, GIUSEPPE MASSARI e STEFANO CASTAGNOLA lessero nelle commemorazioni che si fecero del LANZA in Casale il 14 aprile, in Napoli l'11 aprile, in Roma il 30 aprile 1882. Dopo la dimissione dell'ultimo Ministero da lui presieduto nel luglio 1873, io gli rimasi unito da devoto e reverente affetto; egli mi serbò amicizia affettuosa e quasi fraterna. La sua morte fu per me d'indescrivibile dolore. Conservo di lui, come cara e preziosa memoria, una serie di lettere, nelle quali sono ammirevoli la serenità dell'animo, la sagacia della mente, la previggenza dello statista. Tolgo da quelle lettere alcuni frammenti che più particolarmente si riferiscono all'amministrazione della giustizia ed alle nostre quistioni giudiziarie, siccome prova dell'alto punto onde egli le guardava. — « Casale, 30 dicembre 1875.... La creazione, invece dell'unica, di una quinta Cassazione in Roma è stato un espediente incompleto, ma è pure qualche cosa. Che farci? L'odierno temperamento degli Italiani abborre dalle grandi risoluzioni, cammina fra i mezzi termini, gira attorno alle difficoltà, non osa affrontare e risolvere le grandi questioni di principi. Siamo giovani innestati sul vecchio, mio caro De Falco!... » — « Casale, 3 marzo 1878.... Fino a tanto che avremo una magistratura indipendente e incorrotta, non si deve disperare delle nostre sorti, ma guai a noi se anche essa si lasciasse trascinare nell'arena politica e avvolgere nelle gare de' partiti. Tutto allora andrebbe perduto.... » — « Casale, 12 febbraio 1880.... La indipendenza della magistratura è certo la migliore guarentigia della giustizia, ma non basta che si scriva e si sancisca nella legge la piena indipendenza dei giudici, se manca la indipendenza del carattere. È proprio il caso di applicare la sentenza di Tacito: *plusque boni mores, quam leges valent*.... » — « Casale, 30 gennaio 1881.... Se la magistratura venisse meno al suo compito che è la giustizia e l'imparzialità verso tutti, se mai essa pure parteggiasse, non ci sarebbe riparo alla nostra decadenza politica e sociale. Soltanto, omai, l'indipendenza e la fermezza della magistratura possono frenare gli arbitri e i disordini.... » — « Casale, 12 febbraio 1882 (pochi giorni prima di morire).... Pare che nel tuo discorso tu conceda ancor troppo allo Stato, quando affermi che nei casi in cui non si riscontra un diritto leso da un atto governativo, quantunque in sè l'atto sia ingiusto e lesivo, non rimanga alcun'altra soluzione che il ricorso ad un altro corpo consulente. Pare a me un ben magro appagamento codesto, quando la risoluzione definitiva è sempre riservata al Ministero. La sua responsabilità politica è una lustra, perchè non è possibile portare ogni caso e ogni fatto innanzi alla Camera, e la Camera, se sostiene il ministro, si occupa poco della querela. Di mano in mano che il governo diventa più democratico, cresce di necessità il pericolo delle influenze partigiane, perchè le passioni sono predominanti nelle moltitu-

dini. Il cittadino trova assai maggior guarentia nella indipendenza del giudice. Non suffragherebbe per lo meno la creazione di un'alta magistratura amministrativa, composta in parti eguali di senatori, deputati e funzionari eletti e rinnovati ogni anno dai rispettivi corpi, cui fossero deferiti tutti i ricorsi al Re per giudicarne con voto deliberativo? Credo che altrove qualche cosa di questo genere si sia fatto. Così parmi, si sia reso intollerabile il privilegio dei pubblici funzionari, mediante il quale non possono venire tradotti in giudizio se non dopo il beneplacito del governo; e io mi pentii più volte di non averne proposta l'abrogazione nella legge sul contenzioso amministrativo del 1865.... »

²⁴ Sono quanto brevi, altrettanto nobili e degne di memoria le parole proferite dalla REGINA d'Inghilterra nella inaugurazione della nuova sede dei Tribunali di Londra, e nel consegnarne al Lord Cancelliere la chiave : « Mio Lord Cancelliere, con questa chiave io vi affido la custodia di questi Tribunali. Confido che l'avere insieme riuniti in un sol luogo e in questa suprema Corte i vari rami della Magistratura, condurrà all'amministrazione più efficace e più sollecita della giustizia per i miei sudditi, ed ho ogni fiducia che la indipendenza e la dottrina dei giudici, sorretta dall'integrità e dall'abilità degli altri membri della professione legale, saranno in avvenire, come lo furono per il passato, la principale garanzia dei diritti della mia Corona e della libertà del mio popolo ». - Ved. *Il Diritto* del 9 dicembre 1882.

²⁵ Ved. TAC., *Vita Agric.*, 5.



1.006.454