

NAP 0422933

MS OP 1114

DISCORSO

PRONUNZIATO DAL

SENATORE EMILIO PASCALE

AVVOCATO GENERALE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 2 gennaio 1896



ROMA

FORZANI E C. TIPOGRAFI DEL SENATO

—
1896

SIGNORI,

I. Corre il decimo anno da che mi ebbi altra volta l'onore di favellare a questa inclita assemblea. Molte cose da quel giorno sono mutate. Altri i venerandi Capi della Corte e del Pubblico Ministero: quasi tutto rinnovato il Collegio. Alcuni ci furono tolti dalla legge inesorabile dell'età; pochi passarono ad altri uffici; i più scomparvero. Ed anche nell'anno testè caduto due nostri amatissimi compagni discesero nella tomba. Il Consigliere ACHILLE BOVENZI, magistrato esemplare, dotto non meno che modesto, fu strappato da morte istantanea ai figli giovanissimi e orbatì già della madre. GIUSEPPE FALCONE, fra i più valorosi ufficiali del Pubblico Ministero, eletto e colto ingegno, facile ed ornato scrittore, venne tra noi, dopo aver compiuta una missione nelle nostre colonie, recando da quelle infauste regioni i germi del male che lo trasse al sepolcro. Egli aggiunse il suo nome a quelli di tante oscure vittime del dovere, e un alto insegnamento va congiunto al pietoso ricordo della sua morte.

Nuovi ordini, nuove leggi, nuovi istituti sopravvennero, che imposero all'ordine giudiziario, e a Voi specialmente, più gravi doveri. E chi si facesse a considerare l'opera vostra, durante l'ultimo decennio, seguendo la serie de' sapienti responsi, vedrebbe come si andò svolgendo ed ordinando il nostro diritto pubblico interno, in cui trovano guarentigia e tutela i diritti individuali, norma e misura i pubblici poteri; vedrebbe sorgere, quasi completo, il nuovo edificio della giurisprudenza penale sulla base del nuovo Codice. Ma io non voglio rifare una via già percorsa e, d'anno in anno, illustrata dai sapienti oratori che mi hanno preceduto; e dovendo limitarmi a parlarvi dell'ultimo periodo, con la guida degli elenchi annuali dei vostri lavori, che oggi vi presento, secondo il costume, non farò avvertenze già fatte molte volte da altri e a tutti note.

II. Chi non sa che la nostra patria è, fra tutti i paesi di Europa, il più fecondo di liti, per cui si esercita senza posa l'attività dei nostri Tribunali? Chi non sa che il ricorso al magistrato supremo per le cause civili, rarissimo nei paesi coi quali abbiamo comuni le istituzioni giudiziarie, è frequentissimo fra noi, tanto che questa sola Corte compie un lavoro maggiore della Cassazione francese, collegio numeroso al pari di questo e ripartito in altrettante sezioni? ¹

Questa enorme differenza nell'uso di un rimedio straordinario, potrebbe far supporre, fra le altre cause a cui si attribuisce, una più frequente inosservanza delle forme o falsa applicazione di legge nei procedimenti e nelle sentenze dei tribunali di merito; ma la congettura non sarebbe giustificata dall'esito dei ricorsi. Infatti, dalla più recente statistica francese, ² che ho po-

tuto consultare (1890), si apprende, che, sopra cento ricorsi discussi in merito, ne furono accolti più della metà (55); mentre Voi, nell'anno scorso, di *cento* sentenze denunziate, ne avete cassate 40 in materia di diritto comune, e 33 in argomento di diritto speciale.

D'altra parte, gioverà fare avvertire a chi da sè non lo intende, che il numero delle sentenze annullate non è giusta misura dell'imperizia o della negligenza dei giudici che le hanno pronunziate; ma vuol essere, in buona parte, attribuito alla discordanza delle opinioni correnti fra i giuristi, e principalmente alle perplessità della giurisprudenza, ballottata fra cinque Corti di cassazione. Spesso il monito della Corte suprema si riferisce ad argomenti di diritto controverso; e non sempre il giudice di rinvio vi si rassegna, nè sempre l'ultimo e decisivo responso delle *Sezioni unite* conferma il primo. La qual cosa è avvenuta più volte nel corso dell'anno, dando occasione a magistrali sentenze, per le quali sono state decise, ed io spero, irrevocabilmente, questioni che tennero lungamente divisi il Foro e gli scrittori.

Un cenno di quelle vostre decisioni non sarebbe qui fuori di luogo; ma lo tralascio, per non fare un elenco di massime, inutile per voi, che ne siete gli autori, e superfluo pei giuristi che mi ascoltano; i quali attingono piena notizia dei vostri pronunziati dalle effemeridi giuridiche, in cui questi sono ampiamente discussi e commentati, spesso con molta dottrina, non di rado col linguaggio passionato ed acre degl'interessi offesi, molto diverso da quello di chi discute *pro veritate*.

III. Però mi è forza insistere sull'avvertenza, non mai abbastanza ripetuta, dei danni che derivano dal

sistema, affatto disorganico, di più Corti regolatrici, che portano la confusione in tante parti del diritto civile e commerciale, e persino nelle norme del procedimento, rendendo illusoria, per opera dei magistrati che hanno la missione di tutelarla, l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge. L'intervento della Cassazione di Roma, nei casi di dissenso fra le Cassazioni regionali e i tribunali di rinvio, tende a ricondurre l'interpretazione sopra una via più certa; ma ciò si avvera in pochi casi, e a detrimento dell'autorità di quelle altre supreme magistrature, che, pure avendo il mandato di dettare norme ai tribunali inferiori, sono esse stesse soggette al sindacato di un magistrato, non so se debba dire uguale o superiore. Al quale, per altro, possono anche ribellarsi, persistendo nell'opinione disapprovata, fino a farla prevalere nella giurisprudenza dei tribunali dipendenti.

Ora, se nello stato presente della nostra legislazione e dei nostri costumi, da cui deriva un sì gran numero di ricorsi, non è possibile far cessare questo disordine con l'unificazione completa del magistrato di cassazione, non dovrebbe passare inavvertito il voto, autorevolmente espresso in uno dei rami del Parlamento, che siano trasformate le Corti regionali in altrettante sezioni di un solo Tribunale supremo.³ L'unificazione per tal modo stabilita, rispettando gl'interessi locali fino a quando si crederà doverne tener conto, non sarebbe, a parer mio, meramente ideale; ma dovrebbe avere effetti pratici circa il modo di giudicare, sì per la parte che, nell'indirizzo della giurisprudenza, spetta al Pubblico Ministero; sì perchè il solo fatto della costituzione organica in un corpo solo renderebbe le Sezioni di-

staccate meglio disposte a seguire la via tracciata dalla Corte centrale; sarebbe freno a quella assoluta indipendenza di opinioni, oggi alimentata dalla coscienza della propria autonomia e incoraggiata dall'antico motto: *par in parem non habet imperium*.

Anche la quistione di competenza fra le diverse Cassazioni, non è scevra di difficoltà. Il regolamento del 1875 ne attribuisce il giudizio preliminare alle *Sezioni unite* di questa Corte; ma, se il dubbio non sorge *in limine litis* e la giurisdizione speciale è inconsapevolmente usurpata, poichè nessun rimedio è dato contro le sentenze delle Corti di cassazione, queste rimangono irrevocabili, non ostante l'assoluta incompetenza del magistrato che le ha pronunziate.

IV. Da questo stato di cose si è preso argomento, come sapete, per diffinire i rapporti fra la IV Sezione del Consiglio di Stato e la Corte di cassazione, a cui la legge deferisce, anche in questo caso, il regolamento preliminare di competenza. Se l'eccezione non è proposta e accade che la decisione del Supremo Consesso amministrativo tocchi questioni patrimoniali o altre di competenza dell'autorità giudiziaria, quale rimedio è dato alle parti, che se ne dolgono? Tranne il ricorso per rinvocazione, non avviene altro: affermano alcuni. Possono sempre sperimentare l'azione giudiziaria, a cui non è di ostacolo la decisione amministrativa: dicono altri. Compete il ricorso alle Sezioni unite della Corte di cassazione, giusta la legge del 31 marzo 1877: diceste Voi con una memorabile sentenza del 1893, e avete ripetuto più volte nello scorso anno. Noto anzi, che, in un caso, il ricorso fu accolto e la decisione parzialmente annullata. Abbiamo, dunque, su questo punto

un *ius receptum*; se si può così qualificare una dottrina costantemente affermata dall'unico tribunale che può professarla, ma vivamente combattuta da dotti giuristi,⁴ come quella che nega e sopprime l'autonomia del supremo magistrato amministrativo, subordinandolo all'autorità giudiziaria, e confondendo due giurisdizioni, la cui reciproca indipendenza è canone fondamentale del diritto pubblico odierno.

Però, senza rientrare in una quistione, che fu già largamente discussa altra volta dall'insigne Capo del Pubblico Ministero - di cui tutti lamentiamo il silenzio in un momento, in cui maggiore è il bisogno e il desiderio comune di ascoltare, da questo seggio, una voce sapiente ed autorevole, qual'è la sua - mi sia lecito di esprimere la mia personale opinione in questo scabroso argomento (*).

Io non credo che l'autonomia della IV Sezione sia negata o menomata da ciò, che il regolamento di competenza spetti alla Corte di cassazione, in qualunque momento ne sorga il bisogno, se l'alto Consesso rimane, in ogni caso, assolutamente libero e immune da qualunque sindacato, nella cerchia delle sue attribuzioni. L'autonomia di un tribunale non può essere intesa in altro senso. I limiti delle competenze sono segnati dalle leggi, e dove appariscano incerti o siano disputati, l'ufficio del giudice, chiamato a determinarli, è appunto quello di serbare intatta a ciascuna delle autorità, che vengono in conflitto, la giurisdizione propria di ciascuna. La Corte di cassazione non diviene, per questo, giudice

(*) L'oratore si giova in questo luogo, come in tutto il discorso, della piena libertà di opinione, che il Capo dell'ufficio gli consentiva nel commettergli l'onorevole incarico.

di revisione delle decisioni del Consiglio di Stato; ma si afferma, qual' è, custode unico e naturale della competenza giudiziaria.

Ciò nondimeno, pare a me, che nelle leggi ordinarie della giustizia amministrativa e nell' istituto della IV Sezione, qualche cosa sia da chiarire o da emendare. Chè se l' autonomia del supremo magistrato amministrativo non è menomata dal giudizio preliminare sulla competenza, la censura de' suoi pronunziati, per qualunque motivo avvenga, ferisce la dignità, scema grandemente l' autorità di quel Consesso, facendolo discendere al livello di quelle giurisdizioni speciali, delle quali è costituito maestro e duce. Un tribunale supremo non è tale, se non a condizione di non averne altro sopra di sè.

D' altra parte, colui, che - potendo adire l' autorità giudiziaria per ottenerne la semplice dichiarazione di un diritto leso dagli atti dell' amministrazione - ricorre invece al Consiglio di Stato a fine di conseguire, per la via più breve, la riparazione del danno patito, mercè l' annullamento o la modificazione dell' atto lesivo, dovrebbe sottostare al giudizio che ha invocato, e subirne le conseguenze, senza potere altrimenti recare lo stesso patito innanzi ai tribunali, per riuscire a questo strano risultato: che si dichiari lesivo di diritto un atto, che la IV Sezione ha riconosciuto e qualificato conforme alla legge.

Tal era l' intento di chi propose la legge, pienamente secondato dalla Commissione parlamentare, che aggiunse al progetto un articolo, per cui la quistione di competenza, non proposta prima della decisione, rimaneva sepolta, ed era espressamente negato il ricorso *all' autorità giudiziaria per lo stesso oggetto*. Ma quella

dichiarazione non passò nella legge, e la disposizione che le fu sostituita c'impone questo dilemma: o ammettere, come ora si fa, il ricorso contro le decisioni del Consiglio di Stato, per toglierle di mezzo e far luogo al giudizio ordinario; o lasciar libera l'azione giudiziaria, non ostante il giudicato amministrativo, permettendo una duplicazione di giudizio sullo stesso oggetto e la coesistenza di decisioni contraddittorie. Ed io parlo di giudizi contraddittorii sullo stesso oggetto, perchè veramente, checchè si dica, le due giurisdizioni non sono così distinte e sequestrate, che non s'incontrino spesso sullo stesso terreno, per l'identità delle quistioni, di cui sono chiamate a giudicare. — Ne darò un esempio recente.

Durante lo scorso anno, alcuni fabbricanti di tessuti denunziarono alla IV Sezione il regio decreto del 1° dicembre 1894, che modificava la tariffa doganale, imponendo tributi non consentiti dal Parlamento, e ne chiesero la revocazione, per violazione dell'articolo 30 dello Statuto, che determina la competenza dei poteri dello Stato in materia di tributi. Questo articolo, come regola di governo, e freno e limite imposto al potere esecutivo, può essere invocato innanzi alla IV Sezione, cui spetta il sindacato degli atti del Governo non conformi alla legge e la facoltà di annullarli per incompetenza e per eccesso di potere; e come garanzia del diritto individuale contro gli atti arbitrari del potere, politico o amministrativo che sia, spetta alla competenza dell'autorità giudiziaria. Sicchè, quando fu respinto, per motivi, di cui dirò fra poco, il ricorso proposto al Consiglio di Stato, le parti riprodussero la quistione, in via di opposizione agli atti coattivi, davanti ai Tribunali.

Questi non ebbero il tempo di deciderla, essendo stato convertito in legge il decreto di cui si disputava; ma la quistione, essendo unica, cioè sempre quella della incostituzionalità del decreto e della sua giuridica efficacia, vede ognuno come avrebbe potuto dar luogo a due decisioni contraddittorie sullo stesso oggetto e fra le stesse parti. Ora, questo a me sembra un gravissimo sconcio, a cui si dovrebbe ovviare, sanzionando la massima: *electa una via, non datur recursus ad alteram*.

V. Ho detto che la questione non fu allora trattata dai Tribunali; ma non devo tacere che, precedentemente, era stata decisa da Voi in un caso analogo, ⁶ e che, da quella vostra sentenza, alcuni presero argomento per esprimere il voto: che questa materia delle facoltà eccezionali, che in momenti eccezionali il Governo si attribuisce, fosse disciplinata per legge; altri la ricordarono per lamentare, che il potere giudiziario in Italia non sia delle pubbliche libertà più solerte e fido custode. Però, deplorando a mia volta, che gli atti della giustizia siano esposti al rovello di una critica passionata, ingiusta ed inconsulta, dirò brevemente, e senza caute reticenze, qual'è lo stato della nostra giurisprudenza nell'intricata materia dei rapporti fra l'autorità giudiziaria, il Parlamento e il Governo, *ut indocti discant et ament meminisse periti*.

a) Esiste negli Stati Uniti di America, come tutti sanno, una suprema Corte, che ha la missione di mantenere l'accordo fra le leggi particolari dei paesi confederati e la legge fondamentale dell'Unione, che a tutti uniformemente s'impone. Quel Tribunale conosce della costituzionalità delle leggi, e nega, nei casi sottoposti al suo giudizio, la sanzione giuridica a quelle, che

non crede conformi al patto federale. Ma tale non è la nostra missione. La Corte di cassazione non ha le stesse attribuzioni della Corte suprema americana, e Voi non giudicate della costituzionalità delle leggi.

Una dottrina più radicale ed antichissima, che trovò seguaci principalmente fra i giuristi inglesi, consente al giudice di non dare esecuzione a leggi manifestamente ingiuste; ma prevalse in Inghilterra e altrove, la teoria della onnipotenza parlamentare; e ormai nessuno dubita che ufficio del magistrato sia quello di applicare le leggi, buone o cattive che siano, giusta l'aforismo: *secundum leges, non de legibus judicare*. Resta però all'interprete, nei casi di oscurità o ambiguità delle leggi, il dovere di attribuire ad esse il significato più conforme alla lettera o allo spirito dello statuto fondamentale; come gli appartiene la facoltà di temperarne la durezza, quando è possibile, con quel senso di *naturale equità*, che Giambattista Vico disse *eterna regola della giurisprudenza*.

b) Nel nostro dovere di dar forza alla legge, è incluso quello di resistere agli atti del Governo - si chiamino ordinanze, decreti o regolamenti - che alla legge non siano conformi. « È fuori di contestazione » diceva l'insigne magistrato, che fu per molti anni decoro e lustro di questo seggio, « l'alto ufficio che spetta alla magistratura di concedere o negare la sanzione giuridica agli atti del potere amministrativo o politico, secondo che adempiono o disdicono il comando della legge. È questa una delle condizioni essenziali dei governi liberi, la sola che può serbare la divisione dei poteri e tutelare il diritto offeso, chiunque ne sia l'offensore ». E quest'alto ufficio Voi sempre avete rigi-

damente adempito. Ne faceva testimonianza il rimpianto Giuseppe Mantellini con queste parole: « Esempi di casi decisi sulla legittimità di decreti reali o di regolamenti approvati per decreti, ne abbiamo tanti, che sono troppi ». ⁷ E *troppi* potevano sembrare a chi spesso ebbe a difendere quei decreti da voi condannati.

c) Però talvolta avviene che il potere esecutivo entri nel campo proprio della legislazione, non perchè trascenda i limiti che gli sono assegnati dallo Statuto, ma per espressa e speciale delegazione del potere legislativo. Si è dubitato se, in questo caso - quando, cioè, per effetto del mandato, il regio decreto si sostituisce alla legge - possa l'autorità giudiziaria discuterne il contenuto e negarne l'applicazione in quanto ecceda i limiti della delegazione. Su questo punto è precisa l'opinione di reputati pubblicisti, ⁸ che, trattandosi di un atto destinato ad avere forza di legge, non è dato al giudice metterne in questione l'efficacia; e che, d'altra parte, al solo mandante spetti approvare o disdire l'opera del mandatario. Ma Voi non avete pienamente adottata questa teoria; e procedendo, nei diversi casi sottoposti al vostro esame, con prudente discernimento, non vi credeste dispensati dall'approfondire l'indagine sulla estensione dei poteri delegati, se non quando vi parve che l'atto compiuto avesse già conseguita l'approvazione del Parlamento o un'implicita ratifica in altre leggi.

d) In ordine alla questione, se debbano avere forza di legge i provvedimenti del Governo imposti da suprema necessità di Stato, e se di questa necessità possa farsi giudice l'autorità giudiziaria, esiste, come ho detto, una sentenza pronunciata a Sezioni unite, che

io credo sia da noverare fra i più sapienti vostri responsi.

Data la necessità - *suprema lex* -, porre la questione è lo stesso che risolverla. Al Governo, custode permanente e responsabile della vita della nazione, nei casi d'imminente pericolo, più che il diritto, spetta l'obbligo di provvedere. Poniamo che scoppi la guerra o una provincia insorga, mentre il Parlamento è chiuso o sciolta la Camera, dovrebbe il Governo aspettare le elezioni, e la convocazione e il voto dei due rami del Parlamento, prima di fare quanto occorre a difendere la pace pubblica o la sicurezza esterna dello Stato? Non c'è paese al mondo, in cui si dubiti, non c'è momento della storia parlamentare, in cui si sia dubitato, della potestà dei Governi di anticipare l'azione del Parlamento, in questi ed altri simiglianti casi di urgente necessità.

In alcuni paesi questa prerogativa del potere esecutivo fu disciplinata con prefissione di termini ed altre limitazioni; in altri, come in Inghilterra e tra noi, fu sempre esercitata, senz'altra condizione, che quella della giustificata necessità, senz'altro freno che la responsabilità dei ministri. Io non farò un elenco, che sarebbe lunghissimo; ma, trattandosi di storia contemporanea e notissima, posso limitarmi ad affermare: che, dalla costituzione del Regno fino al 1894, questi straordinari poteri furono, più e più volte, assunti e largamente esercitati dal Governo italiano, in materia economica e finanziaria, amministrativa e politica, aperto o chiuso il Parlamento, con approvazione, immediata o ritardata di parecchi anni, ma non mai negata ai così detti *decreti-legge*, di cui fu sempre riconosciuta la

necessità e l'urgenza. Nessun dubbio, dunque, sulla massima: che la necessità giustifichi l'anormalità del procedimento e un'apparente usurpazione di poteri straordinari.

Certamente questa *necessità*, sorgente di diritto, questa *urgenza*, che può giustificare l'uso di poteri eccezionali, non è da confondere con la sola opportunità o convenienza di affrettare un provvedimento, schivando gl'indugi della procedura parlamentare; ed io ripeto volentieri ciò che disse, a questo proposito, il Consiglio di Stato in una sua magistrale decisione. « È desiderabile che la facoltà di provvedere eccezionalmente ai bisogni urgenti dello Stato non si trasformi in abuso; e può manifestarsi il voto, che non manchino freni opportuni ad un sistema, il quale, adottato fuori di proposito, riuscirebbe contrario alle libertà politiche, e scalzerebbe la costituzione fondamentale del Regno ». Però chi crede che a questi abusi possa far argine l'autorità giudiziaria, non vede il punto vero della questione.

Sarebbe, dunque, dato a noi di penetrare negli arcani delle relazioni internazionali, per indagare, se fosse reale o immaginario, imminente o lontano, il pericolo di una guerra? Dovremmo noi giudicare delle condizioni dell'esercito e dell'armata, delle fortezze e degli arsenali, per ammettere o negare la necessità d'ingrossare i battaglioni, di accrescere il naviglio, di munire i confini, di rifornire i magazzini? Potremmo noi rifare i conti del Tesoro e farci aprire le casse pubbliche, per verificare se, mancando i milioni ottenuti per mezzo di un decreto-legge, il Governo avrebbe dovuto sospendere i pagamenti? Se

tali sono o di questa specie, le indagini e le considerazioni, da cui dipende che gli atti, dal Governo compiuti *extra juris ordinem*, siano dichiarati legittimi od arbitrari, l' incompetenza giudiziaria, in questi casi, è palese e incontestabile. E così giudicaste Voi; così giudicava il Consiglio di Stato, negando la propria competenza ad estimare necessità politiche, di cui solo giudice è il Parlamento.

VI. Ma quelle sentenze, come ho già detto, dispiacquero; perchè, tolto il ricorso ai Tribunali, parve mancasse l' unico presidio del diritto contro le esorbitanze del potere esecutivo, la maggiore e più solida garanzia della libertà; ed ebbe autorevoli interpreti il voto: « che la magistratura fosse munita di poteri sufficienti a contenere tutti gli altri poteri dello Stato nei limiti delle rispettive attribuzioni, estendendo la competenza giudiziaria ad alcune materie, le quali ora sono ritenute tali da dar luogo soltanto a responsabilità ministeriali ». ⁹

Nè di questi voti io mi stupisco, quando considero che, mentre l' autorità giudiziaria, nell' ambito della sua competenza, continuamente infrena l' azione delle pubbliche amministrazioni e ne corregge gli atti arbitrari, mai non avvenne che ad uno di quei decreti, che preoccuparono il campo della legislazione per vere o supposte necessità di Stato, fosse negato il suffragio del Parlamento.

Però, se i più larghi poteri o i nuovi doveri, a cui si accenna, dovessero far discendere la magistratura dai sereni campi del diritto in quello delle lotte politiche, e costringerla ad assidersi arbitra fra i partiti, che si contendono il potere, difendendo ed oppugnando gli atti

di un Ministero, sarebbe questa la maggiore iattura che al nostro ordine possa incogliere. Fu detto che la politica guasta tutto quello che tocca; ma questo è certo: che ove per poco essa penetri nel santuario della giustizia, la fede nella santità dei giudizi vien meno; ¹⁰ e come nelle guerre, vinca una parte o l'altra, sempre il terreno, sul quale si combatte, rimane devastato e coperto di rovine, così quando le parti politiche portano qui le loro contese, qualunque cosa accada, chi resta in ogni caso disfatta è la magistratura, calunniata dai vinti, e dalle stesse lodi dei vincitori messa in sospetto e vituperata. — E Voi ne avete fatto ben triste esperimento, durante lo scorso anno, nell'esercizio della giurisdizione penale. Della quale ora dovrò parlarvi, cominciando dal pagare un modesto tributo a questa parte della statistica.

VII. Anche in ordine all'andamento generale degli affari penali, niente ho da dire, che già non sia noto. Se i ricorsi civili abbondano, il numero dei ricorsi in materia penale è strabocchevole, e direi, quasi incompatibile con la gravità delle funzioni del Magistrato di cassazione, con l'importanza e la solennità dei responsi di una Corte regolatrice, in un periodo di transizione e a fronte della profonda critica odierna, per cui le dottrine tradizionali del diritto e del procedimento penale sono sottoposte ad una completa revisione.

Nel 1894 i ricorsi furono circa *ottomila* (7533): nel 1895 sono stati 11,659! Non tenendo conto di quelli che vennero dichiarati inammissibili, restano 6590 sentenze, che decisero questioni di diritto e di procedura, di cui è difficile determinare, ma è facile immaginare il numero, quando si consideri che nei

giudizi penali l'ingegno dei difensori si adopera a mettere tutto in quistione. Il lavoro della Cassazione francese raggiunge appena la sesta parte del nostro. Colà, sopra cento sentenze di Corte di assise, non si contano più di tredici ricorsi: in Italia, quante sono le sentenze di condanna, tanti sono i ricorsi, o poco meno. Si ricorre perchè si può tentare senza pericolo l'esperimento di un secondo giudizio; si ricorre per ritardare l'effettiva esecuzione della sentenza, mentre intanto la durata della pena decorre dal giorno dello arresto. Per ovviare al primo inconveniente, si è proposta l'abolizione dell'articolo 678 del Codice di procedura penale; ma resta l'altro, che mette capo allo articolo 40 del Codice, per cui l'espiazione della pena s'intende cominciata dal giorno dell'arresto preventivo. Ora, senza disdire questa regola, non mi parrebbe dura nè ingiusta la legge, che sottraesse alla durata della espiazione della pena il tempo, che corre fra la produzione e la reiezione del ricorso: periodo che rappresenta un volontario prolungamento della detenzione preventiva per coloro, che si giovano del ricorso a solo fine di differire l'esecuzione della sentenza.

Vive ed incessanti sono le doglianze del Foro, perchè i ricorsi penali, in ragione di *novanta su cento*, sono respinti. Ma, d'altra parte, si deplora che la giustizia penale in Italia non sia più rapida e vigorosa; si accusa la procedura di un esagerato formalismo, e la giurisprudenza di avere allargato il campo delle nullità, dando importanza alle forme, anche quando non ne hanno alcuna, rispetto alla verità del giudizio. E si sa che i più arditi novatori del diritto penale, quasi togliendo a modello le leggi della natura, che lascia pe-

rire l'individuo, unicamente sollecita della conservazione della specie, vogliono che non s'indebolisca la difesa sociale per meglio garentire quella dell'accusato, e quindi invocano procedimenti più spediti o meno cauti ed impacciati. Ma, che che si pensi di queste opposte tendenze ed opinioni, di cui terranno conto i futuri riformatori del Codice di procedura, nostro dovere è quello di applicare le leggi quali sono, tenendo ferma l'osservanza delle forme, non solo quando pare a noi che siano utili o necessarie, ma quando tali le ha credute il legislatore.

Ora, sarebbe vero che, se si procedesse con questa norma, gli annullamenti dovrebbero essere meno rari? Ecco quello che si può rispondere coi *dati* statistici.

In Italia l'annullamento delle sentenze penali è più frequente che altrove, cioè, nei paesi che hanno istituzioni giudiziarie simili alle nostre. In Francia i ricorsi sono accolti in ragione di *otto* su *cento*, e in proporzione molto minore quelli relativi a sentenze di Corte di assise (5 per 100).¹¹ Nel Belgio le cose non procedono diversamente. E quando, dopo questo confronto, si sappia che nello scorso anno furono annullati 516 dibattimenti, fra i quali 173 di Corte di assise, nessuno in buona fede vorrà ripetere, come ho udito a dire talvolta, che la Cassazione sia un istituto pressochè inutile per la giustizia penale... Ma che diverrebbe cotesta giustizia, se la prova del giudizio dovess'essere ripetuta anche più spesso?

So bene che queste nozioni di quantità valgono poco e, per lo più, non fanno che porre i dati di fatto di alcuni problemi che restano insoluti. So che, non il numero delle sentenze di cassazione o di conferma,

nè il confronto con le statistiche straniere, possono attestare che la legge fu sempre bene intesa e rettamente applicata. Ma non mi è dato andare più oltre. Un esame dei giudicati, per limitato che fosse agli argomenti più disputati e più gravi, sarebbe infinitamente lungo; e il tentativo di sistemare la vostra giureprudenza, rilevandone i criteri fondamentali e coordinando le dottrine sparse in tante sentenze, sarebbe opera ardua e tale da non potersi condensare in poche pagine. Epperò, fermandomi davanti all'immensa mole delle vostre decisioni, documento di zelo ed operosità indefessa, non seguirò il costume di segnalare le più notevoli; ma ne ricorderò due sole, delle quali tacere sarebbe colpa.

VIII. Durava ancora l'eco di quei famosi giudizi in cui si discuteva, se quei poteri, che la legge attribuisce all'autorità militare mentre il nemico è fuori delle mura, dovessero esserle negati quando il nemico è dentro e si combatte *pro aris et focis*; ardevano ancora le passioni accese da quei giudizi, quando altri ne sopravvennero, per cui la magistratura fu, prima, accusata di aver violate le prerogative parlamentari ed usurpato i poteri della Camera elettiva; poi, di avere abdicato i propri poteri.

La condanna di un rappresentante della nazione, pronunciata da un Pretore, mentr'era chiusa la sessione e senza la preventiva autorizzazione del Parlamento, dette luogo alla questione: se la prerogativa stabilita dall'articolo 45 dello Statuto sia permanente o limitata alla durata della sessione. Il Pretore la credette limitata. Il giudice di appello la disse inerente alla qualità di deputato. Voi deste ragione al Pretore. Nella

vostra sentenza, come nelle conclusioni del Pubblico Ministero, rifulge, per efficacia e precisione di argomenti, una dottrina nella quale concordano quasi tutti gli scrittori di diritto costituzionale, a cominciare dal primo interprete del nostro Statuto; una dottrina, che si conforta dell' esempio dell' Inghilterra, - dove la garanzia, limitata al solo arresto, è pure limitata nel tempo - ed è autorevolmente confermata dagli Statuti dei più civili paesi di Europa; pei quali non è possibile il dubbio, che la formola ambigua del nostro articolo ha fatto sorgere. Ed è notevole questa avvertenza di Guglielmo Haus ed altri famosi pubblicisti: che, anche dopo il rifiuto di autorizzazione, l' azione penale ritorna libera, appena chiusa la Sessione. ¹²

Si è detto che l' esempio delle antiche costituzioni del Brasile e del Portogallo (1824 e 1826) dovrebbe indurci a risolvere la quistione nel senso *più liberale*. Ma è veramente tale l' opinione che mira ad estendere un privilegio, a restringere l' impero del diritto comune? Io non sono qui per far polemica e mettere innanzi le opinioni mie sulle quistioni di cui discorro; epperò rispondo a questa domanda colle parole di un insigne giureconsulto e uomo di Stato. « Riconosco », diceva Giuseppe Pisanelli, « riconosco volentieri che nell' art. 45 è sancita una guarentigia per l' indipendenza e la libertà del deputato; ma ciò non scema il concetto che quell' articolo sancisca un privilegio; e per noi, rappresentanti del popolo, il diritto comune deve essere la nostra divisa e la nostra bandiera. Noi primi dobbiamo sentire il gran beneficio del trionfo del diritto comune, dell' eguaglianza civile; noi primi dobbiamo dare l' esempio di non turbare il libero campo della giustizia;

noi primi dobbiamo aver confidenza nei magistrati del nostro paese ». ¹³ — E ciò basti a dimostrare quanto mal si apponessero coloro, ai quali il vostro pronunziato parve arbitrario e illiberale.

Non ignoro che l'opinione contraria alla vostra fu sostenuta, con gran copia di dottrina e grande efficacia di argomenti, dall'insigne relatore della Commissione parlamentare, istituita nel 1870 per fissare il significato dell'articolo controverso. Ma qui viene innanzi una quistione assai più grave che non è l'interpretazione di questo articolo; ed è quella di sapere chi debba essere l'interprete. Voi rispondeste con molta precisione: se all'esercizio dell'azione penale, che, anche in rapporto ai deputati, spetta all'autorità giudiziaria, lo Statuto ha posto una condizione, è attribuzione normale del giudice, chiamato a conoscere preliminarmente dei limiti della propria competenza, il determinare la natura e l'estensione di quella condizione. Ma voi sapete che i Parlamenti respinsero, sempre e dovunque, siffatta teoria, che, mettendo alla mercè dell'autorità giudiziaria una garanzia stabilita contro di essa, la renderebbe illusoria.

Pensavano come Voi, i giudici inglesi; ma la Camera dei comuni, alteramente rivendicando la propria competenza, minacciò *della sua giusta indignazione e della conseguente punizione* (così dice una famosa dichiarazione del 1837) qualunque magistrato ardisse giudicare dell'esistenza e dell'estensione dei suoi privilegi. — Professava la stessa dottrina la Cassazione francese; ma protestò vivamente la Camera dei deputati per bocca d'illustri giureconsulti ed oratori; e l'Assemblea legislativa del 1850 ordinò l'escarcerazione di

un deputato; di cui la Corte di appello aveva legittimato l'arresto per debiti, ritenendo che la garanzia statutaria non si estendesse a quel caso. — Giudicava nello stesso senso la Cassazione subalpina; ma la Camera, nel 1855, affermando il privilegio e i suoi poteri anche a fronte di una sentenza *passata in giudicato*, volle che questa non fosse eseguita; e il giudicato restò senza effetto. — La Giunta parlamentare del 1870 dichiarava *irrite e nulle* per difetto di giurisdizione le sentenze dei Tribunali, che, invece di arrestarsi innanzi ad un'eccezione di esclusiva competenza della Camera, decidono questioni attinenti a prerogative parlamentari. — Le stesse dichiarazioni furono ripetute nel 1887; ed ultimamente, essendosi chiesta l'autorizzazione per proseguire in Cassazione il giudizio contro un deputato, sottoposto a giudizio penale mentre la Sessione era chiusa, la Camera dichiarò, che il privilegio dell'articolo 45 è continuo, come *inerente al mandato e alla qualità di rappresentante della Nazione*, e ritenendo che nel caso il giudizio fosse stato malamente iniziato, negò l'autorizzazione a proseguirlo.¹⁴ Dopo di ciò, che rimane a fare? O considerare la sentenza e il procedimento come annullati per deliberazione di un' autorità, che non è la Cassazione; o aspettare che sia chiusa la Sessione, e procedere alla discussione del ricorso.

Ora tutto questo è un disordine, che offende del pari le attribuzioni del Parlamento e quelle dell'Ordine giudiziario. I giuristi inglesi se ne dolgono e invocano una legge che lo faccia cessare.¹⁵ E di una legge sentiamo il bisogno anche noi; la quale o renda impossibili conflitti di questa specie o dia modo di risolverli. La riforma, che si prepara, del Codice di procedura

penale sarebbe propizia occasione per chiarire un punto di cui discutiamo da mezzo secolo; ma, poichè la sanzione di un nuovo Codice non è vicina, ed è recente l'alta promessa di provvedimenti, che assicurino giustizia *uguale per tutti e sopra tutti*,¹⁶ io mi auguro non lontano il giorno, in cui verranno meglio regolati i rapporti fra l'ordine giudiziario e la Camera elettiva; e i poteri del magistrato, ben definiti e più certi, non saranno nè abusati, nè manomessi.

IX. E vengo alla seconda quistione, di cui si è vivamente interessato il paese negli ultimi tempi, e che riguarda pure una importante prerogativa parlamentare. M'incresce ritornare sopra un deplorable episodio della vita pubblica del nostro paese; ma, dopo tutto quel che si è detto e scritto, non mi è consentito il tacere.

Un ex-ministro, incolpato di aver sottratti ed occultati documenti relativi al processo della Banca Romana, volle presentarne alla Camera alcuni dei quali era in possesso. La Camera non attese il suggerimento di trasmettere il piego al magistrato che procedeva; dette a un suo Comitato l'incarico di esaminarne il contenuto, ed ordinò la stampa dei documenti. Alla pubblicazione seguirono parecchie querele per diffamazione, calunnia, violazione del segreto epistolare ed altro, e l'assemblea si accingeva a deliberare su questo viluppo di accuse e di recriminazioni, quando fu prorogata.

Dopo ciò, sorta la quistione di competenza, sulla quale non furono concordi il Pubblico Ministero, la Sezione di accusa e la Corte di cassazione; questa, circa il processo originato dalle querele considerò, fra

l'altro: che, essendosi già la Camera *impossessata della cognizione* dei fatti seguiti in Parlamento e fuori, ai quali le carte esibite e le querele si riferivano, dovesse l'autorità giudiziaria soprastare; non potendo sostituirsi alla Camera, le cui funzioni erano temporaneamente sospese, farsi giudice della condotta di ministri passati e presenti, e preoccupare il campo delle future deliberazioni dell'assemblea con un verdetto di assoluzione o di condanna.

Questa considerazione sullo stato del procedimento parlamentare toglieva ogni importanza alla quistione di massima; dacchè nessuno, neanche i fautori della più larga ed effrenata competenza giudiziaria mettono in dubbio che la giurisdizione ordinaria cessi *ipso facto* all'apparire della giurisdizione parlamentare. Però, se la Corte di cassazione, supremo giudice di diritto e di fatto nelle quistioni di competenza, ebbe ragione di convincersi che l'*avocazione* della causa era già avvenuta, bastava questo per conchiudere, com'essa fece, che, *allo stato delle cose*, il procedimento pei reati, costituenti il tema delle querele, dovesse arrestarsi. Questa era considerazione assorbente, che ne rendeva inutile ogni altra. Ma, secondo me, fu mera inavvertenza il non avere anche rilevata, giusta le conclusioni del Ministero Pubblico, l'improponibilità dell'azione giudiziaria, che si risolve in incompetenza, per una parte dei fatti denunziati, ai quali si estende l'immunità sancita dall'art. 51 dello Statuto e ribadita dalla legge sulla stampa.¹⁷

Che importa, che si tratti di reati d'istanza privata? Non interviene anche in questi casi la Camera, per autorizzare o impedire il procedimento contro i suoi

membri? E, se una garanzia è dovuta ai ministri, nell'esercizio del potere politico, dovrà questa sparire innanzi alle querele del primo venuto? Dice, a questo proposito, Faustin Hélie, pubblicista d'incontestata autorità: « È necessario che i poteri dello Stato siano liberi nella loro azione, e che l'ordine politico sia indipendente dal giudiziario. Ma che sarebbe di questa indipendenza, se la requisitoria di un Procuratore del Re o la *querela di un semplice cittadino* bastasse per trascinare un deputato o un ministro sull'arena giudiziaria sotto l'accusa di un reato? »¹⁸

Ma qui tocchiamo la quistione di massima, che rimaneva intatta rispetto all'accusa di sottrazione, per cui non c'era avocazione. E quale fu su questo punto la vostra decisione? Voi cassaste le sentenze, - che risolutamente affermando la competenza ordinaria, si erano spinte fino alla spedizione di un mandato di comparizione, - svolgendo in lungo ragionamento questo concetto sostanziale: Nei reati ministeriali, quali sono quelli che un ministro commette abusando dei poteri di cui dispone e nell'esercizio delle sue funzioni, l'accusa spetta alla Camera, il giudizio al Senato. Però, se dal sindacato, che il Parlamento è chiamato ad esercitare sugli atti dei ministri, risulta che il fatto denunziato non è un atto di amministrazione o di governo - più o meno scorretto od arbitrario, ma forse giustificato dai motivi che lo suggerirono -, bensì un fatto doloso, un abuso di potere, commesso per fini personali e colpevoli, vien meno ogni ragione di competenza speciale e il ministro dev'essere abbandonato al giudizio dei Tribunali ordinari. In altri termini: l'atto che il ministro compie nell'esercizio delle sue funzioni,

si presenta, *prima facie*, come un atto di governo, di cui giudice naturale è il Parlamento; svestito di questo carattere, ricade nella giurisdizione comune.

È un sistema che si accosta molto a quello della Costituzione degli Stati Uniti di America, secondo la quale i ministri, a cui s' imputa un reato qualunque, non sono deferiti ai Tribunali, se non dopo che un verdetto del Senato, sull' accusa proposta dalla Camera dei rappresentanti, li ha dichiarati colpevoli; e si accorda, se non m' inganno, coi placiti della rappresentanza nazionale, che ultimamente dichiarava: « l' articolo 47 dello Statuto attribuire alla Camera un diritto di altissima importanza, il cui esercizio include una *deroga alle ordinarie attribuzioni dell' autorità giudiziaria*, e perciò spettare *esclusivamente* ad essa, risolvere i dubbi che possono sorgere sopra l' interpretazione della formula statutaria, che le attribuisce il diritto, come *ad essa esclusivamente spetta di giudicare, caso per caso*, se quel diritto deve o non deve essere esercitato ». ¹⁹

Ma quelle sentenze furono vivamente discusse, ed oltre i violenti assalti della stampa politica, incontrarono le dotte critiche di alcuni giuristi; ai quali parvero un volontario e biasimevole abbandono dei poteri che la legge attribuisce al magistrato e dei doveri che gl' impone; un' offesa all' ordine morale e giuridico; in nome del quale propugnarono la competenza ordinaria e il libero esercizio dell' azione penale contro i ministri, come in ogni altro caso; solo concedendo che l' autorità giudiziaria debba soprassedere, quando la Camera avochi a sè l' accusa. La qual cosa essa non fa, nè deve fare, se non in caso di alto tradimento, di violazione



delle libertà costituzionali o d'altro *magnum facinus in patriam*.²⁰

Io non discuterò questa teoria, nè la vostra, nè quella del Pubblico Ministero; ma reclamo per tutti il diritto di professare, in buona fede e senza taccia d'ignoranza, l'opinione pressochè unanime dei pubblicisti, avvalorata dall'autorità delle leggi, che governano questa materia in tutti i paesi del mondo. E, poichè la dimostrazione di ciò che affermo sarebbe lunga e la mia sola affermazione forse non basta, mi si permetta di ripeterla con le testuali parole del più recente e dotto espositore del diritto costituzionale italiano: « Tutti gli scrittori », esso dice, « tutti i legislatori hanno voluto sottrarre i ministri alle accuse e ai *Tribunali comuni*: dappertutto, in Inghilterra come in Italia, nel Belgio come in Austria, e negli Stati Uniti di America, le accuse contro i ministri *non sono ricevute dai Tribunali ordinari*, ma dalla Camera dei rappresentanti ». ²¹

Non verrò enunciando le ragioni che giustificano questa eccezione, secondo la comune dottrina, per non entrare nel merito della quistione e riaprire una polemica, di cui non vedrei l'utilità pratica, se non quando potessi attribuirmi, come altri fanno, il monopolio della verità. Ma, rimanendo nei limiti del modesto compito, che mi appartiene, di semplice espositore dello stato della questione, ricorderò le conclusioni della famosa Commissione parlamentare del 1870, come furono formulate dal suo relatore, giureconsulto eminente e non tiepido fautore di libertà: « I ministri », scrisse il Mancini, « non possono essere giudicati per fatti relativi alle loro funzioni, che davanti al Senato e in quanto

concorra un' accusa della Camera dei deputati. E potrebbe mai un giudice istruttore, una Camera di consiglio, una Sezione di accusa sottoporli a giudizio, ed un qualunque tribunale o Pretore giudicarli, senza che cotesti colpevoli e temerari dispregiatori delle garanzie costituzionali incorrano in veruna specie di penale responsabilità? Evidente è la necessità di far cessare in così gravi argomenti *fin la possibilità di un dubbio*; e quindi la Commissione esprime il vivo desiderio che nel Codice penale s'introduca una disposizione come quella dell' articolo 121 del Codice penale francese, elevandone però la pena, acciò la repressione sia seria ». ²² Ora aggiungo, per chi non lo sappia, che, secondo quel Codice, sono puniti con la degradazione civica gli ufficiali del Pubblico Ministero, che avessero provocato, e i giudici che avessero sottoscritto una sentenza, un'ordinanza, un *mandato*, tendenti ad un procedimento personale o all'accusa, sia di un ministro, sia di un membro del Senato. Sicchè, se un' identica disposizione fosse nel nostro Codice penale, i magistrati, che in quella causa concorsero alla spedizione di un mandato di comparizione, sarebbero già condannati.

Basteranno, io spero, questi cenni a dimostrare quali sono le opinioni correnti in questa materia; quanto sia largo il campo della discussione; quanto inopportuna ed ingiusta l'intolleranza dottrinale di coloro, i quali, nell'ardore della disputa dimenticarono, che anche i possibili errori del giudice non escludono il rispetto dovuto alla sua coscienza.

X. Dove questo rispetto manchi, l'indipendenza dei giudizi è una lustra, una menzogna di chi l'invoca a parole e in fatto la rinnega. L'indipendenza, di cui

tanto si parla, è riguardata quasi sempre da un lato solo; e da quel lato s'invocano le guarentigie maggiori. Inamovibilità completa: completa autonomia dell'Ordine, che propone, promuove e revoca i suoi membri: al Governo disdetta ogni ingerenza nella carriera dei magistrati: assicurata al Pubblico Ministero l'indipendenza nelle funzioni giudiziarie, che la legge ora gli nega. — Veramente la qualità necessaria al giudice, diceva Geremia Bentham, è la probità; e questa non è il risultato dell'indipendenza assoluta, che potrebb'essere sinonimo d'irresponsabilità.²³ E d'altra parte, alle sinistre ingerenze dei Governi nell'amministrazione della giustizia è freno l'interesse dei Governi stessi; i quali sanno che la sincerità dei giudizi, senza di cui non v'è giustizia, è condizione essenziale della loro esistenza. Ma, poichè l'esperienza dimostra che siffatta aberrazione è possibile, e la virtù del giudice non dev'essere esposta a difficili cimenti, è bene che questa specie d'indipendenza non manchi e sia completa, salve le necessarie precauzioni, perchè un potere così costituito non divenga, a sua volta, usurpatore e dispotico. Ma il vero pericolo è altrove.

Fu notato, a proposito di un processo celebre, che la magistratura, « costretta a lottare contro ogni maniera d'influenze studiose di trascinarla ai propri intenti », potè subire *inconsiamente* gl'influssi dell'ambiente perturbato e malsano in cui si svolse. Ma questa giusta osservazione, fatta ad occasione di un caso speciale e gravissimo, ritrae le condizioni, che potrei dire generali e permanenti, dell'amministrazione della giustizia nel nostro paese; dove — mi duole il dirlo — in luogo dell'abituale e comune rispetto alle leggi, che

è la virtù dei popoli liberi e civili, sta la comune abitudine di manometterle: abitudine, che ha profondamente inquinata la nostra vita pubblica, in tutte le gradazioni della scala sociale... Ed *userei parole ancor più gravi*, se carità di patria non mel vietasse.

Ora, non mi fermerò a parlare dei giudici popolari, arbitri irresponsabili dei giudizi penali, i quali certo non sono i migliori organi della giustizia, quando imperano le passioni e i pregiudizi, di cui sono partecipi, o premono gl'interessi, a cui non sono estranei. Ma come sperare che valgano i Tribunali a tener sempre alto l'impero delle leggi, se tanti cospirano a rovesciarlo? Chi non sa quali e quanti ostacoli la giustizia incontra nel suo corso? Quali influenze occulte e palesi investono il giudice e ad ogni ora ne mettono a prova la costanza, ne insidiano la buona fede, e tanto più facilmente ne turbano la coscienza, quanto è più timorata ed onesta? So bene che precipuo dovere della magistratura è appunto quello di resistere a tutte le ree tendenze, a tutte le forze ostili alla giustizia; ed io credo, io so, che questo dovere essa lo adempie anche quando l'adempirlo non è senza pericolo; lo adempie a fronte dei partiti che rumoreggiano minacciosi; lo adempie quotidianamente a fronte del Governo stesso, che piatisce continuamente in giudizio e vede anch'esso respinte le sue domande. Però, se talvolta accade che essa non trovi in sè stessa tutta la forza necessaria per resistere e vincere in questa lotta continua, dite pure, che le difalte della giustizia sono le colpe della società che se ne duole; dite che, nello stato dei nostri costumi, le riforme, che a gran voce s'invocano, non sono rimedio idoneo ai mali, che lamen-

tiamo, perchè non è possibile che organismi affatto sani e vigorosi vivano tra i miasmi delle paludi.

« La rettitudine dei giudizi dipende dalla sola moralità pubblica, ... e se nelle storie s' incontra che in un paese non si amministri regolarmente la giustizia, si può francamente asserire che il popolo che vi abita è corrotto nel costume e dimentico della sua dignità ». ²⁴ A questa dura sentenza di Federico Sclopis, che per la seconda volta io ripeto in quest'aula, e che dimostra da qual parte le riforme dovrebbero incominciare, consuona un recente insegnamento del Senato del Regno. Quando un' augusta parola, non è guari, esprimeva il bisogno di nuovi e più efficaci ordinamenti giudiziari, il Senato rispose: *Che se le leggi appariscano in qualche parte insufficienti o manchevoli per reprimere la violenza, per contenere la libertà abusata, la pubblica opinione, commossa dallo spettacolo della depravazione crescente, applaudirà le riforme. Ma, soggiunse, le leggi poco valgono senza il costume, ed il Senato raccomanda l'educazione della gioventù nelle scuole; nelle quali, meglio che di metodo e di didattica, è quistione d'indirizzo morale e di buoni esempi.* ²⁵

Il problema dell'amministrazione della giustizia è tutto qui. Ma siamo noi sulla via di risolverlo? Quale *indirizzo morale* è possibile, finchè dura la propaganda di una scienza, per la quale il mondo morale si confonde col fisico, e all'etica sottentra la biologia? Io non so fin dove giungeranno le conseguenze disastrose dell'odierno materialismo; il quale ha messo radici più profonde che non ebbe mai, ed è oggidì la leva più potente che si adopera a scuotere l'ordinamento sociale, scalzandone le fondamenta; ma certo non potranno

essere altre da quelle che vediamo. Il pubblico costume ne sarà sempre più guasto, e certo la generazione ventura non sarà migliore della presente. Niente prova in contrario il raro esempio di materialisti convinti, che vivono onestamente, osservando nella pratica quelle leggi di moralità, che d'altra parte deridono come sogno di menti inferme; perchè in realtà costoro, se sono veramente onesti, non fanno che contradirsi, in quanto obbediscono all'intima voce del dovere, e senza saperlo, rendono omaggio all'ignoto nume che impera sulle coscienze. A parte però questi casi di felice incoerenza, l'influsso deleterio dell'odierno indirizzo scientifico sulla moralità pubblica è diretto, immediato e inevitabile.

L'ordine giudiziario, per le sue tradizioni, delle quali è tenace; per la specialità de' suoi studi, che sono un richiamo continuo ai doveri dell'uomo e del cittadino; per la rigida disciplina che gli è imposta dalle leggi e dalla consuetudine; per l'abitudine di un lavoro continuo e faticoso e soprattutto per la coscienza della sua alta missione, presenta ancora le migliori condizioni di resistenza alla fiumana della corruzione, che dilaga da ogni parte; e perciò, non ostanti le dure prove a cui si trova esposta negl'inferiori gradi della gerarchia, la magistratura italiana è rimasta incorrotta. Arbitri delle sostanze altrui, circondati dalle cupidigie, dalle dissipazioni e dal fasto della vita odierna, gli umili magistrati d'Italia vivono di privazioni e muoiono poveri. Gli errori e la fiacchezza di alcuni, non possono spandere ombre sinistre sopra una classe, che, nella immensa sua maggioranza, passa incontaminata in mezzo a molta lordura.

Ma chi potrebbe farsi mallevadore dell'avvenire, quando venisse la volta dei giuristi, che ora si educano nei pubblici atenei; dove si apprende che responsabilità morale e libero arbitrio sono illusioni dello spirito, dipendenti l'una dall'altra, e quindi *dovere, virtù, giustizia* nomi vani senza soggetto, coi quali l'umanità si è trastullata per tanti secoli? Non si può senza sgomento pensare al giorno, in cui l'amministrazione della giustizia venisse in mano di giudici, pei quali la coscienza non è che un giuoco dei sensi e il Dio, che scruta *ogni labe dell'alma ed ogni ruga*, una leggenda sfatata; perchè veramente giudici siffatti, sciolti da ogni freno di leggi umane e divine, potrebbero a posta loro trasformarsi in malfattori, ai quali è garantita l'impunità.

A scongiurare questi pericoli, meglio che con riforme di giurisdizioni e di riti, provvederà lo Stato con un più sano indirizzo dell'insegnamento e dell'educazione pubblica; provvederete Voi col più rigido adempimento dei vostri doveri. Che se la fede nella magistratura è scossa - qualunque ne sia la causa - nostro è il compito di raffermarla. E da Voi, che siete al vertice della piramide, sorretti da gloriose tradizioni, in questa antica scuola di senno e di virtù civili; da Voi, che avete in custodia il sacro deposito delle leggi, non invano la patria aspetta i moniti sapienti e il primo esempio della giustizia amministrata con zelo, con imparzialità e con fermezza.

Con questo intento riprendiamo serenamente l'opera nostra per poco interrotta, augurando che il nuovo anno rechi alla nostra patria giorni migliori. Ma prima di separarci, inchiniamoci reverenti alla gloriosa

memoria dei prodi caduti combattendo le battaglie
della civiltà, e s'innalzi dai nostri petti fervido il voto,
che il Dio degli eserciti guidi le nostre schiere e la
vittoria segua il sacro vessillo,

*Che al Tebro, all'Arno, all'inclita laguna
Accompagnò l'italica fortuna.*

¹ La Cassazione francese ha *Tre Sezioni* — Primo Presidente — tre Presidenti di Sezione — *quarantacinque* Consiglieri. — Il P. M. si compone del Procuratore Generale e sei Avvocati Generali.

² M. BLOCK, *Annuaire*, 1894, pag. 112. — Era stato già pronunziato questo discorso, quando mi è giunto l'Annuario del 1895, in cui si legge a pag. 203 « La proportion des arrêts de Cassation rendus par la chambre civile est en voie d'accroissement, comme celle des arrêts d'admission prononcés par la chambre des requêtes. Mais elle présente des oscillations difficiles à expliquer. De 1871 à 1876 la moyenne annuelle des arrêts de Cassation était de 57 p. 100; après est tombée à 50 p. 100 en 1876-80; elle est remontée à 55 p. 100 en 1890, et à 59 p. 100 en 1891 ».

³ *Relazione della Commissione generale del bilancio del Senato sul bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia*, 1895.

⁴ V. fra gli altri, CODACCI PISANELLI, *Le decisioni del Consiglio di Stato e il loro preteso annullamento giudiziario*; — GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche*, vol. III, 1892, § 232, pag. 466; — TIEPOLO, *Il decentramento e la giustizia amministrativa*, § V; — LOMONACO, nel periodico *La Giustizia amministrativa*.

⁵ Decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato nella causa ditta Crespi ed altri contro il Ministero, giugno 1895.

⁶ Sentenza della Corte di Cassazione di Roma resa a Sezioni unite nella causa Grassi, De Vivi; — Comune di Empoli e Ministero della Guerra., 18 dicembre 1888, rel. Majelli.

⁷ *I conflitti di attribuzione*, cap. I, pag. 6.

⁸ HELLO, *Du Régime Constitutionnel*, 2^e partie, tit. I, § III, pag. 354, Bruxelles, 1849.

⁹ V. il notevole *Discorso agli elettori del Collegio di Acerenza*, del prof. EMANUELE GIANTURCO, Potenza, 1895.

¹⁰ « La politique gâte tout ce qu'elle touche » dice il PROAL, nel suo libro *La criminalité politique* (pag. 265), che fa seguito all'altra importantissima opera *Le crime et la peine*; — MINGHETTI, *I partiti politici*, ecc., pag. 143. « La storia c' insegna che quanto più i governi e le assemblee sono inetti e cattivi, tanto si sforzano a trovare nel verdetto del giudice un'apparenza di ragione e ad accommodare i tribunali alle voglie loro. Di che poi discende sul popolo il dubbio che la giustizia abbia abbandonato il suo santuario, ed è questa la peggiore iattura che una nazione civile possa incontrare ».

¹¹ BLOCK, *Annuaire*, 1894, pag. 170 e 171.

¹² V. ROSSI, *Cours de droit const.*, tom. IV, pag. 16-17, Paris, 1867; — F. HÉLIE, *L' instruction criminelle*, vol. III, chap. III, sect. II, § 161, pag. 341, Paris, 1848; — HAUS, *Pr. de dr. pen.*, § 1084.

¹³ Discussione parlamentare (Camera dei deputati) del 21 dicembre 1872, relativa all'autorizzazione a procedere contro il deputato Morelli.

¹⁴ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Leg. XIX, 1^a Sessione 1895. *Relazione della Commissione sulla domanda d'autorizzazione a procedere contro il deputato A.*

¹⁵ V. MAY ERSKINS, *Leggi, privilegi e pratica del Parlamento inglese*, cap. VI, pag. 149, Torino, 1889.

¹⁶ V. *Discorso della Corona*, XIX legislatura, 1^a Sessione, 10 giugno 1895.

¹⁷ THONISSEN, *La Constitution belge*, tom. III, § 208. L'immunità dei rappresentanti della nazione si estende alla loro condotta parlamentare, cioè a tutti i loro atti. Così nel Belgio e altrove, dice il Thonissen, è intesa la garanzia, che, secondo la lettera dello Statuto, riguarda voti ed opinioni. — Il *Bill dei diritti* dice: libertà di parola, di discussione e d'azione. MAY, op. cit., cap. VI, pag. 97; — PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, pag. 343.

¹⁸ F. HÉLIE, op. cit., § 158. « Il est nécessaire, que les pouvoirs de l'État soient libres dans leur action; il est nécessaire que l'ordre politique soit indépendant de l'ordre judiciaire. Or, cette indépendance existerait-elle si les réquisitions d'un procureur du Roi, si la PLAINTÉ D'UN SIMPLE CITOYEN suffisaient pour traîner un député, un pair, un

ministre dans l'arène judiciaire, pour fair peser sur eux une accusation criminelle ». Ivi, pag. 282. « Elle (la garanzia) n'a d'autre but que la protection du pouvoir politique. En effet, sa mission est de maintenir libre de toute atteinte ce pouvoir dans les mains qui en sont dépositaires. C'est pour assurer son indépendance, qu'elle assure l'indépendance des personnes qui l'exercent. Elle les place à l'abri des attaques, presque toujours passionnées, souvent injustes, que les partis peuvent susciter sous le voile même de la justice. Elle constitue une sorte de bouclier où viennent expirer les traits envenimés et les imputations calomnieuses ».

¹⁹ *Relazione della Commissione incaricata dell'esame delle questioni sollevate dai responsi della Corte di Cassazione relativi ai processi per sottrazione di documenti*, ecc. Legislatura XIX, 1^a Sessione, n. 120-A, pag. 5.

²⁰ V. fra le altre, le dotte monografie del GIRIODI, nel periodico *La Legge*, anno XXXV (1895) vol. I, nn. 20 e 21 — e del SANSONETTI, nella *Nuova Antologia*, novembre 1895.

²¹ PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, pag. 394; — Di questa comune opinione, dalla quale egli però dissente, fa testimonianza anche il SAREDO, *Principi di diritto costituzionale*, vol. II, pag. 35, Parma, 1862: « Il carattere particolare dell'ufficio di ministro fu *generalmente* creduto tale da esigere poteri, diritti e condizioni eccezionali. Ne abbiamo una prova nelle disposizioni della maggior parte degli Statuti o Carte costituzionali, secondo le quali i *reati politici e privati* dei ministri sono denunziati dalle Camere elettive e giudicati dal Senato »; — BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici*, parte II, cap. II, §§ 69, 77 e seg.: « Per quanto grande sia la mia predilezione per l'applicazione del diritto comune, son ben lontano dal volere per ispirito di sistema, far violenza alla essenza delle cose, onde sottomettere alla stregua ordinaria ciò che per propria natura eccezionale reclama un trattamento speciale. Dichiaro quindi fin d'ora che pel procedimento penale a carico dei ministri riconoscerai la necessità di un rito particolare quando anche lo Statuto non avesse consacrata questa eccezione con testuali disposizioni... Tutte le Costituzioni che precedettero o seguirono la nostra, sieno aristocratiche o democratiche, monarchiche o repubblicane, largite da principi o votate da assemblee, furon tutte d'accordo nell'assoggettare la pro-

cedura contro i ministri a regole eccezionali » ; — BORSARI, *Dell'azione penale*, pag. 429: « Il Procuratore del Re o il Procuratore Generale non può chiedere lo stato d'accusa di un ministro. Quando si ammettesse questa facoltà, si dovrebbe pure ammettere che la Sezione d'accusa può decretarla, e dopo ciò non resterebbe che tradurre il ministro innanzi alle assise. Se vi è assurdo nella procedura e confusione d'ordini costituzionali, sarebbe questo ». Ma veramente l'assurdità più manifesta sarebbe nell'accusa affidata al Pubblico Ministero, che, giusta l'art. 129 della legge d'ordinamento giudiziario, è il *rappresentante del potere esecutivo*, posto sotto la *direzione del ministro*. — V. per l'incompetenza giudiziaria nel caso deciso dalla Corte di Cassazione, le due belle monografie dei professori STOPPATO e ARANCIO RUIZ, nei periodici *La Giustizia penale*, anno I, fasc. VII, pag. 225 — e *Rivista penale*, vol. XLII, disp. 125, agosto 1895; — THONISSEN, op. cit., §§ 270 e 271: « I ministri anche per reati estranei alle funzioni ministeriali, non possono essere accusati che dalla Camera. E l'eccezione sta per essi anche quando non sono più ministri, se il fatto si riferisce al tempo in cui erano ministri ». — La Costituzione francese del 1775 diceva, art. 8: « *Aucun ministre en place ou hors de place ne peut être poursuivi* », ecc.

²² *Discorsi parlamentari* di P. S. MANCINI, vol. III, pag. 309, Roma, 1894.

²³ *De l'Organisation judiciaire*, chap. XVII, pag. 100, Paris, 1828.

²⁴ F. SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana*, vol. II, parte I, cap. IX, pag. 248, Torino, 1863.

²⁵ *Indirizzo in risposta al Discorso della Corona*, Legislat. XIX, 1^a Sessione 1895, in *Atti parlamentari*, pag. 67.

PROSPETTI STATISTICI SOMMARI

PARTE PRIMA. — *Affari civili.*

I.

Affari comuni alle cinque Corti di Cassazione.

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1894	N.	545
sopraggiunti nell'anno 1895	»	393

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N.	36
per dichiarazione di cessata materia a contendere	»	5
per dichiarazione d' inammissibilità	»	17
con rigetto	»	149
con cassazione intera o parziale della sentenza impugnata :		
cassazione con rinvio	»	105
» senza rinvio	»	3
provvedimenti ordinatori	»	»
ricorsi rimasti pendenti alla fine del 1895	»	623
numero dei controricorsi presentati	»	103

N. 9 sentenze decisero 17 ricorsi.

Termini nei quali furono pubblicate le sentenze dal giorno in cui la causa passò in istato di decisione:

entro 8 giorni	N.	73
» 15 »	»	125
» 20 »	»	41
» un mese	»	48
dopo un mese	»	20

Durata delle cause decise in Cassazione dalla data del ricorso a quella della sentenza:

non oltre a tre mesi	N.	44
da più di tre mesi a sei mesi	»	106
da più di sei mesi ad un anno	»	131
da un anno a due	»	27
da due a tre anni	»	3
oltre tre anni	»	4 (1)

II.

Affari di competenza speciale della Corte di Cassazione di Roma. Sezione unica.

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1894	N.	86
sopraggiunti nel 1895	»	1023

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N.	9
per dichiarazione di cessata materia a contendere	»	1
per dichiarazione d' inammissibilità	»	478
con rigetto	»	328
con cassazione intera o parziale della sentenza impugnata:		
cassazione con rinvio	»	164
» senza rinvio	»	1
provvedimenti ordinatori	»	3
ricorsi pendenti alla fine del 1895	»	125
numero dei controricorsi	»	93

N. 16 sentenze decisero 39 ricorsi.

(1) Sopra 257 sentenze discusse *in merito*, 105 annullamenti, cioè 40 per cento. Se si tenesse conto dei ricorsi inammissibili e rinunziati, si avrebbero 34 annullamenti sopra 100 ricorsi.

Termini nei quali furono pubblicate le sentenze dal giorno in cui la causa passò in istato di decisione:

entro 8 giorni	N.	238
» 15 »	»	388
» 20 »	»	140
» un mese	»	141
dopo un mese	»	54

Durata delle cause decise in Cassazione dalla data del ricorso a quella della sentenza:

non oltre tre mesi	N.	697
da più di tre mesi a sei	»	214
da sei mesi ad un anno	»	61
da un anno a due	»	8
da due a tre anni	»	3
oltre tre anni	»	1 (1)

III.

Ricorsi alle Sezioni unite in materia di competenza e di conflitto.

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1894	N.	68
sopraggiunti nell'anno 1895	»	110
per dichiarazione di competenza riguardante materie deferite alla cognizione esclusiva della Cassazione di Roma	»	27
per conflitti tra autorità giudiziarie dipendenti da diverse Corti di Cassazione o tra le Corti medesime	»	7
per conflitti tra tribunali ordinari e speciali	»	4

(1) Sopra 493 sentenze discusse *in merito*, 165 annullamenti, cioè 33 per cento. Se si tenesse conto dei ricorsi dichiarati inammissibili, gli annullamenti sarebbero in ragione di 16 per cento circa.

per conflitti tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa . N.	44
che impugnano sentenze di giurisdizioni speciali per ragioni di competenza od eccesso di potere »	2
per gli stessi motivi che dettero luogo ad un primo annulla- mento »	6

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso N.	4
con sentenza »	129
ricorsi pendenti alla fine del 1895 »	45
numero dei controricorsi »	27

N. 5 sentenze decisero 10 ricorsi.

Le sentenze delle Sezioni unite, che (escluse quelle per recesso) sono 124 le quali decisero 129 ricorsi, vanno distinte come segue:

per determinazione della competenza speciale della Cassazione di Roma N.	25
per definizione di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'am- ministrativa o fra tribunali ordinari e giurisdizioni speciali, sia sotto forma di conflitti o di provocazione diretta per dichiarazione della competenza a questa Corte Suprema, sia per effetto di ricorso ordinario	71
su ricorsi per incompetenza od eccesso di potere contro sen- tenze di giurisdizioni speciali »	17
sopra secondo ricorso per motivi identici a quelli che dettero luogo al primo annullamento »	11 (1)

(1) Cioè: di annullamento, N. 8; di rigetto, N. 3.

PARTE SECONDA. — *Affari penali.*

Prima Sezione penale.

Ricorsi :

pendenti al 1° gennaio 1895	N. 623
pervenuti a tutto il 31 dicembre 1895	» 2715
	<u>3338</u>

Ricorsi esauriti nell'anno 1895 senza
discussione dei motivi :

per recesso dal ricorso	N. 51
per estinzione dell'azione penale	» 8
per inammissibilità	» 915
	<u>974</u>

Con discussione dei motivi con-
tro sentenze di Sezione d'accusa :

rigetto	N. 41
annullamento	» 59
	<u>100</u>

Con discussione dei motivi con-
tro sentenze di Corte d'Assise :

rigetto	N. 1581
annullamento	» 114
	<u>1695</u>

Totale ricorsi esauriti a tutto l'anno 1895 . . . (1) N. 2769

Ricorsi pendenti al 1° gennaio 1896 . . . (2) N. 569

(1) Equivalenti a N. 1971 procedimenti.

(2) Equivalenti a N. 441 procedimenti.

Durata del giudizio dalla sentenza denunziata :

non oltre tre mesi	N.	1168
da tre a sei mesi	»	798
da sei mesi ad un anno	»	3
oltre un anno	»	2
Totale		<u>N. 1971</u>

Conflitti e designazione di Magistrati :

pendenti al 1° gennaio 1895	N.	15
pervenuti nell'anno 1895	»	269
Totale		<u>N. 284</u>
decisi nell'anno	»	267
pendenti al 1° gennaio 1896	N.	<u>17</u>

Revisioni :

pervenue nell'anno 1895	N.	2
decise nell'anno 1895	»	1
Totale		<u>N. 3</u>
pendenti al 1° gennaio 1896	N.	<u>1</u>

Rimessioni :

pendenti al 1° gennaio 1895	N.	1
pervenue nell'anno 1895	»	44
Totale		<u>N. 45</u>
decise nell'anno 1895	»	43
pendenti al 1° gennaio 1896	N.	<u>2</u>

Sezioni unite.

Pendenti al 1° gennaio 1895	N.	3
Pervenue nell'anno 1895	»	7
Totale		<u>N. 10</u>
Decise	»	6
Pendenti al 1° gennaio 1896	N.	<u>4</u>

Seconda sezione penale.

Procedimenti pendenti al 1° gennaio 1895	N. 756	con ricorsi 823
Sopravvenute nel 1895	» 9056	9202
Totale	N. 9812	10025
Esauriti nel 1895	» 8890	9003
Rimasti in pendenza	N. 922	1022

Esauriti senza discussione:

per recesso	N. 208
per estinzione dell'azione	» 193
per inammissibilità del ricorso	» 3694
	4095

Esitati con discussione dei motivi:

contro sentenze dei Pretori - Rigetto	N. 506
id. - Annullamento	» 71
id. Tribunali - Rigetto	» 1703
id. - Annullamento	» 122
id. Corti - Rigetto	» 2243
id. - Annullamento	» 150
	4795
	con ricorsi 8890 9003

Durata del giudizio dalla data della sentenza impugnata:

non oltre tre mesi	N. 8001
da tre a sei mesi	» 789
da sei mesi ad un anno	» 87
da più di un anno	» 13
	8890
sentenze profferite	N. 8905
definitive	N. 8890
preparatorie	» 15
Totale	N. 8905

N. 11111. 122509