

DISCORSO

PRONUNCIATO DAL

SENATORE GIOVANNI DE FALCO

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 3 gennaio 1881

• Omnibus summis, infimisque jura sequere •



ROMA

FORZANI E C., TIPOGRAFI DEL SENATO

1881

DISCORSO

PRONUNCIATO DAL

SENATORE GIOVANNI DE FALCO

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 3 gennaio 1881

« Omnibus summis, infimisque jura aquare ».



ROMA

FORZANI E C., TIPOGRAFI DEL SENATO

1881

SIGNORI,

Affranto da recenti sofferenze, ma l'animo sereno come l'usato, io vengo a salutare con voi il nuovo anno che sorge, ed inaugurare la serie novella de' nostri lavori. Quel molto che si è fatto nell'anno testè tramontato e del quale, secondo il costume antico, accade dar oggi pubblica ragione, mi è argomento di soddisfazione e di lode pel passato, di più lieti auspicii e di speranze migliori per l'avvenire.

Sventura che in questo rapido incalzar degli anni, e in questo avvicinarsi affannoso di aspirazioni, di pensieri e di fatti ci si logora e declina. Sventura maggiore per quelli che lasciamo a volta lungo il faticoso cammino, o perchè compita, o, peggio, perchè tronca a mezzo la loro giornata. Ma se l'uomo invecchia e muore, non invecchia, nè muore l'umanità. Erede naturale delle opere, delle scoperte, delle conquiste di tutti e di ciascuno, essa prosegue il suo perenne viaggio verso gli alti destini che la Provvidenza le ha serbati. Popoli ed individui non scompaiono nel nulla. Se veramente han vissuto, essi lasciano eredità di fatti e di esempi, che aumenta sempre. Le loro virtù, i lavori, le sofferenze, i sacrifici loro non si sper-

dono e si dissipano come le ceneri de' sepolcri. Le generazioni che si succedono ne raccolgono il frutto, e ne arricchiscono in quella distesa di vita sì varia, sì ricca, sì infinita che costituisce la storia del mondo.

Confortiamoci perciò alla idea della eternità umana e di una giustizia suprema, che, secondo le opere, ne regola e modera le sorti. Ed anche in mezzo agli scoraggiamenti che ci assalgono, alle tombe che si schiudono, o alle ombre che si addensano, non disperiamo giammai del progresso e dell'avvenire dell'umanità. Affatichiamoci invece a concorrere virilmente, ciascuno all'ora sua, all'opera immortale cui essa è chiamata: « *Laboremus* ».

E voi, o signori, avete, per la parte che vi era assegnata, lavorato, alacramente lavorato nell'anno testè chiuso, e larga messe raccoglieste dal vostro lavoro. All'ora in cui vi parlo non rimangono a decidersi dalla nostra Corte che soli 404 ricorsi per tutta la materia civile, e 493 per la penale: numero esiguo di cause, che appena potrà fornire materia sufficiente alle udienze de' primi mesi dell'anno novello.

Io sono lieto di potere annunziare codeste condizioni della nostra statistica. Qual differenza in effetti fra i paurosi vaticinii onde fu accompagnata la istituzione di questa Corte di cassazione ed i risultati ottenuti? Qual distanza fra i 1983 ricorsi civili ed i 3506 ricorsi penali onde ci trovammo nel primo anno gravati, e quelli che oggi rimangono a discutersi? Questa lode vi è certamente dovuta, di avere mirabilmente adempito il vostro precipuo mandato: quello di toglier di mezzo il grave cumulo di cause arretrate, che faceva per i lunghi ritardi quasi dubitare della utilità e della efficacia della giustizia. E, quello che più monta, avete con l'esempio vostro provato non esser utopia, come pur si credeva dapprima, l'unificazione delle Corti di cassazione in Italia; esser solo questione di tempo e di ardire, la cui soluzione quanto più sollecita, tanto più proficua al decoro della magistratura ed ai supremi fini della giustizia ¹.

II. Per giungere a codesto felice risultato non è stata certo nè lieve, nè facile l'opera vostra. Io delineai il quadro dei vostri annuali lavori nel discorso che tenni al cominciare dell'anno decorso. Il lavoro in esso compiuto, nè per numero, nè per importanza di cause, è stato minore di quello degli anni precedenti; si è anzi accostato a quel massimo di cui avete dato l'esempio.

Rammenterete in effetti, signori, che al 31 dicembre del 1879 rimasero da giudicare 436 ricorsi per cause penali, de' quali 4 si riferivano a condanne capitali, 9 a condanne ai lavori forzati a vita, 21 a condanne ai lavori forzati e tempo, 93 a condanne alla reclusione o alla relegazione, 240 a giudizi per delitti o contravvenzioni al diritto comune, 61 a giudizi per contravvenzioni a leggi speciali, e 4 a sentenze di Sezioni di accusa.

Nel corso del 1880 sono pervenuti alla Cassazione 2100 ricorsi in materia penale; numero maggiore di tutti gli anni antecedenti, stantechè dal 1876 il numero de' ricorsi penali ha variato fra i 1600 e i 1800; nel solo anno 1879 ascese a 1849; nel 1880 è salito di circa 300, giungendo a 2100. Uniti questi 2100 ai 436 rimasti nel 1879, la somma dei ricorsi penali nel 1880 è ascesa a 2536: 400 in più di quelli del 1879. Fra essi, 752 riguardavano sentenze di Corti di assise; 864, sentenze in materia correzionale; 293, giudizi per contravvenzioni al diritto comune; 606, giudizi per contravvenzioni a leggi speciali; 21, sentenze di accusa. E dei 752 ricorsi contro sentenze di Corti d'assise, 27 si riferivano a condanne alla pena di morte; 77, a condanne ai lavori forzati a vita; 214, a condanne ai lavori forzati a tempo; 354, a condanne alla reclusione o alla relegazione; 80, a condanne alla pena del carcere.

Dei 2536 ricorsi che costituivano il lavoro della Corte pel 1880, voi ne avete giudicati 2043: 342 in più che nel 1879; ne sono rimasti pendenti 493. Sopra i 2043 decisi, avete pronunziato 231 sentenze di cassazione, 1167 di rigetto, 585 d'inammissibilità del ricorso, 60 di rinunzia.

Rispetto alla materia del ricorso vanno esse così ripartite.

Dei 752 ricorsi contro sentenze di Corti di assise ne avete giudicati 681 con questi risultati. Sui 27 ricorsi contro condanne alla pena di morte, ne avete giudicati 20, annullando la sentenza per 3, pronunciando il rigetto per 17. Sui 77 ricorsi per condanne ai lavori forzati a vita, ne avete giudicati 71, pronunciando per 6 l'annullamento della sentenza, per 51 il rigetto del ricorso, per 13 la sua inammissibilità, per 1 la rinunzia. Sopra i 214 ricorsi da condanne ai lavori forzati a tempo, ne avete giudicati 202, e per essi avete annullate 18 sentenze, rigettati 109 ricorsi, dichiarati inammissibili 75, rinunziati 2. Sui 354 ricorsi contro condanne alla reclusione ed alla relegazione ne avete giudicati 308, ed avete rispetto ad essi cassate 15 sentenze, rigettati 144 ricorsi, dichiarati inammissibili 145, rinunziati 4. Sugli 80 ricorsi infine contro sentenze di Corti di assise per condanne alla pena del carcere, avete pronunciato 9 annullamenti, 28 rigetti, 36 dichiarazioni d'inammissibilità e 7 di rinunzia. Onde è che sopra i 681 ricorsi contro sentenze di Corti di assise giudicati nell'anno, avete pronunciato 51 annullamenti, 349 rigetti e 281 dichiarazioni d'inammissibilità o di rinunzia.

Degli 864 ricorsi poi contro sentenze per giudizi correzionali ne avete giudicati 600, ed avete per essi annullate 65 sentenze, rigettati 367 ricorsi, dichiarati inammissibili 156, rinunziati 12. Dei 293 ricorsi in materia di contravvenzioni al diritto comune ne avete giudicati 244, con la cassazione di 32 sentenze, col rigetto di 161 ricorsi, con dichiarazione d'inammissibilità per 36, di rinunzia per 15. Dei 606 ricorsi per contravvenzioni a leggi speciali ne avete giudicati 500, ed avete annullate 79 sentenze, rigettati 276 ricorsi, dichiarati inammissibili 126, rinunziati 19. Dei 21 ricorsi infine contro sentenze di sezioni di accusa ne avete giudicati 18, con l'annullamento di 4 sentenze e col rigetto di 14 ricorsi.

E oltre questo non lieve lavoro voi avete, in seguito a requisitorie scritte del pubblico Ministero, pronunziati 14 annullamenti nell'interesse della legge; risolti 53 conflitti di giurisdizione; ordinata per contrarietà di giudicati la revisione di due giudizi; designata in cinque casi la Corte competente a procedere per crimini commessi in diverse giurisdizioni; provveduto sopra 24 domande per rimesione di cause da una ad altra Corte per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospezione, facendo diritto alla istanza in 13 casi, rigettandola in 9. Avete infine, a sezioni riunite, giudicato di 5 ricorsi per contrarietà di pronunziati fra la Corte di cassazione e le Corti di rinvio, e sopra 16 ricorsi per questioni di competenza fra quella di Roma e le altre Corti di cassazione.

Fra i 493 ricorsi rimasti da giudicare, 71 soltanto son relativi a cause criminali; gli altri a giudizi per delitti o contravvenzioni. Essi saran discussi fra questo mese ed il venturo. Per tal guisa, comunque il numero dei ricorsi penali sia stato nel 1880 maggiore di quello avveratosi negli anni precedenti, maggiore di tanto è stato il numero delle sentenze; onde non è rimasto alcun ingombro di cause arretrate che possa far temere indugi nell'amministrazione della giustizia.

III. A questo medesimo risultato si è, o signori, fortunatamente pervenuto ancora pei ricorsi in materia civile.

Al finire del 1879 rimasero da giudicare, voi lo rammenterete, 848 ricorsi, dei quali 121 di competenza delle sezioni riunite, 727 di competenza della sezione civile. Durante l'anno giunsero alla nostra Corte 782 ricorsi, de' quali 613, competenza della sezione civile e 169, competenza delle sezioni riunite. Uniti questi agli 848 del 1879, il numero dei ricorsi civili pel 1880 ha toccato i 1630, dei quali 1340 spettanti alla sezione civile, 290 alle sezioni riunite.

Dei 1340 ricorsi di competenza della sezione civile, 555 si riferivano alla materia ordinaria del diritto comune, e

concernevano 390 sentenze di Corti, 161 di Tribunali; 785 si riferivano alle materie speciali deferite alla nostra Corte dalla legge del 12 dicembre 1875, ed avevano rapporto a 602 sentenze di Corti, delle quali 189 antecedenti alla legge del 1875, e 183 a sentenze di Tribunali; delle quali 40 precedenti la legge medesima.

Dei 290 ricorsi poi spettanti alle sezioni riunite, 78 riguardavano conflitti di attribuzioni elevati dai Prefetti; 124, questioni di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa; 7, reclami per eccesso di potere contro provvedimenti amministrativi; 21, contraddizione di pronunziati fra la Corte di cassazione e le Corti di rinvio; 39, infine, questioni di competenza fra la Corte di Roma e le altre Corti di cassazione.

Voi avete nel corso dell'anno giudicati 1088 dei 1630 ricorsi civili: 960 in sezione civile e 168 a sezioni riunite. Sui 960 ricorsi giudicati dalla sezione civile avete pronunziato 374 sentenze di annullamento, 418 di rigetto, 20 dichiarazioni d'inammissibilità, 136 di rinunzia, 4 di competenza, ed emessi 8 provvedimenti interlocutorii. Rispetto alla materia cui i ricorsi si riferivano, gli annullamenti ed i rigetti sono stati così ripartiti. Sopra 438 ricorsi relativi a materie di diritto comune avete annullato 126 sentenze, rigettati 226 ricorsi, dichiarati irricevibili 15, rinunziati 71. E sopra 510 ricorsi relativi alle materie speciali di vostra competenza avete cassate 248 sentenze, rigettati 192 ricorsi, dichiarati inammissibili 5, rinunziati 65.

Quanto poi ai 121 ricorsi giudicati dalle sezioni riunite, 16 appartenevano ai conflitti di attribuzioni elevati dai Prefetti, e ne avete accolti 10, rigettati 6; 60 si riferivano a questioni di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, e voi avete in 32 casi deciso per la competenza giudiziaria, in 5 per la competenza della Corte de' conti, in 32 per quella amministrativa; 3 concernevano reclami per eccesso di potere, e sono stati respinti; 13 riguardavano contrarietà di pronunziati fra la Corte

di cassazione e le Corti di rinvio, e di essi ne avete accolti 9, annullando le sentenze pronunziate in opposizione alla Cassazione, ne avete rigettati 4, confermando le sentenze delle Corti di merito, comunque in opposizione a quelle della Cassazione; 36, infine, movevano questioni di competenza fra la Corte di Roma e le altre Corti di cassazione, e in 31 casi avete dichiarato la competenza della vostra, in 5 quella della Cassazione del luogo ove la causa era stata trattata.

Al finire di dicembre sono rimasti pendenti per la materia civile soli 542 ricorsi, de' quali 380 di competenza della sezione civile, e 162 di competenza delle sezioni riunite. Se non che 138 di codesti ricorsi, spettanti metà alla sezione civile e metà alle sezioni riunite, non possono esser messi in discussione per mancanza di depositi di spese o di documenti; non rimangono quindi veramente discutibili che soli 404 ricorsi, dei quali 311 spettanti alla sezione civile e 93 alle sezioni riunite.

IV. Io non mi fermerò, signori, ad analizzare la lunga serie delle vostre decisioni. Lungo lavoro sarebbe questo e di poca utilità. Imperocchè non vi è giornale o raccolta di giurisprudenza che non riporti in sunto o per disteso le sentenze vostre, ed ogni osservazione che accadesse fare sopra le stesse non accrescerebbe, nè diminuirebbe il credito e l'autorità loro. In un secolo di critica e di libero esame come il nostro, l'opera de' magistrati non può sfuggire alla sorte comune. Fortuna quando la passione non ci si mescoli, e l'interesse non trasmodi. Ma in ogni caso le sentenze de' giudici non si sostengono che per la saviezza de' loro ragionamenti, non acquistano autorità che per la verità de' loro concetti, non impongono rispetto che per la imparzialità e giustizia loro. Lasciamo perciò che subiscano, come tutte le cose umane, la prova della critica e della discussione; se giuste e vere ne usciranno più salde e più autorevoli.

Più utile può tornare il soffermarci alquanto a considerare nel suo insieme questo annuale movimento della giustizia civile e della giustizia penale, e dal confronto loro dedurre se e di quanto si sia progredito nell'ordine morale e giuridico. Certo i fatti giudiziari van meno soggetti a rapidi mutamenti, e presentano d'ordinario tale una costanza e persistenza di fenomeni che quasi confina con l'immobilità. Chè, se la perseveranza nel bene conforta per sè e per la speranza del meglio, la persistenza nel male e per sè impensierisce e per tema del peggio, onde ogni cura deve esser messa a rimuoverne le cause e scongiurarne gli effetti.

Ora, signori, dal confronto delle statistiche penali che in questi cinque anni son passate sotto i nostri occhi, non si ha nessun argomento per concludere ad un sensibile miglioramento nelle condizioni morali del paese. Il numero dei ricorsi, e per conseguenza quello delle cause e de' reati, è venuto invece malauguratamente crescendo. Furono 1783 nel 1876; 1393 nel 1877; 1336 nel 1878; 1849 nel 1879. Nel 1880 sono stati 2100. E non solo nel numero, ma ancora nella gravità de' reati e delle condanne si riscontra questo aumento. Nel 1876 i ricorsi in materia criminale furono 551 con 18 condanne di morte; nel 1877, 449 con 14 condanne di morte; nel 1878, 526 con 11 condanne capitali; nel 1879 salirono a 633 con 17 condanne capitali; nel 1880 se n'ebbero 626, con 23 condanne di morte.

Io non dirò già che codesto crescer di numero ne' più gravi reati si sia tutto avverato nel 1879 e 1880, perchè non consta che essi siano stati giudicati nell'anno in cui furono commessi. Ma quello che impensierisce è questa scala crescente di criminalità, e soprattutto questa persistente ripetizione di condanne capitali che vanno annualmente crescendo, quasi il paese, sgomento dall'audacia dei malfattori, creda rimedio il far ricorso al vecchio e terribile arnese.

Io, ed ho avuto già occasione altra volta di dirlo, non ho mai creduto che la pena di morte abbia quella efficacia

preventiva che le si vorrebbe riconoscere, e son convinto che a premunirsi dai delitti la società abbia d'uopo di ben altri mezzi di difesa e di ben altre lezioni morali che quelle le quali possonsi attendere dalla uccisione spettacolosamente pubblica, o peggio paurosamente segreta di un uomo messo nella impossibilità di nuocere. Ma a non compromettere le sorti della nobile idea che mira ad abolire il carnefice ed impedire che ritorni, bisogna rinvigorire con la celerità de' giudizi, con la certezza della pena, con la disciplina rigorosa delle prigioni, la forza e la efficacia della giustizia repressiva. Imperocchè è uopo convenire che la sicurezza dei cittadini e il mantenimento dell'ordine sono il primo e più solido fondamento d'ogni sociale consorzio; l'una e l'altro, ad essere assicurati, han bisogno di vigilanza e di forza, e se vuolsi torne da una parte cancellando la più terribile delle pene, è mestieri aggiungerne dall'altra, aumentando la certezza ed il rigore di quelle che restano².

Quanto alla legalità ed alla esattezza dei giudizi, le cose son procedute pressochè nella maniera medesima degli anni precedenti. Si sono avuti, è vero, dei dibattimenti e dei giudizi che è stato mestieri annullare per vizi di supina negligenza, come la mancanza di menzione del giuramento prestato dai testimoni. E voi vi siete mostrati giustamente severi mettendo le spese del nuovo giudizio a carico di chi era stato cagione alla nullità del primo. Ma in generale i giudizi sono stati celebrati con sufficiente, non dirò sollecitudine, che pur è il bisogno primo della giustizia penale, e che per l'andare a rilento delle istruzioni e per l'ingiustificabile lunghezza de' dibattimenti è soventi volte mancata, ma dirò, con sufficiente legalità. Di 681 giudizi per Corti di assise sono state cassate sole 51 sentenze. E se togliete i ricorsi dichiarati inammissibili o rinunziati, di 400 ricorsi esaminati nel merito, 349 sono stati rigettati, 51 soltanto han dato luogo ad annullamento. Onde la proporzione fra i ricorsi accolti e quelli respinti è stata

del 13 per 100, quella fra gli annullamenti ed i ricorsi poco più dell'8 per 100. Ritornano le proporzioni stesse degli anni antecedenti, le quali si sono aggirate appunto fra l'8 ed il 13 per 100, siccome avviene anche in Francia e nel Belgio.

V. Più conformi ai risultati degli anni precedenti sono quelli della statistica civile. Anche qui si è vista perdurare quella incertezza di giurisprudenza e quella varietà di giudicati, che è tanta cagione de' facili annullamenti.

Voi rammenterete in effetti che nel 1876 la proporzione fra gli annullamenti e i rigetti per i ricorsi civili fu di circa il 47 per 100. Nel 1877 discese al 41 per 100. Nel 1878 e 1879 salì a circa il 50 per 100; ed in questa grave misura si è mantenuta ancora nel 1880. Se non che essa ha variato secondo la materia del giudizio cui il ricorso si riferiva. Nelle materie di diritto comune, di 352 ricorsi dichiarati ammissibili, avendone accolti 126 e rigettati 226, la proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti è stata di poco meno del 38 per 100. Nelle materie, all'incontro, di diritto speciale, sopra 400 ricorsi, avendone respinti 192 ed accolti 248, la proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti ascende al 56 per 100. La qual cosa prova che la discordanza maggiore fra la Cassazione e le Corti di merito sta appunto nella intelligenza e nella applicazione di codeste leggi speciali, che più nuove e più contrastate danno luogo a maggiori dubbi e maggiori quistioni.

Ma quello, signori, che in questo anno appare veramente degno di nota è, come dapprima indicavo, la condizione a cui venne condotta la nostra statistica. Nei quattro anni trascorsi dal 1876, presentandovi lo stato dei nostri lavori, ho avuto il disappunto di dover sempre annunziare un certo numero di ricorsi rimasti indecisi. Codesto numero che toccò nel primo anno i 1364, è venuto poi man mano scemando e l'anno scorso si ridusse a 848. Oggi ogni

arretrato è sparito. Il corso della giustizia è in pienissima regola; le sentenze sono in pari coi ricorsi, e fra la pronuncia delle une e la presentazione degli altri non intercede che il tempo legalmente necessario alla istruzione della causa.

Il merito di così cospicui risultati è dovuto a tutti ed a ciascuno. Presidenti e Consiglieri, a capo l'illustre primo Presidente, tutti avete gareggiato di alacrità e di zelo per raggiungere codesta meta. Nè alla difficile opera è mancata la cooperazione assidua ed efficace del pubblico Ministero, nè il valoroso e diligente concorso del Fòro.

VI. Voi conoscete, o signori, il mio antico convincimento sull'istituto del pubblico Ministero, quale si è venuto svolgendo nel progresso dei tempi e della legislazione. Di somma utilità all'amministrazione della giustizia pel concorso che esso presta con la sua parola alla solennità dei dibattimenti ed alla maturità delle discussioni, il pubblico Ministero ha, soprattutto nei governi liberi, un grande mandato: quello di tener viva la forza della legge e rivendicarne l'imperio dai facili oblii, dalle interessate usurpazioni, e serbare l'ordine giudiziario nè invadente, nè invaso, scevro da ogni estranea influenza, da ogni relazione ambiziosa. Ma, ramo salvato a stento dalle mutilazioni recate all'albero antico, il pubblico Ministero non è rimasto nell'integrità sua che, per singolare fortuna, soltanto presso la Corte di cassazione. Però la eccezionale condizione in cui fu posto, e le ripugnanze e le diffidenze che improvvidamente gli furon mosse d'intorno, non han potuto non rendere più difficile e più malagevole l'ufficio suo, onde rilevarlo all'onoranza antica e serbarlo all'altezza della sua missione³.

Ad onta nondimeno delle gravi difficoltà che rendevano spinosa la nostra via, ci siamo studiati di compiere efficacemente il nostro dovere. Nell'ingente numero di cause decise non è mancata mai la parola del pubblico Ministero. Per le materie penali le sue conclusioni fu-

rono quasi sempre seguite dalla Corte. Fra le 960 cause decise dalla sezione civile non vi è stata difformità che in soli 121 casi; in 839 sentenze e conclusioni furono conformi. Pei 121 ricorsi decisi a sezioni riunite in soli 9 casi la decisione della Corte ebbe a scostarsi dalle conclusioni del pubblico Ministero. E questi rari casi di difformità forniscono la prova più splendida della sincerità del convincimento del magistrato cui spettava requirere, e di quello cui era dato giudicare.

Io debbo quindi una parola di ringraziamento e di lode ai miei egregi colleghi pel diligente ed operoso concorso prestato al compimento del difficile dovere, e devo rendere grazie all'onorevole Ministro di giustizia per essersi ricordato dell'opera loro ed aver prescelto i due Sostituti più anziani, Gloria e Sannia, all'alto ufficio di Procuratori generali presso le Corti di appello di Aquila e Messina. È giusta ricompensa al loro lavoro; e l'esempio sarà stimolo e speranza per i colleghi che restano e per quelli che ne prenderanno il posto.

Nè l'amministrazione della giustizia ha meno da lodarsi del sapiente concorso del Fòro, rappresentato qui in Roma da insigne ordine di avvocati cui presiede uno de' più eminenti giureconsulti del nostro paese. È antica gloria italiana quella della Cattedra e del Fòro. Quando il dispotismo e le male signorie rendevano ogni libertà impossibile, la libertà del pensiero, ad onta di ogni pericolo, traluceva dalla Cattedra, quella della parola risuonava ne' Tribunali. Oggi che all'uno ed all'altra è stata restituita la condizione di ogni progresso e di ogni grandezza; la libertà e la responsabilità del proprio fatto, l'antica rinomanza non è scemata, è anzi cresciuta; ma l'opera ed il mandato ne sono grandemente mutati. Non si tratta più di avversare governi infesti ed oppressori, di combattere giudizi iniqui, o difendere il diritto contro chi abbia interesse a conculcarlo. Si tratta invece di sostenere ed illuminare un governo che, rappresentanza

della nazione, non può avere altro scopo che il pubblico bene, e cooperare con esso e con i suoi magistrati alla tutela del diritto ed al trionfo della giustizia.

Di speciale aiuto ci è pur stata l'opera solerte e coscienziosa dell'Avvocatura erariale, istituzione nuova, ma che vigorosamente diretta da un chiaro giureconsulto, e sostenuta con zelo ed affetto da' suoi rappresentanti, ha già reso segnalati servigi; precipuo quello di aver tolto dalle cause fiscali quella fluttuazione ed incertezza che ne facevano un vero flagello non meno per l'erario che per i privati. Una grande temperanza ed una diligente ponderazione guidano di presente codeste cause, e prova splendida ne è stata in questo anno il vedere che sopra 243 ricorsi presentati in nome del Demanio, ne furono accolti 134, rinunziati per la dubbiozza loro 19, rigettati soli 60; e di 169 ricorsi prodotti contro il Demanio, 27 soltanto ne sono stati accolti, 142 respinti.

VII. Ma se con grande soddisfazione dell'animo mio ho ricordato l'opera di tutti coloro che hanno concorso ai felici risultati del nostro lavoro, sarei ingiusto se non richiamassi alla vostra memoria il nome di quei nostri colleghi che durante l'anno ci sono stati tolti, e se non consacrassi una parola di lode alla loro vita ed al merito loro. Perdemmo da prima, perchè collocato a riposo, il consigliere Pietro Pasella, venutoci dall'antica magistratura sarda, versato non meno nel nuovo, che nell'antico diritto, e che, sebbene lontano, conserva fra noi amici affettuosi, ammiratori sinceri. Più dolorosa fu la perdita di coloro che la morte ci tolse.

Luttuosi anni sono stati, signori, questi a noi vicini. Con la morte del gran Re che redense l'Italia, ed il cui nome suonerà sempre venerazione ed affetto per ogni italiano, abbiamo veduto volta a volta sparire quella falange illustre di uomini virtuosi ed insigni che più potentemente

emersero nell'opera grandiosa di cui fummo testimoni. E luttuosissimo è stato il 1880.

Per non ricordare che i più segnalati ed i più cospicui; or sono pochi gorni, il 14 dello scorso dicembre, si spegneva improvvisamente in Torino Carlo Boncompagni di Mombello, uno degli uomini illustri che, prima con la propaganda delle idee e poi con la efficacia delle opere, più utilmente cooperarono al risorgimento italiano. Magistrato di larga coltura, scrittore calmo ed erudito, Ministro costituzionale in Piemonte, Ministro del Re in Toscana quando correvano momenti difficili e decisivi, due volte Presidente della Camera de'deputati, da ultimo Senatore, egli diede dovunque prove dell'integrità del carattere, dell'onestà della vita, e prese splendida parte negli alti fatti che inaugurarono la redenzione della patria e la creazione del regno d'Italia.

Pochi mesi innanzi, il 23 ottobre, si estinse in Brolio quella grande individualità di Bettino Ricasoli, la cui morte fu da ogni ordine di cittadini, da ogni provincia, da ogni partito rimpianta come nazionale sventura. Alla sua invitta costanza si deve l'unione della Toscana al Piemonte, che fu l'audace principio dell'unità d'Italia. E nei momenti di grandi costernazioni, come quelli che seguirono la morte del Conte di Cavour, o di gravi cimenti come quelli della guerra del 1866, fu egli che tenne le redini del governo e ne guidò le sorti con mano ferma e risoluta. Onde per la virtù dell'animo e la nobiltà de' fatti, era nella coscienza di tutti uno di quei grandi che a costituire l'Italia in nazione più gagliardamente operarono, e che sono della patria orgoglio e presidio.

Alcun tempo prima, nel 3 di agosto, moriva a Caserta il Senatore Raffaele Conforti, Procuratore generale della Corte di cassazione di Napoli, ed anche egli uno dei più solerti e ragguardevoli collaboratori alla grande impresa dell'unità italiana. Il Conforti fece per Napoli quello che Luigi Carlo Farini aveva fatto per l'Emilia e le Romagne,

Bettino Ricasoli per la Toscana. Ministro della Dittatura, fra difficoltà ed opposizioni non meno vive, non meno pericolose, propugnò e vinse il plebiscito che unì le provincie meridionali alla Monarchia di Casa Savoia, e proclamò l'Italia una ed indivisibile sotto il Re costituzionale Vittorio Emanuele ed i suoi legittimi successori: unione di provincie e formola di plebiscito che rese a gradi necessario e fatale il compimento dell'unità nazionale. Questo fatto della vita del Conforti ne è la pagina più cospicua, e più che l'esilio patito e i suoi meriti di oratore, di giuriconsulto e di magistrato che pure sono eminenti, ne raccomanda la memoria, e mette il suo nome a fianco di quegli insigni che maggiormente cooperarono al risorgimento italiano.

Forte generazione di uomini, signori, che di anno in anno scompare, i cui esempi è da sperare non vadano perduti, ma sieno con sacro zelo raccolti, studiati, imitati, onde l'opera miracolosa con tanta virtù e tanti sacrifici compiuta, sia con pari virtù e pari abnegazione serbata incolume e grande quale ci è stata trasmessa.

Fra questi lutti generali noi abbiamo avuto i nostri lutti domestici; nelle nostre file si son fatti nell'anno dolorosi vuoti. Nel giugno morì in Firenze il consigliere Lorenzo Nicolai. Antico magistrato toscano, egli passò per tutti i gradi di quella magistratura. Alla formazione del regno d'Italia egli era consigliere d'appello alla Corte di Lucca. Alla unificazione legislativa del 1866 fu nominato consigliere della Corte d'appello di Firenze, e nel 1871 consigliere della Corte di cassazione. Nel 1876 fu chiamato alla Cassazione di Roma; e destinato prima alla sezione penale, poi alla civile, avete avuto frequenti occasioni di ammirare le virtù del suo animo, le doti della sua mente. Scrupoloso, diligente, amante della giustizia, il Nicolai seppe meritare in tutta la sua carriera l'affetto dei colleghi, la stima del Fòro, la considerazione de' superiori. Le stesse qualità gli mantennero nella nostra Corte la

medesima stima, l'affetto medesimo; sentimenti che serberemo imperituri alla sua memoria.

Più acerbà fu la morte del consigliere Emidio Pacifici-Mazzoni. Nato in Ascoli Piceno nel 1831, egli aveva appena 48 anni, quando ne' primi giorni dell'anno decorso fu colpito da improvviso malore, che lo trasse poi a morte il 15 di agosto. Educato a forti studi di diritto, ei cominciò a farsi noto per pregevoli scritti sul nuovo Codice italiano, che gli valsero la cattedra di diritto civile nell'Università di Modena. Fu quindi nominato professore di storia del diritto nell'Università di Bologna, ed indi a poco chiamato nella Università di Roma ad insegnarvi il diritto civile. Nel 1876 s'ebbe la nomina a consigliere di Stato, e nel 1877 quella a consigliere della nostra Corte di cassazione, dove serbò, anzi crebbe la bella fama che già correva di lui. Di larga coltura giuridica, ebbe campo a spiegarla nelle questioni più difficili; modesto quanto saggio, si conciliò stima ed amore. Scrittore fecondo ed autorevole, direttore solerte d'importanti collezioni giuridiche, il Pacifici-Mazzoni fu d'instancabile attività. Non ebbe tempo a compiere il « Commento al Codice civile italiano », cui aveva dedicato tutte le sue cure; ma lascia parecchie opere che valgono ad assegnargli un cospicuo posto fra i più eminenti giuristi del nostro paese, e che ora che la sua voce è spenta, ne terranno a noi presente la memoria, e come se tuttora vivesse, rispettata la parola scritta, se non più, sonora ⁴.

VIII. A questo punto io potrei, signori, metter termine al mio dire, avendo con la statistica delle vostre sentenze, e con l'onorata ricordanza de' colleghi estinti adempito a quello che un regolamento strettissimo prescrive per queste annue orazioni. Ma io ricordo su tale argomento disposizioni più larghe e più efficaci.

La enumerazione delle cause decise e di quelle che rimangono a decidere non basta a giudicare del modo

come l'amministrazione della giustizia abbia proceduto; ben altre ricerche e ben altre notizie son necessarie a tanto scopo. Occorre in ispecial modo indagare come la legge nelle molteplici sue parti sia stata intesa ed applicata, quali ostacoli incontrati, quali frutti dati, di quali perfezionamenti si mostri capace. Così soltanto si può estimare lo stato vero della giustizia di un paese, ed a bisogni nuovi provvedere con ordini nuovi. La immobilità della legislazione non è possibile in uno Stato che vive di vita operosa e progressiva. Nuovi bisogni creano nuovi rapporti; nuovi rapporti rendono necessarie nuove leggi. Ma in ogni cosa, e soprattutto negli ordini legislativi, i mutamenti non s'improvvisano; sono evoluzioni necessarie e successive, non sopraffazioni arbitrarie e quindi impotenti. Rivelati dal bisogno e dall'esperienza giornaliera vogliono essere preparati con studi sagacissimi, maturati con saggia e paziente riflessione.

Ma come passare a rassegna tutta una legislazione? Come chiudere in un discorso la rivista di un'intera giurisprudenza? Però l'uso prevalso, e che solo poteva prevalere, è quello di scegliere fra i molti quei punti della legislazione o della giurisprudenza che più sembrano degni di studio e di meditazione, e farne obbietto di particolare disamina⁵.

Io seguirò questo uso, e vi domando licenza d'intrattenervi ancora per breve tempo sopra due argomenti che han fornito materia a più frequenti questioni, e che per la importanza e la difficoltà loro mi sembrano meritare la vostra speciale attenzione. Questi argomenti sono la distinzione della giustizia dall'amministrazione, o se meglio vi piace, fra il potere giudiziario e il potere amministrativo, e la responsabilità dell'amministrazione, e singolarmente dello Stato per gli atti de' suoi ufficiali.

IX. Signori, quando parlo di divisione fra la giustizia e l'amministrazione, non intendo già dire che la giustizia,

la quale nel suo largo significato non solo guarentisce il diritto, ma protegge in equa misura anche gl'interessi, non debba essere rigorosamente osservata negli atti tutti dell'amministrazione, e nemmeno che essa non debba o non possa avere degli organi che ne assicurino l'applicazione in ogni atto del governo.

Un eminente statista del nostro paese ha trattato largamente cotesto subbietto in un discorso che ha lasciato memoria di sè, e che aveva appunto per titolo e per tema « La giustizia nell'amministrazione ». Togliendo l'egregio scrittore ad argomento del suo discorso le molteplici attribuzioni anche contenziose, che dopo la legge del 20 marzo 1865 son rimaste a corpi e collegi amministrativi, e la libertà larghissima lasciata ai capi e direttori delle varie amministrazioni, per la risoluzione di controversie e per la scelta di provvedimenti, cui importantissimi interessi si attengono, si fece con sottile ingegno ad esaminare, se tanto arbitrio fosse con un ben ordinato governo compatibile, o se invece non si avesse da seguire l'esempio già dato dalla legislazione di parecchi Stati della Germania, e disciplinare in qualche modo codesto indefinito potere, ed ordinare de' Consigli o Tribunali amministrativi che fossero chiamati a decidere, o per lo meno a vagliare, sotto la garanzia di determinate forme, codeste questioni⁶.

La conclusione non poteva esser dubbia. E certo si può concepire una legge sì liberale che voglia sottoporre al sindacato di un magistrato non solo la legittimità, ma anche il merito dell'atto amministrativo; non solo l'eccesso, ma anche l'abuso dell'autorità che l'abbia ordinato. La legislazione inglese e l'americana, presso cui le funzioni amministrative e le giudiziarie non sono al tutto separate negli organismi loro, offrono non pochi esempi di codesta mescolanza di giudizi. Nella Germania, dove la separazione fra la giustizia e l'amministrazione è più accentuata, si è cercato in vario modo di provvedere a quel doppio scopo. Ma sarebbe difficile decidere se nei vari sistemi escogitati

si sia serbata sempre netta e recisa la distinzione che si era stabilita come principio, o se piuttosto, per preoccuparsi troppo del merito dell'atto amministrativo, non si sia scemata efficacia alla protezione del diritto, confondendo l'una con l'altra questione, ed affidandole entrambe alle Corti di giustizia amministrativa, che sono per sè stesse privilegi e derogazioni al diritto comune.

Ora, che le questioni sul merito e la convenienza dell'atto amministrativo sieno tolte all'arbitrio di un solo ed affidate all'avviso o al giudizio di un corpo che vi provvegga con forme determinate, sarà, ove si riesca ad ordinare opportunamente codesto magistrato, un provvido consiglio per vie meglio assicurare quella che l'onorevole Spaventa chiama, a ragione, « la giustizia nella amministrazione ». Ma per conservare il grande beneficio da noi ottenuto con la legge sul contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865 e con quella sui conflitti del 31 marzo 1877, che hanno stabilito a garentia del diritto unità di leggi ed unità di giurisdizione, « *una lex, una jurisdictio* », occorre rigorosamente badare a mantenere incolume ed inviolata la distinzione fra gli uffizi della giustizia propriamente detta e quelli dell'amministrazione; lo che vuol dire segnare i limiti fra il potere giudiziario ed il potere esecutivo o amministrativo che voglia dirsi.

X. Chi si facesse, signori, a trattare con la dovuta ampiezza questa delicata materia dovrebbe prender le mosse da più alti principii, e cominciare dal delineare la distinzione obbiettiva delle funzioni dello Stato, per divenire alla divisione subbiettiva degli organi cui esse funzioni sono affidate, affinchè agendo ciascuno nella sfera delle sue attribuzioni e non invadendo quella degli altri, sia serbata quella armonia nel grande organamento dello Stato, la quale sta a tutela del diritto e della libertà. *Nessuno può tutto*: è questo il principio fondamentale dello Stato moderno, e la divisione organica de' poteri, secondo le

grandi funzioni cui lo Stato deve attendere, costituisce per ciascuna nazione l'ordinamento speciale di quella persona morale politicamente organizzata, che chiamasi Stato.

Ma parlando ad uomini dottissimi quali voi siete, non occorre ricordare che su tal subbietto la dottrina e la pratica degli Stati moderni liberalmente costituiti, sono concordi nell'assegnare alle precipue funzioni dello Stato l'antica divisione dei poteri segnata dal Montesquieu, in potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario.

Certo, gli uffizi ed i limiti che si attribuiscono a ciascuno di questi poteri non sono oggi quelli stessi che loro assegnava il Montesquieu. La scienza progredita del diritto pubblico ha ravvisato in quelle designazioni parecchie incertezze e confusioni, che è stato mestieri rimuovere. In ispecial modo si è dubitato se il potere giudiziario sia una derivazione del potere esecutivo, ovvero un potere a sè. E non mancano scrittori insigni che tengono, e forse non a torto, per la prima sentenza adducendone due principali ragioni, teorica l'una e di forma, pratica l'altra e di fatto. La ragione teorica è, che siccome non può esservi nulla di mezzo tra il porre la legge e farla eseguire, così non possono esservi nello Stato che due grandi poteri, il legislativo e l'esecutivo; salvo che questo si divida poi in amministrativo e giudiziario, secondo il diverso modo di esecuzione e il differente obbietto delle leggi. La ragione pratica è, che la nomina de' giudicanti essendo sotto una forma o l'altra affidata in genere al potere esecutivo, non possono costoro riguardarsi che siccome uffiziali attinenti al potere che li nomina.

Ma quelli stessi che fermandosi più alla forma che alla sostanza delle cose, questa dottrina propugnano, si affrettano a spiegare che il potere giudiziario, non appena costituito, resta affatto libero ed indipendente nella sfera delle sue attribuzioni. Se il giudice è nominato dal principe, non è per questo suo agente; nè la delegazione che ha ricevuta gli può esser tolta; nè la responsabilità sua

è come quella degli altri funzionari del potere esecutivo. I suoi errori non si correggono, le sue colpe non si puniscono che da un altro giudice. E nessuna cosa definisce meglio la condizione dell'uomo moderno, e la distinzione sua come *individuo*, dallo Stato come *corpo sociale*, che questa necessità di creargli, per garantire la proprietà de' suoi beni e la sicurezza della sua persona, un magistrato, o meglio un sacerdozio a parte, indipendente da tutti i poteri umani. Però sia che l'autorità giudiziaria si riguardi siccome uno de' grandi poteri dello Stato, sia che la si consideri come parte e derivazione del potere esecutivo, sempre rimane vero che essa per gli uffizi e gli scopi suoi, si stacca e si divide affatto dall'altro potere cui l'amministrazione è confidata nella doppia sua forma e nel doppio suo ufficio d'imperio e di gestione; *imperium et gestio* ⁷.

Tuttavia, signori, se è facile comprendere, almeno nei termini suoi più generali, la distinzione primordiale del potere in legislativo ed esecutivo, ed in legislativo e giudiziario, scerverare le funzioni di ciascuno di essi e segnarne i confini, assai difficile riesce tracciare codesta distinzione e stabilire codesti limiti tra il potere giudiziario e l'esecutivo, o meglio vogliam dire fra le cose amministrative e le giudiziarie. Nè la dottrina, nè le leggi positive, nè la giurisprudenza pratica son d'accordo in codesta delicata materia, nella quale è riposta non pertanto la precipua guarentigia di ogni diritto e di ogni libertà.

La difficoltà nasce da questo, che l'idea di codesta distinzione è di epoca recente; nè essa è stata da per tutto pienamente e in forma identica attuata. Negli antichi regimi l'amministrazione e la giustizia erano, negli svariati organismi loro, confuse ed unite. L'amministrazione giudicava, i Tribunali amministravano. Soventi volte il giudice annullava o revocava provvedimenti amministrativi, l'amministrazione sospendeva o impediva la esecuzione dei

pronunziati giudiziari. L'Assemblea costituente francese, voi lo conoscete, fu la prima a proclamare la massima, divenuta poi comune a tutte le costituzioni moderne, della distinzione fra il potere giudiziario e l'amministrativo. Ma proclamandone il principio lasciò ai successori la cura di svolgerne ed applicarne la dottrina; e questa cura sì nella scienza che nelle legislazioni occupa ancora gli animi ed affatica le menti: *tantae molis est*.

Se in effetti voi esaminate, o signori, le legislazioni dei popoli che pur sono fra i primi per civiltà ed ordini liberi, scorgete di leggieri che si è ancora lungi dall'attuazione di quel grande principio. I tribunali per verità più non amministrano; ma l'amministrazione, in molte cose ed in molti paesi, giudica.

In Francia, anche dopo costituita la repubblica, è rimasto in vigore il contenzioso amministrativo per tutte le materie nelle quali l'amministrazione abbia un interesse, sia diretto o indiretto, patrimoniale o politico; solo la forma della decisione è mutata, e dal principe è stata trasferita al Consiglio di Stato. E non pure codesta competenza privilegiata fu rimessa in vigore dalla legge sul Consiglio di Stato del 24 maggio 1872, ma ancora ad un Tribunale speciale, nel quale l'elemento amministrativo predomina, è stata attribuita la risoluzione de' conflitti di attribuzioni fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa⁸.

Nell'Austria-Ungheria la legge costituzionale sul potere giudiziario del 21 dicembre 1867 proclama nell'articolo 14 la separazione della giustizia dall'amministrazione per tutti i gradi di giurisdizione. Ma l'articolo successivo deferisce, non ai Tribunali ordinari, sì bene alla Corte di *giustizia amministrativa*, la cognizione de' reclami per lesioni di diritti nascenti da decisioni e provvedimenti dell'autorità amministrativa. Se non che più liberale della legge francese del 1872 e prenunzia della nostra sui conflitti del 1877, la legge costituzionale della stessa data 21 dicembre 1867 intesa alla creazione di un Tribunale supremo del-

l'impero, attribuisce a questo Tribunale di ordine giudiziario la decisione de' conflitti fra le autorità giudiziarie e le amministrative, e quella de' ricorsi contro ogni decisione amministrativa per violazione de' diritti *politici* garantiti dalla costituzione ⁹.

Noi, dopo il Belgio, grazie all'opera ed agli studi di eminenti giureconsulti, alcuni dei quali mi onoro di vedere oggi qui presenti, siamo più innanzi di ogni altro Stato nella distinzione fra giustizia ed amministrazione, e nella rivendicazione al potere giudiziario di ogni questione che, attenendo alla tutela del diritto, sia di sua sostanziale competenza ¹⁰. Ma le leggi che codesta rivendicazione effettuano sono assai recenti; non risalgono che al 1865 ed al 1877.

Ora qual meraviglia che in tanta discordanza di leggi ed in tanta novità di sistemi manchi ancora una dottrina certa che segni netti e recisi i confini della competenza fra i due poteri, e marchi per tutti i casi i segni caratteristici di loro divisione? Certo non mancano opere pregevoli che la difficile materia han cercato illustrare, nè diffettano decisioni che hanno iniziato per essa una certa giurisprudenza; ma è scienza nascente, la cui economia è appena segnata, e le cui applicazioni sono spesso turbate e scompigliate da eccezioni e classificazioni più empiriche che razionali.

XI. Nonpertanto, signori, noi abbiamo un grande vantaggio sulle altre legislazioni. La nostra legge del 20 marzo 1865, nelle sue brevi e concise disposizioni, delinea a grandi tratti il fondamento della divisione de' due poteri amministrativo e giudiziario, stabilendolo, come era di ragione, non sopra la forma della loro azione, ma sopra la diversità degli scopi e delle funzioni loro, e traccia i limiti delle due competenze per rapporto all'obbietto della domanda, alla legittimità dell'atto ed all'effetto del pronunciato. Codeste disposizioni possono, almeno, servirci di

norma onde non errare al seguito di teoriche meno esatte e meno corrette.

Così, non è conforme al sistema della nostra legislazione la dottrina che pone la differenza de' due poteri nella varia natura delle leggi che si tratta di eseguire, insegnando appartenere al potere amministrativo la esecuzione delle leggi di ordine pubblico che regolano i rapporti de' cittadini con lo Stato, ed al potere giudiziario quella delle leggi di ordine privato onde si regolano i rapporti dei cittadini fra loro. A prescindere che l'amministrazione si muove ed opera non solo nelle materie che toccano più specialmente il diritto pubblico, ma ancora in moltissime di quelle che si riferiscono alla sfera del diritto privato, come avviene in tutto quell'ordine di atti che concernono il suo patrimonio e la sua gestione; certa cosa è che il potere giudiziario applica e il pubblico e il privato diritto, perocchè nel pubblico diritto si riscontrano disposizioni che concernono i privati, e nel diritto civile, che privato si addimanda, vi sono disposizioni di ordine pubblico. Però a rimuovere affatto codesta erronea dottrina l'art. 2 della legge del 20 marzo 1865, dichiara il potere giudiziario competente a pronunciare dovunque vi sia un diritto *civile* o *politico* controverso.

E non meno contraria al nostro sistema è la dottrina, spesso invocata, che vorrebbe far dipendere la competenza delle due autorità dalla qualità dell'atto amministrativo, assegnando alla giurisdizione ordinaria gli atti che l'amministrazione compie come persona privata intesi alla conservazione e gestione del suo patrimonio, ed all'amministrativa quelli cui essa procede in quanto autorità pubblica e governo. Certo, nella materia amministrativa vi ha una doppia natura di atti che corrispondono al doppio scopo dell'ordine pubblico e della gestione patrimoniale, e rammentano l'antica distinzione del diritto romano tra *impero* e gestione: *imperium et gestio*.

Negli uni l'amministrazione, mossa da ragioni di or-

dine e di bene pubblico, comanda, autorizza, proibisce; e certo ancora in questi atti non è dispensata dal dovere di serbarsi giusta. Ma tra i privati e lei, finchè non incontra di fronte un *diritto*, essa non consulta che la sua prudenza, e soltanto dalla sua discrezione attinge la misura de' propri provvedimenti. Negli atti di gestione, per contrario, l'amministrazione contratta, si obbliga, si pone per queste relazioni puramente civili in perfetta eguaglianza di diritti e di obbligazioni col privato. D'onde la nota distinzione fra *interessi* e *diritti*, che, come mi accadrà or ora di rammentare, costituisce per la nostra legge la base fondamentale delle due competenze.

Negli atti di amministrazione si riscontra sempre un diritto, che nascendo dalla eguaglianza delle giuridiche condizioni delle due parti, ove siano in contesa, non può essere altrimenti giudicato che dalla giurisdizione ordinaria. Negli atti d'impero sono gl'interessi quelli di cui più ordinariamente si tratta, e finchè la contesa si aggira sulla loro estimazione, non si esce dal campo delle funzioni e degli organi amministrativi. Ma se l'interesse è stato elevato dalla legge a dignità di *diritto*, la natura dell'atto amministrativo non muta la competenza. Epperò la legge del 20 marzo 1865 deferisce al potere giudiziario tutte le materie nelle quali si faccia questione di un *diritto civile* o *politico*, comunque vi possa essere *interessata* la pubblica amministrazione: frase che comprende tutti gli atti di *gestione*; ed ancorchè sieno stati emanati *provvedimenti* del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa; frase più energica e più significativa che contiene in sé indubbiamente tutti gli atti d'impero.

XII. Non dunque dalla varia natura della legge da eseguire, o dalla diversa qualità dell'atto di esecuzione, la legge trae la divisione dei due poteri amministrativo e giudiziario, ma sì bene dalla essenzial differenza delle loro funzioni e dalla diversità dell'obbietto di cui si contende.

Ampissime senza dubbio sono le funzioni assegnate per i fini dello Stato al potere esecutivo, funzioni che esso compie mercè i varii rami ed i varii organi amministrativi. Per questa ampiezza di attribuzioni un illustre statista moderno, il Bluntschli, sostiene non esser corretta la formula di potere esecutivo, e non esprimer essa esattamente nè il carattere essenziale del governo, nè le relazioni sue col potere legislativo e giudiziario. Le funzioni del governo, scrive egli, non sono circoscritte alla sola esecuzione della legge. Le regole che il legislatore stabilisce sono le norme ed i limiti giuridici degli atti del governo; ma nella cerchia che esse tracciano, egli decide liberamente, negozia, tratta con gli altri Stati, nomina alle pubbliche funzioni, dà ai funzionari ordini ed istruzioni, prende le misure necessarie per assicurare l'ordine pubblico, provvede e dispone tutto ciò che è utile al bene pubblico. Quello insomma che, secondo l'insigne scrittore, caratterizza il governo, è meno la esecuzione della legge « che il potere di comandare nei limiti di essa tutto quello che in ciascuna specie è giusto ed utile, di proteggere il tutto contro gli attacchi ed i pericoli, di prevenire le sofferenze generali, di rappresentare la nazione. Le quali funzioni, spiegate nella condotta generale dello Stato, costituiscono ciò che dicesi *governo politico*; spiegate nelle specialità e nei particolari costituiscono l'*amministrazione* ». Ma o potere esecutivo o governo, certa cosa è che sempre in vista del bene pubblico esso spiega in tutte codeste funzioni la propria attività; ond'è che la protezione degli interessi pubblici costituisce lo scopo e la missione sua essenziale.

Il potere giudiziario ha altro mandato, quello di armonizzare nel diritto le libertà cooperanti, siano private, siano pubbliche, col deciderne i conflitti. Questo potere, scrive lo stesso Bluntschli, è sovente definito quello che *giudica*. La definizione « è poco esatta, giacchè l'azione di *giudicare*, ossia di riconoscere e dichiarare il diritto in un dato caso, non è necessariamente funzione da autorità, nè esercizio di

pubblico potere. Simigliante ufficio può essere bene affidato a persone private, quali erano nell'antica Roma i giudici, *judices*; nel medio evo gli assessori, *schöffen*; oggi gli arbitri o i giurati. L'essenza del potere giudiziario sta invece nel proteggere e serbare illeso il diritto (*richten*), o per servirci dell'espressione romana, essa consiste meno in *judicio* che in *jure* ». Per questa protezione giuridica del diritto il potere giudiziario si distingue essenzialmente dal governo o potere amministrativo. Esso non agisce da arbitro e moderatore come questo, non pronunzia per via di disposizioni generali o regolamentari, ma, richiesto, protegge ed applica nella causa che gli è sottomessa il diritto riconosciuto o confessato ¹¹.

Da qui, signori, la formula adottata dalla scienza, dalla legislazione e dalla giurisprudenza, diretta a fissare i limiti della competenza delle due autorità, cioè materia propria dell'amministrazione essere gl'*interessi*, dell'autorità giudiziaria i *diritti*. Il *diritto* suppone sempre un *interesse*; l'*interesse* non sempre un diritto. Sopra questa fondamentale differenza riposa tutto il congegno della legge del 20 marzo 1865.

Si tratta, in vero, di affari nei quali è interessata la pubblica amministrazione, o è intervenuto un provvedimento del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa, provvedimento però che non tocchi alcun diritto civile o politico riconosciuto dalla legge e pel quale la legge conceda un'azione giuridica? Essi rimangono affidati alla discrezione ed alla giustizia dell'autorità amministrativa. Se pure l'atto offenda un interesse privato, le parti non hanno altro rimedio che il ricorso alle stesse autorità amministrative, le quali decidono con decreti motivati, previo il parere de' corpi consulenti che pei diversi casi sieno stati stabiliti dalla legge. Possono sembrare poco efficaci codeste garentie, può credersi necessario il concorso di altre, onde meglio assicurare la giustizia nella amministrazione; sarà questione di nuovi organamenti amministrativi. Ma la na-

tura della competenza non muta, e non riferendosi la questione ad alcun *diritto* leso, essa rimane sempre di ordine amministrativo.

L'atto od il provvedimento amministrativo, di qualunque natura sia, di gestione o d'impero, tocca invece ed offende un diritto civile o politico garantito dalla legge o dal contratto, e sulla esistenza ed estensione del quale sorge questione? La competenza a giudicarne, esce dal campo amministrativo ed entra in quello del potere giudiziario, la cui essenzial missione è riposta appunto nel proteggere e mantenere il *diritto*, dichiarandolo se negato, reintegrandolo se violato, indennizzandolo se è stato leso.

XIII. E qui, signori, accade toccar di volo due osservazioni che possono tornare di grande utilità nel definire per codeste questioni i limiti del potere giudiziario.

Quando si tratta di atti di gestione ed amministrazione propriamente detta, l'amministrazione pubblica contrae, si obbliga come ogni altra persona, e per la natura stessa delle cose si pone con l'altra parte in perfetta eguaglianza di diritti ed obbligazioni. Tutte quindi le questioni che possono sorgere intorno a codesti atti sono essenzialmente di diritto civile, e in tutta la estensione loro di competenza del potere giudiziario. Laonde, in difetto di una legge o di un patto speciale, vogliono esser trattate e decise non altrimenti che secondo le norme e le formalità del diritto comune. Però, non ostante le contrarie osservazioni, io son convinto aver voi correttamente giudicato, nel dichiarare che ogni questione circa la interpretazione od esecuzione de' contratti amministrativi di appalti o di forniture rientri nella competenza giudiziaria, e che mancando un patto o una disposizione speciale di legge, non possa esser giudicata che secondo le norme e le disposizioni della legge generale.

Per l'opposto, negli atti d'imperio e ne' provvedimenti di governo l'autorità amministrativa ha un campo più

largo. La sua azione è più libera e non si arresta che di fronte a un diritto civile o politico. Però il potere giudiziario deve procedere in codeste questioni più cauto e riguardoso, e non spiegare la sua giurisdizione se non quando la domanda si fondi sopra un *diritto* che sia dalla legge giuridicamente guarentito, e che dall'atto amministrativo sia stato leso.

Se non che la lesione del *diritto* può provenire o da difetto di *facoltà*, o da difetto di *competenza*, o da difetto di *forma* nell'atto in questione. Il diritto è leso per difetto di facoltà quando la legge non dava potere di fare l'atto di cui si contende, o ne concedeva il potere in limiti e condizioni diverse. È leso per difetto di competenza quando l'atto emana da chi non aveva potestà di farlo. È leso per difetto di forma quando le guarentigie che la legge stabilisce per la legittimità del provvedimento non sono osservate. In ciascuno di questi casi l'atto amministrativo non è conforme alla legge, e non può avere valore ed effetto giuridico, sia che se ne domandi, sia che se ne oppugni la esecuzione.

Però ogni controversia che nasce sulla *legittimità* dell'atto da cui si pretenda leso un diritto, come sulla intelligenza di esso, è controversia essenzialmente giuridica, di competenza dell'autorità giudiziaria. La quale se per la distinzione dei due poteri non ha in nessun caso facoltà di giudicare del *merito* dell'atto amministrativo, quanto alla opportunità ed alla convenienza sua, questioni queste che riguarderebbero l'uso od abuso del potere conferito, è però sempre competente a giudicare sulla *illegittimità* dell'atto amministrativo, qualora lo si accusi o d'*illegalità* per difetto di forma, o d'*incompetenza* per difetto di potestà, o di *eccesso di potere* per difetto di facoltà. E ciò non per annullare o modificare l'atto stesso, ma per definire i suoi effetti giuridici in rapporto all'oggetto di cui si contende nel giudizio.

Siffatti criterii hanno servito di base alle varie deci-

sioni che in questa complicata materia vi è accaduto pronunziare, ed io credo che essi sieno corretti, rispondano pienamente allo scopo ed al concetto della legge del 1865; e svolti ed applicati con saviezza nei singoli casi varranno a stabilire una giurisprudenza che senza ledere la libertà dell'amministrazione pubblica, sia salvaguardia e tutela al diritto individuale ¹².

XIV. La questione pertanto, o signori, sulla quale ho finora richiamata la vostra attenzione, ne contiene un'altra non meno grave e difficile; quella della responsabilità delle amministrazioni, e singolarmente dello Stato per i fatti dei suoi agenti.

Lo Stato, in vero, siccome ente astratto non agisce che per opera de'suoi rappresentanti, sia che contratti, sia che per i fini supremi delle sue funzioni operi e provveda. Ora, se fosse vero che lo Stato e le amministrazioni pubbliche non dovessero rispondere del fatto de' loro funzionarii, sarebbe, contro ogni principio di ragione e contro la essenza stessa e lo scopo loro, distrutta ogni loro obbligazione, e tornerebbe affatto vana ed inutile la legge sul contenzioso amministrativo, sulla quale ci siamo soffermati, e che fu dettata appositamente per dichiarare l'amministrazione non solo obbligata, ma obbligata per diritto comune e nelle forme ordinarie, di rispondere ai privati per ogni diritto civile o politico offeso.

Però la responsabilità dello Stato e delle pubbliche amministrazioni pei fatti de' loro funzionari, in tesi generale, non può esser negata, imperocchè se l'amministrazione pubblica contrae obblighi, non altrimenti può contrarli che per i fatti de'suoi agenti. Ma quale è il fondamento giuridico di codesta responsabilità? È essa diretta, pel solo fatto proprio dell'amministrazione, o anche indiretta pel fatto colposo o doloso de'suoi agenti? A quali atti si estende, a quelli soli di gestione per i quali lo Stato sia in rapporto di diritto privato con i terzi, o com-

prende anche gli atti d'impero nei quali lo Stato agisce come governo per i fini suoi essenziali? Quali sono i criteri per scernere nelle molteplici funzioni dello Stato e nel reciproco loro legame gli atti di gestione da quelli d'impero? A quali di queste categorie vogliono attribuirsi gli atti che lo Stato, persona giuridica, compie a servizio dello Stato, istituzione politica? Codesta responsabilità infine, ove esista, è principale e diretta, o soltanto sussidiaria e subordinata?

Queste ed altre gravissime questioni si contengono in quella generale che ho accennata; la quale costituisce uno dei più ardui e combattuti problemi che agitano la moderna letteratura giuridica, la giurisprudenza e la legislazione, e dove la varietà delle opinioni sui principii si complica spesso e si confonde con la inconseguenza delle applicazioni. Lo stato delle cose è sì grave che non solo presso di noi, ma in quasi tutti i paesi civili il legislatore chiamato a ripararvi ha tentato e ritentato la soluzione del problema con progetti e controprogetti che si tirano innanzi da oltre mezzo secolo; ma giunto al nodo della questione ha rifuggito dal risolverla, e ne ha lasciato la responsabilità alla dottrina ed ai Tribunali. E questi, a loro volta, sono sì discordi e sì fluttuanti nei principii e nelle applicazioni, che l'arduo problema *adhuc sub iudice est*, ne vi è segno di prossima risoluzione¹³.

Ancora nell'anno testè finito son venuti in luce due pregevoli lavori sulla grave questione; l'uno a Francoforte sul Meno scritto da un chiaro professore dell'Università di Dorpat, Edgardo Loening, l'altro a Roma, scritto da un egregio professore dell'Università romana, Lorenzo Mencci, i quali hanno largamente trattato l'arduo tema, ma con conclusioni affatto diverse; e quello che è più degno di nota, con conclusioni che più si discostano dalle teoriche prevalenti nei rispettivi paesi. Il professore tedesco contraddicendo la dottrina della responsabilità dello Stato, la quale prevale in Germania, propugna la irrespon-

sabilità assoluta dello Stato per gli atti illegittimi de' suoi funzionari, a meno che si tratti di dolo o di colpa commessi nella stipulazione od esecuzione de' patti contrattuali ¹⁴. Il professore italiano, per contrario, scostandosi dalle opinioni più generalmente seguite in Italia, si è fatto con larga copia di argomenti a sostenere la responsabilità dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, non solo per i fatti leciti o illeciti compiuti dai loro agenti nei patti contrattuali, ma ancora pe' fatti illeciti commessi nell'esercizio delle loro funzioni amministrative o politiche, se per essi avvenga che sieno danneggiati gli altrui diritti ¹⁵.

Ora, signori, io non mi farò ad esaminare le varie opinioni sul contrastato tema, nè a tracciare una teorica che possa servire alla risoluzione delle molteplici questioni che ad esso si attengono. Nol potrei per la brevità del tempo che rimane al mio discorso; nol potrei perchè, a mio senso, non è giunta la questione a tal maturità che permetta segnare una dottrina recisa e sicura. Si ha ancora bisogno dell'opera assidua e quotidiana della giurisprudenza, che studiando e risolvendo i singoli casi prepari la dottrina dei principii e crei quella coscienza giuridica, che è la più sicura norma per la risoluzione delle grandi questioni di diritto. Ho voluto pel momento richiamare soltanto la vostra attenzione sull'entità e gravità dell'argomento, affinchè ogniquale volta vi accada deciderne un punto, vi ricordiate della importanza somma di ogni vostra decisione.

XV. E perchè si possa meglio apprezzare l'importanza e la difficoltà del problema, tollerate, o signori, che accenni in brevi tratti le opinioni, che più prevalenti, se ne disputano la soluzione.

E prima d'impegnarmi in questa rivista parmi non sia mestieri dichiarare che quando si parla di responsabilità dello Stato, non s'intende già di tutti i poteri che lo costituiscono. Il potere legislativo, organo diretto della

sovranità, è di sua natura irresponsabile. La legge è sempre obbligatoria, e l'obbligo di eseguirla esclude ogni responsabilità del potere che l'ha fatta. Laonde se mai accada che una legge violi de' diritti individuali, la parte lesa non ha nè ricorso, nè azione a proporre. Negli Stati Uniti di America si ha una legge comune a tutti gli Stati federali che è la costituzione, e perchè questa legge comune non sia dalle leggi de' singoli Stati violata, vi sono le corti federali ed in ispecie la suprema Corte di cassazione che giudicano della conformità di queste leggi con la costituzione, e come incostituzionali non danno loro esecuzione, se violano alcuno de' diritti consacrati nel patto fondamentale dell'unione. Nel diritto pubblico europeo la legge è fuori contestazione. I tribunali hanno il diritto ed il dovere di non applicare gli atti del potere esecutivo se non in quanto sieno conformi alla legge, ma non possono farsi giudici di essa, nè dare adito ad alcuna azione d'indenizzazione per i suoi effetti.

È lo stesso pel potere giudiziario. Organo diretto della legge, indipendente da ogni altro potere, esso non può per le sue decisioni rendere responsabile lo Stato. La legge assoggetta, in taluni casi di dolo e di grave colpa, i magistrati alla responsabilità del loro fatto, ma l'azione non è diretta contro lo Stato; si arresta al magistrato incolpato. Per questo stesso il principio della responsabilità si tiene in confini più ristretti che per ogni altro; si fonda meno sulla colpa che sul dolo e la intenzione di nuocere. La legge cove di una presunzione di verità i giudicati, perchè il rispetto alla giustizia ed ai suoi pronunciati è una delle basi dell'ordine sociale; e per alte ragioni di ordine pubblico non ha voluto permettere che, sotto pretesto di risarcimento di danni, per ogni lieve fallo si aprisse l'adito a giudizi passionati contro i giudici, e il prestigio della giustizia fosse giornalmente attaccato e compromesso.

Una sola eccezione, che io mi sappia, è stata fatta a

questo sistema, ed è nella legislazione austriaca. Fino al 1867 la responsabilità dello Stato per i fatti giudiziari non era ivi stabilita, che per le consegne fatte in conformità della legge alle autorità giudiziarie o ai loro delegati ed ai funzionarii incaricati di ricevere le contribuzioni e i depositi, ai termini di una legge del 12 marzo 1859; e per i danni che potessero risultare da illegalità commesse dai funzionarii dell'ordine giudiziario o amministrativo nei procedimenti per reati di stampa, secondo le disposizioni della legge del 17 dicembre 1862. Ma in quel grande rimaneggiamento di costituzioni e di leggi che ebbe luogo in Austria nel 1867, la eccezione divenne regola. L'articolo 9 della legge organica del 21 dicembre 1867 sul potere giudiziario stabilisce, che « indipendentemente dagli altri mezzi che può fornire la procedura, è concessa un'azione contro lo Stato e i funzionarii dell'ordine giudiziario per i torti da essi cagionati nell'esercizio delle loro funzioni, e che questo diritto di azione sarebbe stato regolato da una legge speciale ». Questa legge speciale è stata pubblicata il 12 luglio 1872; e comunque confusa alquanto per le definizioni, e complicata molto per i procedimenti che ordina, ripete l'obbligo della responsabilità non pure de' funzionarii giudiziari, che dello Stato per i danni da essi cagionati nello esercizio delle loro funzioni. Restringe però codesta obbligazione ai soli danni che provengano da *eccesso di potere*, e dichiara che il funzionario responsabile è obbligato qual debitore principale, e lo Stato quale garante incaricato di pagare per conto altrui ¹⁶.

Queste disposizioni però non si riscontrano in altre legislazioni, e per verità esse sono poco conformi all'indole del potere giudiziario ed estendono la responsabilità dello Stato oltre ogni ragionevole confine. Per noi, come per la massima parte degli Stati moderni, il sistema generalmente seguito è quello della irresponsabilità dello Stato sì per gli atti del potere legislativo, che per quelli del potere giudiziario. Onde la questione della responsabilità

si circoscrive unicamente agli atti del potere esecutivo, a quelli, cioè, che esso, amministrazione o governo, esegue per mezzo de' suoi funzionarii pel compimento delle molteplici funzioni che gli sono affidate, e che ledano un diritto altrui.

E qui si presenta innanzi tutto l'esempio di due grandi paesi, l'Inghilterra e l'America, nei quali stabilita, sotto certe guarentigie, la responsabilità degli ufficiali pubblici per i fatti illeciti e dannosi commessi nell'esercizio delle loro funzioni, ed applicata questa con grandissima severità e rigore, quella dello Stato non è ammessa che in nessuno, o in rarissimo caso. Ma è stato con ragione osservato, esser la differenza fra il sistema inglese ed americano e quello propugnato nella maggior parte delle nazioni continentali più apparente che reale, e dipender essa non già da un modo diverso d'intendere la responsabilità civile, ma dalla diversità delle funzioni che, per un concorso di felici circostanze, sono in Inghilterra ed in America unicamente affidate allo Stato. Circoscritte queste in special modo al mantenimento dell'ordine e della sicurezza in servizio della libertà, che sono le attribuzioni più essenziali della sovranità dello Stato, la sua responsabilità civile si sottrae a tutta quella larghezza e frequenza di casi ai quali può trovarsi soggetta la responsabilità degli Stati del continente. Posti questi in condizioni diverse non han potuto dare al principio del *self government* l'estensione che esso ha nella vita sociale dell'Inghilterra e dell'America, e sono stati, e saranno per lungo tempo ancora, costretti a spiegare la loro azione in tanti svariati rami di pubblica amministrazione, sotto pena di vedere arrestato o travolto il progresso sociale. Ora a misura che cresce l'azione dello Stato, ne crescono gli obblighi e la responsabilità; e per l'aumento appunto di attribuzioni nel potere pubblico onde provvedere ai nuovi bisogni ed alle nuove esigenze della vita nazionale, si sono al nostro tempo ridestate più vive ed imperiose le grandi questioni

sulla natura dello Stato e sui suoi limiti, sulla responsabilità sua e de' suoi ufficiali.

XVI. Ora, signori, le opinioni che più si distinguono intorno a questa ultima questione, si possono dividere in tre grandi categorie: quelle che propugnano l'irresponsabilità, in genere, dello Stato; quelle che ne sostengono, in massima, la responsabilità; e quelle che seguono una dottrina media, ed ammettono o negano la responsabilità secondo la natura dell'atto o la qualità delle funzioni esercitate dallo Stato.

Il primo sistema è antico; era quello de' regalisti che proclamavano l'infallibilità del sovrano. Esso è stato rimodernato, ed adattato alle nuove dottrine sullo Stato, su la sua costituzione ed i suoi fini in un ragionamento che può compendiarsi nei seguenti termini. Lo Stato, ente astratto, costituito a scopo d'interesse pubblico, quando con norme certe e speciali opera nelle alte sfere del diritto pubblico, per necessità politica e per alti doveri morali, non può assoggettarsi a norme di diritto privato. Obbligato a spiegare la sua azione per mezzo di funzionarii nei quali deve per forza di sua natura personificarsi, non può tenersi responsabile delle loro colpe, come quei che per interesse proprio e spontaneamente si faccia rappresentare da altri negli atti della vita. Ogni abuso del funzionario è un eccesso di mandato, pel quale il mandante non è responsabile, ma solo l'agente che lo commise. Solo quando lo Stato agisce come persona civile, a titolo di contraente o di proprietario, può tenersi responsabile a norma del diritto comune ¹⁷.

Il secondo sistema quello che ammette per massima la responsabilità dello Stato, ha per sè l'autorità di molti scrittori. Propugnato da chiari giureconsulti, accolto dal congresso giuridico tedesco del 1867 e 1871, esso si fonda sopra parecchie sentenze della Cassazione francese e belga, e sopra non pochi pareri del Consiglio di Stato della Francia,

e si avvalora dell'esempio di alcune leggi della Germania e dell'Austria. Il principio da cui muove codesto sistema, si compendia in questo concetto. L'amministrazione pubblica, operante anche essa per legge e nel campo della legge, è arbitra nella sfera della sua libertà, ma a patto di non trascendere. Quando uscendo da questa sfera invade quella della libertà privata e lede un diritto, qualunque esso sia, e comunque il faccia direttamente o indirettamente per mezzo de' suoi agenti, è responsabile delle conseguenze ed è tenuta alla riparazione. La sua missione d'interesse pubblico, la sua costituzione, le sue leggi speciali, non possono lasciarla impunita dalle trasgressioni e dalle violazioni del diritto. E come essa, sia per sè stessa, sia per i fini per cui opera, risente il vantaggio ed il comodo de' fatti de' suoi funzionarii, così, per un alto principio di giustizia, deve rispondere dei danni che essi cagionano, ove abusando dell'autorità dei mezzi e della forza che loro confida, offendano un diritto altrui ¹⁸.

Tuttavia, signori, codeste opinioni tuttochè estreme nel principio da cui partono, non sono così recise e contrarie nelle conseguenze. La responsabilità e la irresponsabilità non è mai intesa in modo assoluto, e quelli stessi che la formulano in principio, ora per un alto sentimento di giustizia, ora per una potente ragione di convenienza politica, la restringono con eccezioni, limitazioni e condizioni che ne distinguono o ne temperano l'applicazione. Da qui i sistemi medii che ammettono o ricusano la responsabilità dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, secondo la natura degli atti, o secondo la qualità delle funzioni cui l'atto si riferisce.

XVII. Fra i primi di codesti sistemi, si disegna la teoria che distingue la responsabilità dello Stato tra contratti e quasi delitti, ammettendola per quelli e respingendola per questi. E in più special modo, la dottrina la quale, pur ponendo in principio la irresponsabilità dello Stato pei fatti

de' suoi funzionarii, insegna tuttavia doversi distinguere fra gli atti che si riferiscono alla missione accessoria e non naturale dello Stato, e quelli che han rapporto alle sue funzioni proprie ed essenziali; essere per i primi responsabile lo Stato, siccome nelle relazioni di diritto privato; non esserlo pei secondi comechè regolati da ragioni di diritto pubblico, per le quali il funzionario non si compenetra ed identifica con la pubblica amministrazione, ma agisce per mandato necessario e per una funzione sociale nell'interesse comune. Dalla qual regola eccettua nondimeno i funzionarii che agiscono sotto l'immediata vigilanza o direzione del governo o sia della suprema autorità, come la milizia, le guardie doganali e simili, e i danni cagionati altrui in occasione degli atti che addimanda d'*interna gestione di ufficio* per gl'interessi privati de' cittadini affidati per legge alle pubbliche amministrazioni, come, ad esempio, le sottrazioni di rendita iscritta, di depositi doganali, depositi di valori ed altre cose simiglienti ¹⁹.

Primeggia fra i secondi degli additati sistemi la dottrina che è la più generalmente seguita e che all'ultima indicata molto si avvicina; la quale distingue due ordini di fatti e di funzioni, anzi due principali qualità di persona nello Stato, l'una sovrana, politica, propria e primaria, agente direttamente ed immediatamente per lo scopo suo essenziale, come quando tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; l'altra giuridica, civile, secondaria o impropria per la quale lo Stato è proprietario e possessore, ha crediti e debiti, contratta ed agisce in giudizio. Nel primo dei due aspetti, si sostiene essere inapplicabile allo Stato (e lo stesso deve dirsi dei comuni e delle provincie), la teoria del quasi delitto e l'articolo 1153, perocchè questo, come tutto il codice civile, è inteso a regolare gl'interessi di ordine privato, e quindi non è da estendere a pubbliche funzioni istituite per l'ordine pubblico, i cui agenti non possono riguardarsi come commessi e preposti dell'amministrazione, ma quali delegati

investiti delle sovrane attribuzioni dello Stato, retti da leggi speciali e dal diritto pubblico. Nel secondo aspetto per contrario, lo Stato, si dice, non figura che come persona giuridica, che si mette in contatto coi privati, e quindi si sottopone a tutte le regole e le responsabilità delle private persone, benchè anche codesti atti servano poi come mezzi per compiere l'alto ufficio di protezione e di tutela, che è il suo scopo essenziale.

Questa dottrina esposta in Francia dal Larombière, illustrata in Italia dal pregiato libro del Bonasi, commentata ed applicata sotto forme diverse da altri insigni scrittori, è stata seguita da molti giudicati italiani e stranieri e da parecchie vostre decisioni. E non si può sconsigliare che essa si presenti sorretta da grande corredo di argomenti, e si mostri insieme la più prudente e la meno pericolosa ²⁰.

Tuttavia, signori, essa non è senza difficoltà sia rispetto al principio su cui si fonda, sia riguardo alle applicazioni cui può dar luogo. Io lo dissi altra volta, e il dubbio mio non è stato chiarito, quella duplice funzione che compie lo Stato, e sempre per i suoi fini supremi, basta essa a scindere la sua unità ed a creare quella doppia persona che si vuole scorgere ne' suoi atti? Ed ammessa quella duplicità di persona tra Stato *governo* e Stato *amministrazione*, vi ha egli una sufficiente ragione di giustizia per negare nell'un caso ed ammettere nell'altro la sua responsabilità per i fatti illeciti de' suoi funzionarii, quando gli uni e gli altri sono eletti da lui, e gli uni e gli altri agendo per esso e in suo nome violano il diritto altrui nell'esercizio delle loro funzioni?

Ancora; vinta questa difficoltà al principio su cui la dottrina si fonda, ne sorgono altre più complicate circa la sua applicazione. La prima condizione, in vero, onde applicare correttamente questa teoria sta nel definire quali sieno le funzioni politiche e quali le civili dello Stato; in quali casi esso agisca come governo, in quali come amministra-

zione; se è come governo o come amministrazione che agisce quando fonda e dirige alcuni servizi pubblici d'interesse generale, e in quali di questi servizi gli ufficiali pubblici vogliono essere considerati come investiti dalla legge delle funzioni che esercitano, sì che non impegnano con gli atti loro la responsabilità dello Stato; in quali invece sieno a ritenersi come suoi preposti e commessi, la cui responsabilità risale sino allo Stato come committente. Questioni son queste difficilissime, sulle quali le opinioni sono siffattamente discordi che quasi tolgono forza ed effetto al principio. E ciò perchè essendo quelle due azioni dello Stato l'una strumento ed accessorio dell'altra, si toccano in tanti punti, s'intrecciano e si complicano in tante guise, che si rende arduissimo lo scernere e separare l'una dall'altra.

XVIII. Ora io l'ho detto, o signori, e mi giova ripeterlo, l'esame di tutte codeste questioni non può esser chiuso in un discorso, e la varietà delle opinioni non consente di tracciare, soprattutto da questo posto, una dottrina che possa servire di norma sicura alla loro risoluzione. Solamente se dovessi indicare un principio che potesse servire di scorta nello esame delle due principali difficoltà, nelle quali sostanzialmente si concentra l'attuale problema, quella cioè di definire a quali atti si estenda la responsabilità dello Stato, ed a quali de' suoi funzionarii; io lo torrei volentieri dalla dottrina del Laurent. Meglio che affaticarsi a ricercare se l'atto fu compito dallo Stato o in suo nome, come potere politico o come persona civile, come atto d'impero o di amministrazione, più giusto e più logico è il vedere se esso abbia veramente leso un diritto, e per questa lesione cagionato un danno. Quando si ha un *diritto* leso e danno cagionato, qualunque sia l'atto onde promani, l'azione di risarcimento pare non possa esser negata, perchè la responsabilità è una regola universale di giustizia che comprende tutti. Quando non vi ha diritto leso,

ancorchè vi sia stato danno, non vi ha luogo ad alcuno indennizzamento. Questa teorica, partendo da un principio più netto, reca nella pratica alle stesse conseguenze cui più faticosamente si giunge mercè le altre distinzioni. Ed infatti, quando ben si considerano i varii casi trattati dalla giurisprudenza, si scorge che è la mancanza del diritto, più che la qualità dell'atto, quella che in molti rendeva inammissibile l'azione.

E quanto al vedere se il funzionario che ha commesso l'atto lesivo abbia agito come investito di funzioni proprie, o come agente e preposto dello Stato, parmi possa pur ritenersi col Laurent esser più questione di fatto che di diritto, quella di estimare per ciascuna specie il rapporto che esista fra lo Stato ed il funzionario, e se nel caso possa esser applicato il concetto giuridico di preposto e committente ²¹.

Qualunque dottrina pertanto si segua, certa cosa è che ognuna di codeste questioni chiude in se un supremo interesse. Qui ogni deviamiento ed ogni eccesso può esser funesto. La responsabilità estesa oltre i legittimi confini, non solo ruina lo Stato, ma ne rende lenta ed impacciata l'azione. Tolta o ristretta oltre i giusti termini, lascia indifeso l'individuo e rende illusorio il diritto che la legge ha voluto garentire.

XIX. Però quando, o signori, considero i grandi interessi che sono affidati alla Magistratura ed i gravi doveri che ella ha da compiere, resto sempre più convinto dell'altezza in cui vuole esser tenuta, e della suprema necessità delle guarentigie che devono, nell'interesse di tutti, assicurarne la imparzialità e la indipendenza. Potere superiore ai rivolgimenti, posto tra la nazione ed il governo a tutela del diritto, essa deve esser libera da ogni influenza che possa turbarne la coscienza o indebolirne la religione del dovere. A queste sole condizioni le si può senza pericolo affidare la grande missione di giudicare a quali atti debba

accordare, a quali rifiutare la sanzione giudiziaria. A queste sole condizioni si può confidare che valga a compiere l'altissimo mandato di mantenere per i sommi e gl'infini eguale il diritto: « *Omnibus summis, infimisque jura æquare* » ²².

Io ho in questi giorni letto con grandissimo dolore il discorso inaugurale del Procuratore generale Dauphin innanzi la Corte d'Appello di Parigi, e seguito la discussione presso la Camera francese sul progetto di legge concernente la pretesa riforma giudiziaria e la sospensione della inamovibilità della magistratura, onde compiere quella che con linguaggio modesto dicesi *epurazione*, ma che nei momenti di crisi e di passioni prende sovente forme ben altre. Il quadro che vi si fa delle condizioni giudiziarie non è certo lusinghiero; più nero per i magistrati amovibili, meno per gli inamovibili, messi dall'inamovibilità loro più al covertto dalle influenze partigiane; ma per gli uni e per gli altri assai triste. « I giudici di pace, dice quel Procuratore generale, sono oggi più preoccupati d'indagare le opinioni politiche de' loro giudicabili, che [il merito de' loro processi, e si domandano se una buona elezione non valga meglio che un buon giudizio ». Per le Corti ed i Tribunali il male è minore, ma si afferma, le influenze politiche avere ogni giorno più peso nelle nomine e nelle promozioni de' magistrati. « Io non posso, soggiunge il Procuratore generale Dauphin, che sollevare il velo della mia amministrazione, ma voi sareste sorpresi se vi mostrassi che vi son parecchi i quali fanno questa ingiuria alle influenze parlamentari di credere che essi possono vendicarsi con denunce, de' cattivi processi che han perduti » ²³.

Io non affermo e non contesto questi fatti; ma perchè dalla tribuna della Camera e dal seggio del Procuratore generale si possa tenere simile linguaggio, bisogna che il male sia grave. Nè so se il rimedio scelto sia opportuno a guarirlo, o per l'esempio possa aggravarlo. Quello che

a me importa notare è, che il peggiore de' mali che possa dovunque temersi per la giustizia è il parteggiare della magistratura o, peggio, la speranza ed il timore delle influenze di parte sull'animo del magistrato.

Noi fortunatamente siamo lungi dallo stato di cose attribuito ai nostri vicini. Il male che essi deplorano è ancora lontano da noi; conviene però vigorosamente operare affinchè non entri. Ed i mezzi migliori per riuscire sono, a mio senso, il tenere alta l'autorità ed il prestigio della magistratura, e lo stabilire solide guarentigie perchè la nomina, l'inalterabilità e l'avanzamento del magistrato non possa mai dipendere dall'arbitrio e dal favore²⁴.

Io ebbi perciò, nell'anno decorso, a lodare l'onorevole Ministro che soprintende agli ordini della giustizia, per avere in un'occasione solenne renduta testimonianza all'onestà ed alla virtù della nostra Magistratura, e per avere solennemente promesso che essa sarebbe stata protetta dagli arbitrii, e non lasciata senza solide guarentigie che potessero far fede della giustizia di ogni atto che la riguardasse. Ed io non ho nulla a mutare a quelle mie parole.

È triste spettacolo invero, o signori, il vedere, ovunque accada, alcuna delle grandi istituzioni dello Stato lasciata senza difesa in preda agli attacchi più vivi e talvolta agli oltraggi più atroci. Le istituzioni si screditano e s'indeboliscono quando non sono sostenute, e con lo scredito e la debolezza loro vengono meno le virtù ed i caratteri di quelli cui sono affidate, e si originano quegli scoraggiamenti, quelle flacchezze, que' travimenti che rattristano ed impensieriscono. Certo gli errori non vanno scusati, e le colpe debbono essere con mano ferma represses; ma gli errori e le colpe de' pochi non devono cadere sull'insieme di un corpo e di un ordine. E se è vero che questi si difendono per sè stessi con le loro opere, col loro passato ed il loro presente, egli è pur mestieri che sieno protetti e tutelati da coloro che ne sono i capi naturali e

che hanno il deposito del loro onore e del loro decoro. Ebbi perciò ragione di dire che l'onorevole Ministro aveva con quelle sue parole compiuto un atto giusto e politico ad un tempo, del quale andava lodato.

E credo che meriti pur lode, per aver creata quella Commissione consultiva che viene eletta da voi fra i vostri colleghi, e che ha il delicato incarico di dare il suo parere sui tramutamenti e le promozioni dei magistrati. Certo non è tutto, nè molto di quello che su tal proposito si possa e debba fare. La legge austriaca del 21 dicembre 1867 sul potere giudiziario, e quella del 21 maggio 1868 sull'esercizio del potere disciplinare contengono guarentigie assai più efficaci, e possono utilmente essere prese ad esempio. La Commissione stessa, come è creata, potrebbe avere, con la motivazione scritta del suo voto, maggiore responsabilità, e dovrebbe forse esser coadiuvata da Commissioni locali, senza di cui le più importanti notizie possono mancarle. Ma è sempre una guarentigia ottenuta, e se non varrà di freno a tutti gli arbitrii, può essere di ostacolo a parecchi; e in cose di tanto momento non si devono lasciare le guarentigie anche lievi, massime quando sono avvalorate dalla virtù e dalla fermezza di coloro cui sono affidate.

XX. Signori, io non saprei licenziarmi da voi e metter fine al mio discorso senza rinnovellare il mio atto di fede nella forza del diritto e nei destini della patria.

Il diritto non è immobile nella storia. Nato dai rapporti dell'uomo con l'uomo, esso progredisce con la ragione umana. Immutabile nei suoi principii, progressivo nei suoi svolgimenti, esso si allarga, si estende, s'ingentilisce, si umanizza col progresso umano; e in ciascuna delle sue evoluzioni acquista impero e dominio maggiore. È la ragione che si sostituisce alla forza; la libertà che domina la fatalità.

So bene che la via di questo progresso non è sempre

piana, facile, spedita. Vi sono fermate in cui l'umanità si raccoglie, stazioni in cui medita, fin'notte in cui dorme. E poi ci è una giustizia per i popoli, come per gl'individui, la quale mette una relazione necessaria e misteriosa fra i fatti umani e le loro conseguenze. Le debolezze ingenerano d'ordinario le colpe, le colpe i delitti, i delitti le punizioni. Da qui le decadenze, le agonie e fino le morti di queste grandi associazioni di uomini che sono le nazioni. Ma se un popolo decade, l'altro rinvigorisce; a fianco all'agonia degli uni, si agita la vita operosa degli altri; le nazioni stesse che si credevano morte, risorgono alla loro ora più forti, più rigogliose, più sagge. Imperocchè, se, come fu bene e scultoriamente detto, « Dio provvidente il dominio straniero diede in pena ai popoli corrotti, fece però sanabili le nazioni ».

E noi, signori, siamo stati testimoni di questa opera portentosa, della risurrezione di un popolo e della ricostituzione di una nazione, compite appunto con la forza del diritto e della libertà. E qui ci si ripresenta al pensiero la grande figura del Re Vittorio Emanuele, intorno al quale, dopo secoli di divisioni, di sacrifici e di dolori, il popolo italiano unanime si raccolse, e che con la sua lealtà ed il patriottismo suo giunse a redimere l'Italia dalla secolare servitù, e porla, una, libera ed indipendente, fra le grandi nazioni.

Ora il Gran Re non è più; ma il suo spirito non è morto, rivive nel suo prode Figliuolo; il suo pensiero ancora ci guida, il suo nome, l'ombra sua ci protegge. Raccolgiamoci perciò fidenti e devoti intorno al trono del giovane Re, che s'impose per dovere di seguire i grandi esempi paterni, e che rimane pietra angolare dell'unità della patria. E prima di riprendere le serene nostre funzioni, mandiamo tutti dal fondo dell'animo un saluto ed un augurio al Re valoroso, alla virtuosa Regina ed ai Principi reali, nel momento che si recano a compiere uno de' grandi doveri de' Re: quello di visitare i popoli per meglio co-

noscerne i bisogni ed esser meglio conosciuti ed amati da loro ²⁵.

Ed ora vogliate, onorevole signor Presidente, richiamare la Corte agli uffizi suoi e dichiarare, nel nome augusto di Umberto I Re d'Italia, incominciato per la Corte di cassazione di Roma il nuovo anno giuridico, 1881.

NOTE

¹ Il numero de'ricorsi in materia civile ascende in Italia a circa 2000, poco più poco meno, per anno. Nel 1877 la Corte di cassazione di Roma decise 1289 di questi ricorsi; nel 1880 ne ha decisi 1043. Con un numero maggiore di magistrati ed uno sforzo maggiore di attività, questo numero di cause può facilmente estendersi a 1400 o 1500. Però ordinata la Corte di cassazione nel modo che fu originata, -con la *Sezione de'ricorsi* e la *Sezione civile*, essa può giungere alla trattazione de'2000 ricorsi annui. Quanto alla Sezione penale indicai nel discorso del 1880 il modo onde ordinarla per bastare al bisogno.

² « La question à résoudre est exclusivement pratique et locale. Il s'agit de savoir si la peine de mort est, ou n'est pas nécessaire. La théorie est hors d'état de répondre à cette question; ce sont les faits recueillis dans les pays qui seuls peuvent fournir la réponse... Que l'on interroge consciencieusement les faits, et que la controverse soit définitivement décidée d'après le résultat de l'expérience. L'enquête démontrera, nous n'en doutons point, que la société peut remplacer la peine du dernier supplice par celle des travaux forcés à perpétuité, sans compromettre la sûreté publique et privée ». HAUS, *La peine de mort*, n. 150.

³ Ved. il recente e lodato opuscolo, *Del pubblico Ministero*, per FRANCESCO LA FRANCESCA, *Avvocato generale presso la Corte di cassazione di Napoli*. Più ampia e di considerazioni più larghe è l'opera, *Del pubblico Ministero in reggimento libero e civile*, per ASSUERO TARTUFARI, Torino, 1868.

⁴ Fra le opere più pregiate del consigliere PACIFICI-MAZZONI vando precipuamente ricordate: *Le istituzioni di diritto civile*, vol. 3, ter. ediz.; e il *Commento al Codice civile italiano*, vol. xv; contenenti il commento, al

2° libro del Codice civile, vol. I a 111; al titolo delle locazioni, vol. IV; ai titoli delle successioni legittime e testamentarie, vol. V a XI; al titolo della vendita, vol. XII e XIII, ed ai privilegi ed ipoteche, vol. XIV e XV.

⁵ È degno di ricordo a questo proposito il decreto di NAPOLEONE I del 5 nevosio anno X, il quale prescriveva, che in ciascun anno il Tribunale di cassazione avesse inviato una deputazione di dodici membri per presentare ai Consoli, in consiglio di Stato, un rapporto onde segnalare i difetti e le lacune che l'esperienza avesse mostrato nelle leggi, gli abusi che si fossero introdotti nella amministrazione della giustizia, ed i mezzi più opportuni per emendar gli uni e riparar gli altri. Questa solennità andò in disuso; ma rimasero le solenni assise annuali della giustizia, celebrate in queste Assemblee generali, e i discorsi del pubblico Ministero, che sotto la modesta forma di narrare quello che si è fatto, hanno il riposto scopo d'indicare il meglio che si possa fare. È l'eco del ricordo di PLINIO: « Ut consulis voce sub titulo gratiarum agendarum, boni quae facerent, recognoscerent, mali, quae facere deberent ». PLIN., *Pan. ad Tr. I.*

⁶ Vedi il celebrato discorso pronunziato dal deputato SILVIO SPAVENTA innanzi ai suoi elettori di Bergamo: « *La giustizia nella amministrazione* ».

⁷ Ved. MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, XI, 6; HELLO, *Du régime constitutionnel*, 2^{me} partie: *De la division des pouvoirs*, tit. 1^{er}, chap. 1^{er} et 3^e; BLUNTSCHLI, *Théorie générale de l'État*, liv. 7^e, chap. V à XI.

⁸ Ved. *Loi sur le Conseil d'État du 24 mai 1872*, art. 9 et 25.

⁹ *Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 sur le pouvoir judiciaire*, art. 14 et 15; e *Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 sur la création d'un tribunal d'empire*. Ved. *Annuaire de législation étrangère*, 4^e année.

¹⁰ Ved. *Legge sul contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865* e *Legge sui conflitti di attribuzioni del 31 marzo 1877*; le Relazioni che ne accompagnarono i progetti e le discussioni che ebbero luogo in Parlamento per la loro votazione.

¹¹ Ved. BLUNTSCHLI, *Théorie générale de l'État*, liv. 7^e, chap. VII.

¹² Ved. articoli 2, 3 e 4 *Legge 20 marzo 1865*, e *Massime della Corte di cassazione di Roma* per gli anni 1876-1877-1878.

¹³ Sono noti i vari tentativi fatti per divenire ad una legge che stabilisca le norme per la responsabilità de' Ministri e degli altri agenti del

potere esecutivo. In Francia sotto il governo della restaurazione si ebbero i progetti del 1815, 1816, 1817 e 1819; sotto quello di Luigi Filippo, i progetti del 1832, 1834, 1835, 1836 e 1839; sotto la repubblica del 1849, quello del 28 febbraio 1849. Nel Belgio vi furono i progetti del 1831, 1864, 1865 e 1871. In Italia quelli del 1849 e 1858, e quello più recente del Ministro MANCINI. Nessuno però di questi progetti ha avuto l'onore della votazione. Solo in Olanda, dopo quattro tentativi falliti nel 1849, 1851, 1853 e 1854, fu adottata la legge del 22 aprile 1855, che risolve in parte l'arduo problema. Anche in Austria l'art. 12 della legge costituzionale del 21 dicembre 1867, *Sull'esercizio del potere esecutivo*, stabilì il principio della responsabilità civile di tutti i funzionari dello Stato, ma rimise ad altra legge il regolarne l'esercizio. Dopo, la legge del 25 luglio 1867 ha spiegato questa responsabilità per rispetto agli atti de' ministri, deferendone, art. 6 e 28, la cognizione ai tribunali ordinari, dopo che l'atto sia stato dichiarato illegale dall'alta Corte. Ved. OSWALD DE KERCHOVE, *De la responsabilité des ministres*; e *Annuaire de législation étrangère*, 4^{me} année.

¹⁴ *Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten*: « La responsabilità dello Stato, per gli atti illegittimi de' suoi funzionarii secondo il diritto privato e pubblico tedesco », pel dottore EDGARDO LOENING, professore di diritto nell'Università di Dorpat, Francoforte 1879.

¹⁵ *Istituzioni di diritto amministrativo* per LORENZO MEUCCI, professore di diritto amministrativo nella R. Università di Roma, Roma, 1879.

¹⁶ *Loi constitutionnelle du 21 décembre 1869 sur le pouvoir judiciaire*, art. 7 et 9; et *Loi du 12 juillet 1872 sur l'exécution de l'art. 9 de la loi de 21 décembre 1869*. - Ved. *Annuaire de légis. étrangère* 2^{me} et 4^{me} année.

¹⁷ Ved. MANTELLINI, *Lo Stato ed il codice civile*, e Circolare 6 marzo 1874 all'Avvocatura erariale. - LOENING, oper. cit.

¹⁸ Ved. H. A. ZACHARIAE, *Über die Haftungs verbindlichkeit des Staats aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten*: « La responsabilità dello Stato per le azioni contrarie alla legge, e le omissioni de' suoi impiegati », 1863. - LOENING, oper. cit., *Introduzione*. - AUBRY et RAU, *Cours de droit français*, tom. x, § 447. - SOURDAT, *Traité général de la responsabilité*, tom. II. - LAURENT, *Principes de droit civil*, tom. XX, tit. v, chap. II, et chap. III. - MEUCCI, oper. cit., tom. I, capo XV. - *Leggi austriache del 21 dicembre 1867 e 12 luglio 1872*. - *Legge prussiana sulle ferrovie e legge del 5 maggio 1871 sui libri fondiarii ed ipotecari*.

¹⁹ Ved. *Nuova Antologia*, febbraio 1874, fasc. 2. - BLUNTSCHLI, *Congresso giuridico tedesco*, vol. 1. - E i pregevoli articoli del professore GABBA sulla responsabilità dello Stato nella *Giurisprudenza italiana*.

²⁰ Ved. LAROMBIÈRE, *Théorie et pratique des obligations*, tom. 5. - ADEODATO BONASI, *Della responsabilità penale e civile de' Ministri e degli altri uffiziali pubblici secondo le leggi del Regno e la giurisprudenza*.

²¹ Ved. LAURENT, *Principes de droit civil*, tom. xx, tit. v, chap. II, § 426 e 427 e chap. III, § 593 e 594.

²² Liv., *Decad.*, II. Fu questa la prima conquista del popolo dell'antica Roma sopra il dispotismo patrizio.

²³ Ved. *Discours de M. le Procureur général DAUPHIN, prononcé le 3 novembre 1880 à la rentrée de la Cour d'appel de Paris*. - CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Discussion de la loi concernant la réforme judiciaire; Journal officiel du 14 au 23 novembre 1880, Discours de M. RIBOT et du rapporteur de la loi, M. WALDEK ROUSSEAU*.

²⁴ Ved. *La réforme judiciaire par M. GEORGES PICOT, de l'Institut de France*, nella *Revue des deux mondes*, 1^{er} décembre 1880, et 1^{er} et 15 janvier 1881, e il recente opuscolo del MIRABELLI, *Sulla inamovibilità della magistratura*.

²⁵ Sono bellissime le parole che TACITO scrive di Agricola, e che vanno qui egregiamente applicate: « Noscere provinciam, nosci exercitui, discere a peritis, sequi optimos, nihilque oppetere iactatione, nihil ob formidinem recusare, simulque et anxius et intentus agere ». TAC., *Agric.*, 5. E quelle che PLINIO dirigeva a TRAIANO: « Melius omnibus quam singulis creditur, singuli enim decipere ac decipi possunt; nemo omnes, omnes neminem fefellerunt... Scis igitur, tibi quemque praestare, quod te videat, quod te frequentet; ac tanto liberalius ac diutius voluptatis huius copiam praebes ». PLINII, *Paneg. ad Traian.*, 48 et 62.