

3956

DISCORSO

PRONUNCIATO DAL

SENATORE GIOVANNI DE FALCO

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 3 gennaio 1884

" Sunt iura, sunt formulae de omnibus rebus constitutae "



ROMA

FORZANI E C., TIPOGRAFI DEL SENATO

1884

SIGNORI,

Mi è dato ancora questa volta salutare con voi l'anno novello, e compiere il monotono dovere di esporre a grandi linee quello che nell'anno testè finito avete fatto, quello che nell'anno ora sorto siete chiamati a fare. È il bilancio dei nostri lavori, poco dilettevole come tutti i bilanci.

Gli anni si succedono rapidi, e in parte simili, dissimili in parte, gli uni agli altri s'incatenano. L'anno che ieri finiva, è parso, sotto molti aspetti, più fortunato di altri che da vicino l'han preceduto. Le nozze del Cugino del Re con una Principessa della Casa Reale di Baviera ne allietarono il principio. La visita del Principe Imperiale di Germania, ospite acclamato del nostro Re ne ha degnamente coronato la fine. L'Italia ha fatto sua, pel matrimonio del Duca di Genova, la letizia della Reale Famiglia, sapendo ad essa unite le sorti della nazione. Ha salutato con affetto, e festeggiato unanime la venuta del prode Figlio del glorioso e potente Imperatore di Germania, come pegno novello del cordiale legame fra le due Case regnanti, dell'amicizia leale fra le due Nazioni, di un avvenire di pace più prospero e più avventuroso¹.

Risollevati ad un tempo il credito e le condizioni nostre all'estero, migliorate abbiamo veduto le industrie, cresciuti i commerci, nuovi valichi e nuove vie aperti alle vaporiere, e quello che più monta, felicemente avviata l'abolizione del corso forzoso, l'oro e l'argento ritornati alle naturali funzioni di moneta. Preparato questo gran fatto dal vigore e dalla costanza degli uomini egregi che in tempi difficili ebbero a governare le finanze dello Stato, e che per serbarne il credito e l'onore seppero essere rigidamente severi e sacrificare la più grande delle blandizie umane, la popolarità; sostenuto dal patriottismo e dai sacrifici magnanimi della nazione; guidato dalla prudenza e dalla saviezza di un Ministro abile, quanto fortunato, esso ha compiuto la redenzione economica dell'Italia, come già la riunione dei vari Stati ne compiva la redenzione politica.

Ma fra l'arridere della sorte, pur non sono mancati dolori e sventure. E qui a noi che l'avemmo compagno al lavoro, sia lecito rammentare la modesta virtù del Pasella, non ha guari estinto. Una intelligenza eletta, un'onestà esemplare, una virtù antica si sono con l'anno spente in Francesco De Sanctis, patriota antico, scrittore insigne, tre volte Ministro della pubblica istruzione, stimato da tutti, per copia di sapere, per rettitudine di carattere, per purità di vita; a questa ora stessa, generalmente rimpianto come uno degli uomini eminenti che hanno illustrato l'Italia, e che ci vanno man mano lasciando³. Le sventure ci hanno colpito quando meno lo si attendeva. I nomi di Ischia e di Casamicciola, con le migliaia di vittime seppellite in un attimo fra miserande macerie, risuoneranno tristemente dolorosi nella storia dell'ottantatrè, assieme ai nomi di altri paesi ancor più miseri, scomparsi del tutto fra tremende convulsioni della terra.

Ma il male non è fatto per regnar solo. A fianco all'immensa ruina furon visti risplendere i più nobili sentimenti dell'umana natura, e se calamità simiglianti a quelle della notte del 28 luglio potessero essere alleviate o di-

minuite da aiuti umani, la tremenda sciagura di Casamicciola lo sarebbe stato dall'affettuoso concorso di universale rimpianto, e di pubblica e privata carità. Nè solo l'Italia, con a capo il suo Re, ma l'Europa tutta e paesi ancor più lontani, si mossero solleciti alla pietà del caso. Popoli e governi, Sovrani e privati, tutti i partiti e tutte le opinioni si unirono ed accordarono per accrescere agli infelici colpiti dal disastro la somma degli aiuti e dei conforti: concorso generoso, tanto più accetto quanto più benevolo e nobilmente offerto. L'Italia serberà riconoscente memoria dell'unanime affetto. La storia lo registrerà come prova luminosa di quella solidarietà e fratellanza umana, « *humani generis cognatio* », nella quale son riposti l'origine e il fondamento del diritto e della giustizia, di cui voi siete i sacerdoti, e nei giorni tranquilli, per la pace degli uomini, dettate gli oracoli sereni⁴.

II. L'opera vostra, in questo salutare ufficio, è stata nell'anno decorso, quale nei precedenti; nè diversa dalle altre, è la statistica dei vostri lavori.

Rammenterete in effetti, signori, che al finire del 1882 presso la vostra Sezione penale rimasero da giudicare 488 ricorsi, dei quali nessuno per causa di morte, 60 soli per condanne a pene criminali. Nel corso del 1883 son pervenuti 1982 ricorsi, che uniti ai 488 dell'anno precedente, danno la cifra di 2470. Fra questi, 563 riguardavano sentenze di Corti di assise, e comprendevano 18 condanne capitali, 64 condanne ai lavori forzati a vita, 169 ai lavori forzati a tempo, 312 a reclusione, relegazione o carcere. Fra i rimanenti, 898 si riferivano a sentenze in materia correzionale; 330, a giudizi per contravvenzioni al diritto comune; 645, a giudizi per contravvenzioni a leggi speciali; 9, a sentenze di accusa.

Voi ne avete giudicato, in seguito a pubblica discussione 1875; in Camera di consiglio, 107; a sezioni unite, 5: in tutto 1987. Di questi, 489 si riferivano a sentenze

di Corti di assise; 662, a giudizi correzionali; 234, a giudizi per contravvenzioni al diritto comune; 483, a sentenze per contravvenzioni a leggi speciali.

Dei 489 ricorsi contro sentenze di Corti di assise, 14 concernevano condanne di morte, ne avete accolti 2, rigettati 12; 54 si riferivano a condanne ai lavori forzati a vita, ne avete ammessi 3, respinti 39, dichiarati inammissibili 12; 153, a condanne ai lavori forzati a tempo, accolti 7, rigettati 110, dichiarati inammissibili 34, rinunziati 2; 268, a condanne alla reclusione, alla relegazione o al carcere, ammessi 19, respinti 159, dichiarati inammissibili 91, rinunziati 8. E così sopra 489 ricorsi per giudizi di assise, avete pronunciato 31 annullamenti, 311 rigetti, 147 dichiarazioni di irricevibilità o di rinuncia al ricorso. La proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti si è tenuta al 10 per 100 circa, fra gli annullamenti ed i ricorsi a poco meno del 7 per 100.

Sopra i 662 ricorsi relativi a sentenze correzionali, avete pronunciato 44 annullamenti, 419 rigetti, 177 dichiarazioni d'inammissibilità, 22 di rinuncia al ricorso. La proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti è stata dell'11 per cento, fra gli annullamenti ed i ricorsi di circa il 7 per cento. Dei 234 ricorsi per giudizi di contravvenzioni al diritto comune, ne avete ammessi 41, rigettati 133, dichiarati inammissibili 41, rinunziati 19. Dei 483, contro sentenze per contravvenzioni a leggi speciali ne avete accolti 66, respinti 267, dichiarati irricevibili o rinunziati 20. La proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti ha raggiunto nelle contravvenzioni al diritto comune il 30 per cento per le contravvenzioni a leggi speciali il 24 per cento. È una molto grave lezione per coloro che credono possibile e propugnano presso di noi il giudice unico, anche per le grandi questioni e i più importanti giudizi.

In Camera di consiglio poi, in seguito a requisitorie scritte dal pubblico Ministero, avete pronunciato 14 annullamenti nell'interesse della legge; risolto 65 conflitti di

giurisdizione; designato in sei casi la corte competente a procedere per reati commessi in diverse giurisdizioni; ordinato per contrarietà di giudicati la revisione di un giudizio correzionale; provveduto sopra 21 istanze per rimessione di cause da una ad altra Corte per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospezione, facendo diritto alla istanza in 10 casi, rigettandola negli altri 11, e infrenando per tal modo il prevalente uso di domande siffatte, paurose o inconsiderate.

Al finire del 1883 son rimasti da decidere 483 ricorsi; 4 per condanne di morte, 10 per condanne ai lavori forzati a vita, 16 per condanne ai lavori forzati a tempo, 44 per condanne alla reclusione o relegazione, 209 per giudizi correzionali, 77 per contravvenzioni al diritto comune, 123 per contravvenzioni a leggi speciali. Il lavoro quindi della sezione penale è stato così di poco maggiore a quello del 1882; i residui dei due anni sono pressochè identici.

III. Differente anche esso di poco da quello dell'anno precedente è stato, signori, il lavoro della sezione civile. Alla fine del 1882 rimasero da giudicare 323 ricorsi civili; 244 competenza della sezione civile, 79 competenza delle sezioni riunite. Nel corso dell'anno ne sono pervenuti 724; 598 spettanti alla prima, 126 alla seconda. Uniti ai 323 del 1882, il numero dei ricorsi civili pel 1883 è stato di 1047; 842 di competenza della sezione civile, 205 di competenza delle sezioni riunite.

Degli 842 ricorsi della sezione civile, 512 si riferivano alle materie ordinarie del diritto comune, e comprendevano 405 sentenze di Corti di appello, 107 di tribunali; 330 si riferivano alle materie speciali deferite alla nostra Corte dalla legge del 12 dicembre 1875, e comprendevano 243 sentenze di Corti di appello, 87 di tribunali. I 206 ricorsi spettanti alle sezioni riunite, comprendevano 10 conflitti di attribuzioni; 103 ricorsi per questioni di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa; 3 reclami

per eccesso di potere contro pronunziati del Consiglio di Stato o della Corte dei conti; 34 ricorsi per contraddizione di sentenze fra la Cassazione e le Corti di rinvio; 55 questioni di competenza fra la Cassazione di Roma e le altre Corti di cassazione.

Voi avete giudicato 766 degli 842 ricorsi; 629 in sezione civile, 137 a sezioni riunite. Sui 629 ricorsi giudicati dalla sezione civile, 364 concernevano materie di diritto comune. Ne avete accolti 158, rigettati 181, dichiarati inammissibili 3, rinunziati 22. Gli altri 265 si riferivano a questioni di diritto finanziario, o attenevano al Fondo pel culto; ne avete accolti 138, respinti 96, dichiarati inammissibili 5, rinunziati 24, provveduto interlocutoriamente sopra 2. La proporzione fra gli annullamenti ed i rigetti è stata quindi, nelle materie di diritto comune di circa il 48 per cento, nelle materie di diritto speciale quella enorme di circa il 54 per cento.

Dei 137 ricorsi poi giudicati a sezioni riunite, 7 si riferivano a conflitti di attribuzioni elevati dai Prefetti, e ne avete ammessi 3, respinti 4; 75 concernevano questioni di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, e in 46 casi avete deciso per la competenza giudiziaria, in 3 per quella della Corte dei conti, in 26 per la competenza dell'autorità amministrativa; 2 contenevano reclami per eccesso di potere contro decisioni della Corte dei conti o del Consiglio di Stato, e li avete rigettati; 19 riguardavano contrarietà di pronunziati fra la Cassazione e le Corti di rinvio, e per 13 avete cassato la sentenza della Corte di merito, per 6 respinto il ricorso; 27 concernevano questioni di competenza fra la Cassazione di Roma e le altre Cassazioni, e per 25 avete dichiarato la competenza della Cassazione di Roma, per 2 quella della Cassazione del luogo della lite; per 7 ricorsi, infine, avete ammesso la rinunzia.

Alla fine del 1883 sono rimasti da giudicare 281 ricorsi; 213 dalla sezione civile, 68 dalle sezioni riunite. Di essi 94 non possono esser portati a discussione per difetto

di deposito di spese o di documenti. Onde i ricorsi pendenti non sono effettivamente che 187; 152 per la sezione civile, 35 per le sezioni riunite: numero esiguo che basta appena al lavoro de' primi mesi.

Io mi affretto, signori, ad uscire da questo molesto ginepraio di numeri e di cifre. Uscitone, compio, innanzi tutto, il gradito debito di rendere in questo anno, come negli altri decorsi, la dovuta lode a voi signor Presidente ed ai vostri egregi Colleghi per la solerte opera compita, e per la costante sollecitudine spiegata nell'amministrazione della giustizia. E mi è grato volgere ad un tempo una parola di ringraziamento e di conforto ai miei egregi Colleghi del pubblico Ministero per la diligente e saggia cooperazione prestata all'arduo lavoro. Sono stato lieto vederne uno, il Bussola, meritamente promosso; auguro sorte simile a quelli che restano. Nè posso ristarmi dal notare la mirabile concordia che, per uniformità di convincimenti, si è verificata fra il pubblico Ministero e la Corte nella risoluzione delle gravi e molteplici questioni trattate. Nelle 1987 cause decise dalla sezione penale, solo 45 casi di discordanza si ebbero fra il pubblico Ministero e la Corte. Nelle 629 cause decise dalla sezione civile, per 593 le conclusioni del Ministero pubblico sono state conformi alla decisione. Per le 132 giudicate a sezioni riunite, discordi le conclusioni dal pronunziato sono state in soli 7 casi.

Al pari degli anni decorsi devo pure render lode agli insigni Avvocati e di Roma, e di ogni parte d'Italia qui convenuti, pel sapiente ed onesto concorso prestato alla opera della giustizia. E mi è debito rivolgere una parola speciale di encomio agli egregi Avvocati dell'Erario, ed al loro illustre Capo, per la dottrina e lo zelo ammirevoli onde hanno difeso gl'interessi dello Stato ad essi affidati. L'ordine degli Avvocati ha avuto anch'esso i suoi dolori per la perdita di uomini insigni che lo illustravano. D'intorno a noi sono stati rimpianti l'avvocato Cataldi del Consiglio dell'ordine, l'avvocato Pagnoncelli presidente del

Consiglio di disciplina dei Procuratori, per onestà e per dottrina ambedue universalmente stimati. È antica gloria italiana quella del Fôro. Essa risale lontano all'antica Roma, dove pretori, giureconsulti ed oratori concorsero a gara a costruire quell'eterno monumento di sapienza civile, che è il Diritto romano. A noi che tramontiamo torna cara la gloriosa tradizione. Voi, giovani, che venite nuovi, e in condizioni delle nostre più felici, custodite gelosi, ed aumentate animosi la splendida eredità degli avi vostri.

IV. Le cifre statistiche che son venuto rilevando non mi offrono pertanto, o signori, materia a grandi osservazioni. Se alcuna cosa volessi notare, non dovrei che ripetere ciò che altre volte mi è accaduto dire. Una grande atonia pare governi il mondo. Se pur si migliora, i miglioramenti procedono a passi lenti e faticosi, e questa condizione si ripercuote e rivela, come in ogni altra cosa, nell'amministrazione della giustizia. Pare proprio vera quella fatale legge di statistica per la quale si afferma, che vi ha in ogni paese, e in un determinato stadio di civiltà, un bilancio annuale di delitti, di sventure, di errori, di liti, che è pagato non meno, anzi più puntualmente delle imposte e dei balzelli che pesano sui contribuenti. Al principio di ogni anno pare si possa dire, all'incirca, quanti suicidi, quanti omicidi, quanti reati, quante nascite, quante morti, quanti matrimoni vanno nel corso di quello a verificarsi. Rimane solo a scrivere i nomi sopra ciascuna di quelle cifre⁵.

I ricorsi ed i reati sono stati, in effetti, nel 1883 pressochè identici a quelli degli anni antecedenti. Nel 1882 furono 1953 ricorsi, fra i quali 620 per sentenze di alto criminale; nel 1883 sono stati 1982, fra cui 563 per condanne a pene criminali. Minori i ricorsi per condanne ai lavori forzati a vita ed a tempo, più numerosi per condanne di morte; 18 in luogo delle 10 che si ebbero nel 1882. Stazionarie, se non peggiori, paion quindi le condi-

zioni della criminalità nelle provincie sottomesse alla vostra giurisdizione; e stazionarie del pari le condizioni dei giudizi.

Quello che può impensierire e che deve sopra ogni altro richiamare l'attenzione del governo per ricercarne le cause ed i rimedi, è il numero delle condanne capitali aumentato per verdetti di giurati a circa il doppio, alla vigilia stessa della presentazione in Parlamento del nuovo codice che della pena di morte propone l'abolizione. Non è già che io creda codesta pena rimedio efficace contro l'imperversar dei reati. Sono convinto, e non da oggi, che non vennero giammai dal patibolo lezioni di morale e di miglioramenti sociali. Ma la società non deve d'altra parte lasciarsi preda all'audacia dei malfattori, e se per rispetto alla vita umana si cancella dal codice la pena del sangue, bisogna sostituirle freni che valgano a tener luogo del supplizio estremo da cui rifugge la civiltà progredita. Però mi ritorna l'antico concetto che il perfezionamento degli ordini penali stia meno nel codice che nella esecuzione delle pene, e per essa negli stabilimenti penali e nella disciplina delle prigioni. Il codice potrà stabilire principi d'imputabilità più o meno scientifici, definizioni di reati più o meno esatte. Ma nella scelta e nella esecuzione delle pene, nella sollecitudine e nella celerità de' giudizi è riposta la precipua efficacia della penalità. Se le pene non sono ordinate ed eseguite in modo da intimorire veracemente ed emendare, il sistema penale manca della forza repressiva necessaria al suo fine. Se i giudizi sono tardi e lenti, la repressione de' delitti è meno certa, la punizione stessa poco esemplare e poco proficua.

La stessa uniformità si scorge, negli andamenti della giustizia civile. Uguale il numero e la qualità dei ricorsi pervenuti alla Corte; eguale il numero e la qualità dei ricorsi decisi. Nessuna specialità offre quindi l'anno testè decorso su quelli che l'han preceduto. Dal confronto dei giudizi in ciascun anno definiti, si può sol rilevare il diminuito loro

numero, non certo per difetto di attività, ma di materiali. Onde potrebbesi, senza pericolo per la necessaria speditezza dei giudizi, riprendere l'opera della unificazione delle Corti supreme, tanto e sì vivamente per lo innanzi propugnata ed ora quasi messa in obbligo, e rimuovere il singolare esempio di cinque Corti ordinate a sistema di cassazione in un sol regno e con una sola legislazione.

Quello che non può rimanere inosservato, è il cresciuto numero delle sentenze che furono soggette ad annullamento. Negli anni precedenti la proporzione fra l'annullamento delle sentenze ed il rigetto dei ricorsi si è tenuta fra il 40 al 42 per 100. Al 1883 nelle materie di diritto comune si è elevata a circa il 48 per 100; nelle materie finanziarie e di diritto speciale ha raggiunto pressochè il 34 per 100; proporzione enorme che dimostra, per le une il fluttuare della giurisprudenza, non ultimo effetto forse della molteplicità delle Corti regolatrici; per le altre, la complicazione e difficoltà delle svariate leggi che le regolano, e forse anche la troppa tendenza dei giudici del merito a mitigarne il rigore: tendenza scusabile, ma non da giustificare, nè da seguire ove ripugni alla legge, di cui il magistrato non deve essere che l'organo impassibile e la schietta parola.

V. E qui potrei metter termine al mio discorso per aver compiuto ciò che le norme segnate a queste annue relazioni impongono. Ma la Corte di cassazione ha negli ordini giudiziari un alto mandato. Chiamata a mantenere l'osservanza delle leggi e l'uniformità della giurisprudenza, essa ha il compito di tener questa in armonia col tempo, con gli avverati progressi, con i nuovi bisogni; conciliare la riverenza per le leggi vigenti col successivo svolgimento delle leggi future; ponderarne i cambiamenti, prepararne le riforme. Maggiore è codesto dovere per la nostra Corte cui attribuzioni speciali sono affidate, e precipue fra esse la custodia dei limiti tra i poteri, e la suprema disciplina della Magistratura. Tollerate perciò che io m'in-

trattenga ancora per poco sopra ciò che, nei tempi presenti, più direttamente a queste vostre funzioni si attiene⁷.

Noi assistiamo, signori, a una grande evoluzione, sociale più che politica. Non vi ha atto o istituto nella vita dei popoli, come in quella degli individui, che non generi tutta una indefinita serie di effetti, dei quali se i primi ed immediati manifestansi contemporaneamente alla loro causa, gli altri svolgonsi in ulteriori periodi, ma con non meno certo ed inevitabile legame. La differenza fra gli uomini di Stato sta precipuamente in questo, che gli uni si attengono all'effetto immediato e visibile; gli altri, i preveggenti, tengono conto non soltanto dell'effetto presente, ma ancora degli effetti successivi che è necessario prevedere.

Ora se vi ha fatto che tenda a modificare sostanzialmente le condizioni degli Stati, è l'estensione ognora crescente del suffragio popolare negli ordini politici ed amministrativi. Cobden, il grande democratico inglese, chiamava il suffragio universale un'ardua avventura « formidable adventure », e lo voleva preceduto da un necessario periodo di preparazione e d'istruzione. I governi non possono non tener conto delle idee, dei bisogni, delle esigenze onde sono spinte le masse profonde che dal monte Aventino discendono verso il Fôro. Certo il governo del paese pel paese è una mirabile forma di costituzione politica nelle società umane, tanto più civili e progredite quanto maggiore è il numero e la capacità di coloro che al regime della cosa pubblica siano atti a concorrere. Il Principe stesso dall'universale cooperazione ed affetto del popolo trae forza ed autorità maggiori. Ma le società democratiche sono soggette, più che le altre, a due tendenze, che generano a volta loro due grandi pericoli. La tendenza che un insigne scrittore inglese, Tomaso Carlyle, ha descritta col nome di « Hero-worship », il culto all'eroe, d'onde il pericolo delle dittature, cesaree o tribunizie; e la tendenza che il vecchio Montesquieu chiamava

« l'esprit d'égalité extrême », il disdegno dell'autorità e l'ansia ad un'estrema eguaglianza, d'onde il pericolo del radicalismo, politico o sociale. È compito precipuo, e sarà grande gloria delle nazioni moderne il tenersi immuni da questo doppio pericolo. Il rimedio più efficace sta nello svolgimento graduale e razionale della libertà, nelle istituzioni e nei costumi che la libertà stessa tutelino e guardino dalle usurpazioni dei pochi, dalle eccedenze dei molti⁸.

L'Italia è per ventura lontana da codesti pericoli; ma ai popoli, come agl'individui, non è dato vivere isolati. Lo spirito del secolo ci penetra d'ogni dove, e ne sono compresi quelli stessi che se ne credono più liberi. Una grande novità, richiesta dalle esigenze del tempo, è pure intervenuta nella nostra legislazione. La nuova legge elettorale, la quale, secondo l'espressione dell'onorevole Presidente del Consiglio, ha « consacrato il suffragio universale fino al suo limite possibile », ha al certo coronato « una delle più grandi riforme che possono rendere glorioso il regno di un Principe, e stringere maggiormente i vincoli che lo uniscono al suo popolo »; ma, a giudizio dello stesso eminente uomo di Stato, « ha portato al diritto pubblico del regno una larga e profonda innovazione⁹ ».

Da questa profonda innovazione e da questa grande riforma promana il bisogno d'istituti e di leggi o nuove, o migliorate, reclamate o promesse sia nel campo amministrativo, sia nel giudiziario, sia nell'economico, ed inteso a meglio armonizzare gli ordini civili con gli ordini politici, affinchè le nuove conquiste della libertà possano ottenere ad un tempo le giuste loro soddisfazioni, ed essere tenute nè invadenti nè invase, nè oppresse nè opprimenti.

Non è mio compito discorrere il lungo tema delle relazioni fra il diritto pubblico e il diritto privato, fra la legislazione civile e la legislazione politica. Ma non credo venire fuori la cerchia dell'ufficio mio se, togliendo argomento dalle più gravi questioni che nel corso dell'anno

vi è accaduto decidere, io richiami l'attenzione vostra sopra tre punti della legislazione a voi più particolarmente affidati, e che hanno per obbietto di vie meglio assicurare la giustizia nella amministrazione, la indipendenza nei tribunali, la preveggenza nelle leggi che si dicono sociali.

VI. Vi accade sovente, signori, d'incontrarvi in quell'ardua questione che è la separazione fra la competenza giudiziaria e l'amministrativa. Di accordo, o quasi, sui principî, la controversia si aggira sempre sui limiti dei due poteri, o più precisamente sui confini di quelle due funzioni dello Stato che sono la giustizia e l'amministrazione. Volendo tenere l'una dall'altra non solo separata, ma distinta affatto e indipendente, accade spesso che la loro reciproca azione o s'intralci, o non si tuteli. Quello che di recente è avvenuto circa i rapporti fra l'amministrazione pubblica e i suoi impiegati, specialmente nelle provincie e nei comuni, ne è fra i mille esempio gravissimo. Si è accagionato di contraddizione la vostra giurisprudenza per avere dapprima ammesso, e poi negato l'azione giudiziaria all'indennizamento di danni verso l'impiegato, senza giusti motivi, dimesso prima del tempo segnato o convenuto. E si è aggiunto esser sì l'ultimo pronunziato vostro conforme ai principî del nostro diritto pubblico, ma condurre però a questa grave conseguenza, che l'ingiustizia dell'atto amministrativo, ove esista, rimanga senza riparo, e chi n'è offeso non abbia a far valere le sue ragioni nè azione, nè giudice, nè difesa¹⁰.

Io credo che nella vostra giurisprudenza la pretesa contraddizione non esista, e che fra la molteplice varietà de' casi il principio giuridico onde furono informate le vostre sentenze, si sia serbato sempre lo stesso: doversi distinguere fra l'amministrazione e l'impiegato i rapporti di diritto pubblico da quelli contrattuali o di diritto privato. Questi rientrar sempre nella competenza del potere giudiziario; i primi, concernenti la disciplina dell'ufficio, spettare alla discrezione dell'autorità amministrativa, e poter

divenire oggetto di contestazione giudiziaria sol quando il provvedimento amministrativo sia posto fuori la facoltà, la competenza o le forme stabilite dalla legge per la legittimità sua. Se non chè ristretta la tutela giudiziaria alla sola legalità dell'atto, non è men vero che l'inconveniente lamentato esista, e si riscontri non solo nel caso indicato, ma nell'infinita serie degli atti e provvedimenti lasciati alla prudenza ed alla discrezione dell'autorità amministrativa.

Forse un rimedio al male era stato dalla legge preveduto nel ricorso in via gerarchica concesso per tutti gli affari sottratti alla competenza giudiziaria, e con autorità ed efficacia maggiore, nel voto richiesto dal Consiglio di Stato sui ricorsi al Re contro « la legittimità di provvedimenti amministrativi, sui quali sono esauriti o non possono proporsi domande di riparazione in via gerarchica ». Pubblicata la legge sul Consiglio di Stato nel giorno stesso che la legge sul contenzioso amministrativo, la frase « legittimità dei provvedimenti amministrativi » adoperata dalla prima di esse leggi, nel definire la competenza del Consiglio di Stato, non pare debba intendersi nel senso rigoroso di « legalità dell'atto ». Questa comprende sempre una questione di diritto civile o politico, e come tale l'altra legge la deferisce al potere giudiziario, cui impone di non dare esecuzione agli atti o provvedimenti amministrativi se non in quanto sieno resi in conformità alla legge. La « legittimità » dell'atto sulla quale è chiamato ad avvisare il Consiglio di Stato, sembra quindi riferirsi meno all'eccesso, che all'abuso di potere, meno al difetto di competenza e di forma nel provvedimento, che alla sua giustizia ed opportunità ¹¹. Ma una giurisprudenza costante del Consiglio di Stato ha inteso la « legittimità » dell'atto nel senso ristretto di « legalità ». E da qui è nato che chi abbia a dolersi della ingiustizia intrinseca dell'atto, vede non di rado respinto il suo reclamo, per difetto di competenza, e dall'autorità giudiziaria e dall'autorità amministrativa.

Siffatto inconveniente proviene dal fatto che, per i rapporti fra l'amministrazione pubblica e il privato, noi ci siamo allontanati ad un tempo dal sistema seguito in Inghilterra e da quello seguito in Francia, le due grandi nazioni che ci han preceduto nel cammino della libertà, e sull'esempio del Belgio abbiamo seguito un sistema medio fra l'inglese ed il francese, il quale per produrre i suoi effetti ha mestieri esser completato nella legislazione, svolto ed applicato con grande saviezza nella giurisprudenza.

VII. Quello, signori, che più differenzia il regime inglese dai regimi del continente, è la grande autorità data al potere giudiziario, e il largo campo ove esso è chiamato ad esplicitarla. La prerogativa che il popolo inglese segnala con più sentito orgoglio e serba con più religioso rispetto, è compresa nella famosa massima, « ogni torto trova il suo rimedio nel diritto: *Where there is a wrong, there is a remedy* ». Per essa nessuna contestazione, di qualunque natura sia, è sottratta al potere giudiziario. L'amministrazione pubblica è di regola sotto la vigilanza della giustizia, e ogni ufficiale pubblico può esser citato dinanzi ai tribunali da chiunque si tenga leso, e non solo dai suoi atti, ma anche dalle sue omissioni colpevoli. L'ispettore delle strade che non curi la diligente manutenzione di una via pubblica, l'agente della legge dei poveri che rifiuti, senza giusti motivi, di sovvenire un individuo, possono essere tradotti davanti al potere giudiziario, e condannati del pari che ogni altro funzionario pubblico, il quale con atto o provvedimento illegittimo od abusivo abbia recato ad altri un danno. Da qui il grande numero di giurisdizioni e di tribunali diversi. Un diligente scrittore ne enumera 87; 66 per l'Inghilterra e il paese di Galles, 8 per la Scozia, 13 per l'Irlanda.

Sarebbe difficile delineare la competenza e le funzioni di ciascuna di quelle giurisdizioni. Nessuna cosa è si di-

versa dall'indole e dalle abitudini delle nazioni continentali di Europa, quanto gli usi e le forme giudiziarie inglesi. Opera di secoli, costruita mano a mano a misura del bisogno, essa manca di quella simmetria ed unità cui noi siamo avvezzi, e che cerchiamo innanzi tutto nelle nostre istituzioni create sotto l'impero d'idee filosofiche ed astratte, più che sotto quello delle necessità storiche e dell'esperienza. Ma appunto perchè nate e svolte progressivamente col tempo, siffatte giurisdizioni sono intimamente legate ai costumi inglesi, e vi mantengono vivo ed intenso il sentimento della giustizia. Guarentigie della indipendenza e della rettitudine di questa sono, l'alta posizione dei giudici, l'intervento del giuri in tutte le questioni di fatto penali civili, la molteplicità degli appelli e delle revisioni. Unico d'ordinario il giudice del diritto, ma il suo pronunciato non è tenuto infallibile. Se ne appella al giudice superiore, e da questo sovente alla Corte cui esso appartiene. E perciò non solo nessun diritto, ma ancora nessuno interesse si mangia senza protezione, e nessuna questione senza giudice, al disopra delle Corti stabilite per mantenere l'osservanza delle leggi e dette perciò Corti di legge comune « *common law courts* », vi sono le Corti di cancelleria, le Corti di equità, « *equity courts* », perchè destinate a supplire la legge dove manca, a mitigarne il rigore dove troppo severo, a giudicare secondo equità le questioni sottratte alle Corti di legge comune ¹².

Voi conoscete, signori, l'origine di questa singolare istituzione, per la quale l'Inghilterra, posta per l'antichità ed il rispetto della sua legislazione in condizioni similissime a quelle dell'antica Roma, ne ha seguito l'esempio mettendola la sua Corte della cancelleria e la sua giurisdizione di equità, in luogo del Pretore antico e del diritto pretorio. Nè vi sono al certo ignote le difficoltà che incontrò lo stabilimento di codesta giurisdizione, le lotte cui essa diede luogo finchè trionfò nella costituzione di Clarendon del 1616, le obbiezioni e le censure cui volta a volta fu

fatta segno da Seldeno a lord Brugham. E certo fra le nazioni moderne non vi è esempio di una giurisdizione sì estesa, e di un potere sì illimitato e insindacabile quanto quello del Lord cancelliere d'Inghilterra. Onde non ostante la severità de' costumi giudiziari inglesi, scrittori insigni vorrebbero che quell'ufficio fosse sottratto almeno alle fluttuazioni politiche, e non fosse esposto a necessari mutamenti ogni volta che un partito cade dal potere e cede il posto ad un altro. Tuttavia grazie alla molteplicità di giurisdizioni, e soprattutto grazie a codeste Corti di equità, gl'Inglesi han costituito il potere giudiziario giudice di ogni controversia, tutore di ogni diritto e di ogni legittimo interesse sì verso i privati, che verso la pubblica amministrazione¹³.

VIII. In Francia, voi lo sapete, o signori, vige un sistema che si direbbe affatto opposto. Da una parte la teorica di Montesquieu circa la divisione dei tre poteri, dall'altra l'avversione per gli antichi Parlamenti, generarono in Francia l'idea di un'intera separazione fra la giustizia e l'amministrazione. Donde il contenzioso amministrativo diviso affatto dal contenzioso giudiziario, e non pure l'amministrazione attiva nei rapporti coi nostri « interessi », ma anche l'amministrazione gerente nei rapporti con i nostri « diritti », sottratta alla giurisdizione comune, e soggetta solo a giudici e giurisdizioni speciali, d'indole amministrativa più che giudiziaria.

Era bene il contrario sotto l'antico regime. Un'ordinanza del 1627 faceva un dovere ai Procuratori generali di procedere contro gli abusi de' governatori, e degl'intendenti delle provincie. Per effetto di codesto potere i corpi giudiziari s'inframmettevano soverchiamente nelle attribuzioni amministrative, le turbavano sovente, le intralciavano e giungevano fino a dare, in forma generale e regolamentare, ordini e divieti. Doveva apparire esorbitante questo ingerimento del potere giudiziario nell'opera am-

ministrativa. Onde l'Assemblea costituente per ricondurre ciascuno dei due poteri nei limiti dell'ufficio suo, stabilì il principio in sè stesso giustissimo, che « le funzioni giudiziarie sieno distinte, e restino sempre separate dalle funzioni amministrative ». Con codesta disposizione pertanto s'intendeva vietare che l'un potere si immischiava nell'opera e nelle attribuzioni dell'altro, ma non si era certo in mente di togliere od inceppare l'azione giudiziaria a chi dall'atto amministrativo fosse rimasto lesa il principio della giurisdizione territoriale per tali atti rimase pienamente integro ed illeso. L'Impero esagerò il concetto della grande Assemblea. Questa aveva voluto separare soltanto i due poteri che l'antico regime aveva confusi; stabilirli paralleli l'uno all'altro. L'Impero alterò il parallelismo, e nel grande bisogno in cui era di movimento e di azione, per avere nella amministrazione un istrumento docile ed ubbidiente, le diede la supremazia e ne fece una specie di potere inviolabile. Quindi ogni materia nella quale l'amministrazione potesse avere un interesse diretto o indiretto, politico o patrimoniale, divenne oggetto di giudici speciali. Gli agenti dell'amministrazione, protetti da una speciale garanzia, non potevano, per qualunque atto arbitrario, esser tradotti in giudizio senza particolare permesso dell'autorità amministrativa. Le questioni di competenza e i conflitti di attribuzione fra le due autorità, risolti essi sovraneamente dall'autorità amministrativa.

Non occorre dire le ragioni con le quali si sostenne dapprima, quelle con le quali si è combattuto di poi codesto sistema. Parve, ed era per verità pericoloso il dividere l'ufficio naturale del potere giudiziario, stabilire due specie di giustizia, sottrarre alla giurisdizione ordinaria le cause nelle quali si ha maggiore bisogno d'imparzialità e d'indipendenza, costituire l'amministrazione, già sì potente rispetto ai privati, quasi giudice e parte ad un tempo nelle proprie contese. Anche coloro che propugnavano sotto certi rapporti una simigliante derogazione al diritto

mune, riconoscevano non pure la convenienza, che la necessità di definire la responsabilità de' pubblici ufficiali, togliere il privilegio delle autorizzazioni onde procedere contro di essi, stabilire pel contenzioso amministrativo, sia pure un magistrato speciale, ma indipendente ed inamovibile, che procedesse con dibattimenti pubblici e garanzie giudiziarie ¹⁴.

Da qui le leggi che hanno in parte modificato le forme del contenzioso amministrativo. Queste son divenute più validamente protettrici con la legge sul Consiglio di Stato del 24 maggio 1872. Ma sotto la repubblica, come sotto il primo impero, l'amministrazione, con i suoi interessi e la sua mobilità, è rimasta in Francia sovrapposta alla giustizia, e costituisce un potere onnipotente, quanto inviolabile. Non per tanto si in Francia che in Inghilterra, ogni questione fra il privato e l'amministrazione pubblica trova un magistrato per deciderla; in Inghilterra, il giudice ordinario, in Francia il giudice amministrativo.

IX. Noi abbiamo, signori, seguito un sistema medio fra i due. Abbiamo distinto il « diritto » dall' « interesse »: esiguo confine di facile trapasso. Abbiamo deferito al potere giudiziario tutte le materie nelle quali si faccia questione di un « diritto civile o politico », comunque possa esservi interessata la pubblica amministrazione, ed ancorchè sieno emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa; ma con l'obbligo ai tribunali di non revocare, nè modificare l'atto amministrativo, ancorchè abusivo ed illegale, e limitarsi a giudicare solo de' suoi effetti in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. Abbiamo lasciato alla discrezione dell'autorità amministrativa, salvo il ricorso in via gerarchica, tutti gli « affari » non compresi nella categoria delle questioni deferite ai tribunali ¹⁵.

Sopra codesto concetto, siccome magistralmente conoscete, è fondata tutta la legge del 20 marzo 1865, che

aboli il contenzioso amministrativo, e che seguita dalla legge sui conflitti del 31 marzo 1871 ha segnato un grande progresso nel nostro diritto pubblico. Queste leggi hanno, per lo meno, restituito alla naturale competenza del potere giudiziario la protezione e la tutela di ogni diritto politico o civile, e deferito alla Corte di cassazione, non ad un corpo amministrativo, la risoluzione dei conflitti di attribuzione fra il potere giudiziario e il potere amministrativo. Ma per chi ben considera la legge del 1865 che abolì il contenzioso amministrativo, si fa facilmente chiaro che essa, sebbene ispirata ad un grande concetto, non è completa; a raggiungere il suo scopo ha tuttavia bisogno di esplicazioni e di compimenti. Nello stato presente essa offre tre grandi difficoltà: dubbiezze non lievi nel fissare la estensione ed i limiti della competenza giudiziaria rispetto agli atti amministrativi, difetto di efficace sanzione per la esecuzione dei pronunziati dell'autorità giudiziaria, difetto di guarentigia per la giustizia degli atti amministrativi sottratti alla competenza giudiziaria.

Nei sei anni, signori, che la legge dei conflitti ci è affidata, voi avete molto operato per rimuovere le prime difficoltà che ho indicate. Come tutte le grandi novità negli istituti politici, la legge del 1865 ha incontrato una doppia opposizione. Alcuni reputandola troppo larga in pregiudizio dell'amministrazione, si sono affaticati a restringerla nelle applicazioni. Altri trovandola troppo ristretta per la tutela dei privati, han cercato estenderne le disposizioni. Voi avete prudentemente resistito a questa doppia tendenza. Avete serbato al potere giudiziario qualsiasi materia, nella quale, sotto qualunque aspetto, venga in questione la esistenza o la lesione di un diritto, provenga questa da atto di gestione o d'impero, da difetto di facoltà, di competenza o di forma nel porre l'atto amministrativo di cui si contesta. E nelle cause di competenza giudiziaria avete rivendicato al giudice la pienezza delle facoltà per la istruzione loro e la loro decisione. Avete all'incontro, onde tener salda

la divisione dei due poteri, tolto all'azione giudiziaria il sindacato dei provvedimenti che o non toccano diritti dalla legge guarentiti, o sono dalla legge commessi alla discrezione dell'autorità amministrativa.

Sarebbe utile per avventura il segnalare le questioni più ardue che avete avuto a decidere, e i principî che hanno guidato le vostre decisioni. Ma sarebbe lungo lavoro; mi basti accennarne i sommi capi.

X. Rammenterete, senza dubbio, che coloro i quali trovavano rigido ed impacciato l'intervento del potere giudiziario negli affari amministrativi, tentarono dapprima restringerlo secondo la varia natura delle leggi da applicare. Al potere amministrativo rivendicavano l'applicazione delle leggi di ordine pubblico, che regolano i rapporti del cittadino con lo Stato; al potere giudiziario concedevano la sola esecuzione delle leggi di ordine privato. Voi respingeste a ragione codesta singolare teorica, perchè nei rapporti dei cittadini fra loro e dei cittadini con lo Stato, il diritto non muta per la sua qualità di pubblico o privato, sempre che conceda una facoltà o imponga una obbligazione. Nel diritto pubblico si riscontrano disposizioni che concernono i privati, nel diritto civile che addimandasi privato, disposizioni e precetti che riflettono l'ordine pubblico. Epperò il potere giudiziario cui compete la protezione giuridica del diritto, applica e il diritto pubblico e il diritto privato, a tenore della natura e degli effetti di ciascuno.

Con maggior vigore si è preteso far dipendere la competenza del potere giudiziario o del potere amministrativo dalla qualità dell'atto di cui si contende, assegnando al primo gli atti di « gestione » che l'amministrazione compie come persona privata per la conservazione del suo patrimonio, o la esecuzione di servizi pubblici ad essa affidati, ed al secondo gli atti « d'impero » che l'amministrazione compie per gli alti fini dello Stato

siccome autorità pubblica e potere politico. Voi avete moderato codesta dottrina troppo assoluta, attingendo la distinzione delle due competenze, anzichè dalla qualità dell'atto amministrativo sia di gestione o d'impero, dalla qualità dell'obbietto leso e dalla distinzione fra « interesse e diritto », sulla quale è fondata la legge del 1865. Il diritto suppone sempre un interesse; l'interesse non è sempre un diritto. Per doventarlo è mestieri sia come diritto riconosciuto e garantito dalla legge. Negli atti di gestione l'amministrazione opera come ogni altra persona, e fra essa e i privati non si originano che rapporti puramente civili. Però qualunque questione possa insorgere intorno a codesti atti, appartiene per l'indole sua alla competenza de' tribunali. Differente è la natura degli atti d'impero. Consigliati questi da ragioni di ordine e di utilità pubblica, l'amministrazione li compie non come uguale ad uguale, ma come potere politico; per essi non consulta interessi privati, ma regola i pubblici. Laonde se codesti atti offendono un interesse privato, la legge lascia alla prudenza dell'amministrazione stessa il poterli emendare. Ma se l'interesse leso è elevato dalla legge a dignità di diritto, spetta al potere giudiziario il rivendicarlo o il reintegrarlo, sia l'atto amministrativo che l'offende di gestione o d'impero.

Non meno ardua e dibattuta è stata la controversia circa la facoltà del potere giudiziario a giudicare della legalità dell'atto amministrativo. Soffermandosi al divieto fatto ai tribunali di revocarlo o modificarlo, si è preteso non aver essi giurisdizione per conoscere della validità o nullità dell'atto in questione. Voi avete respinto questa speciosa teorica che avrebbe annullato la legge del 1865, e togliendo argomento dalla ragione e dalla lettera della legge, avete dichiarato che il giudizio sulla legittimità, e meglio sulla legalità dell'atto amministrativo, spetti indubbiamente all'autorità giudiziaria per decidere se vi sia stata lesione del diritto. Ed avete opportunamente soggiunto che il provvedimento amministrativo può essere

illegittimo o per difetto di « facoltà » ove la legge non dava potere di porlo, o per difetto di « competenza » ove l'autorità da cui emana non era competente a porlo, o per difetto « di forme » laddove le forme prescritte dalla legge non siano state osservate.

XI. Più aspra e più persistente è la teorica per la quale si vorrebbe che nelle questioni coll' amministrazione, per applicazione di tariffe o per esecuzione di contratti, il giudice non possa, nelle questioni tecniche, avvalersi che del collegio dei periti amministrativi e debba di necessità uniformarsi al loro giudizio, « talchè sendo pur egli giudice della causa, lo debba essere sul dato tecnico posto ed accertato dai corpi tecnici dell'amministrazione ». Ma per quanto sia onesto il sentimento da cui move siffatta teorica, non è men certo che essa contraria l'indole e la essenza dell'azione giudiziaria. Se si dà al giudice la facoltà di giudicare codeste questioni, non può negarglisi il potere di istruirle secondo il suo criterio, di giudicarle secondo la sua coscienza. Può la legge imporgli certi mezzi di prova, escluderne certi altri, ma è la legge che deve disporlo; e fino a quando una legge siffatta non vi sia, l'azione giudiziaria si spiega liberamente, secondo le norme ordinarie dei giudizi, sì per la istruzione che per la decisione della causa.

La scienza e la virtù, del resto, non sono privilegio di alcuno o monopolio di corpi. Il giudice avrà certo cura di commettere le perizie tecniche agli uomini più insigni e più onesti in ciascuna scienza ed arte, ma se pur si vuole che faccia da giudice, non gli si può togliere nè la libertà di scelta nei periti, nè quella del suo giudizio e del suo convincimento. Che se per i grandi interessi dello Stato si ha ragione a temere di codesto sistema, vi ha un modo legittimo a conciliare tutte le esigenze; quello di dividere il giudizio di fatto dal giudizio di diritto, stabilire per le questioni tecniche dei giurì speciali, a si-

miglianza di ciò che si è praticato in Francia con la legge del 3 maggio 1841 sulla espropriazione per motivi di utilità pubblica. Ma volere serbare per siffatte questioni la competenza giudiziaria, e pretendere ad un tempo che il giudice sia obbligato a rispettare il lato tecnico della questione così come è definito dai corpi tecnici amministrativi, si risolve, a mio senso, nell'inaugurare un sistema ibrido, che ripugna in una al contenzioso giudiziario ed al contenzioso amministrativo, e che pur dando l'apparenza del giudizio al magistrato ordinario, ne serba la sostanza ed i modi agli organi ed ai consigli amministrativi, il più delle volte signori ed arbitri dei loro atti medesimi.

D'altra parte per tenere la distinzione fra i due poteri stabilita dalla legge del 1865, voi avete giudicato che a decidere fra le due competenze amministrativa o giudiziaria, non basti guardare la domanda e deferire alla competenza giudiziaria ogni azione per indennizzamento di danno; occorra esaminare precipuamente la ragione della domanda « causa petendi », e dare ingresso all'azione giudiziaria solo quando questa si fondi sulla esistenza di un « diritto ». Ed avete aggiunto che anche ammessa l'azione, non può essere soggetto a sindacato del potere giudiziario tutto quello che la legge, per motivi di utilità pubblica, commette alla discrezione ed alla prudenza dell'autorità amministrativa.

Per tal modo grazie alla giurisprudenza vostra le prime difficoltà nascenti dalla legge del 1865, che è tanta parte del nostro organamento giuridico, sono state spianate. Non è già che questioni molte e gravi ancor non rimangano, e che opinioni discordi non ne contrastino la decisione, ma i principî posti hanno aperta larga via alla loro soluzione¹⁶.

XII. Più gravi, signori, ed ancora più astruse si sono rivelate le altre due difficoltà che ho indicate. Avendo in effetti la legge del 1865 negato all'autorità giudiziaria la

facoltà, non pure di annullare, che di revocare o modificare l'atto amministrativo, comunque illegittimo od abusivo, ed avendole imposto di conoscere soltanto degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, ognuno comprende che il pronunziato del giudice manca di propria e reale sanzione. La competenza de' tribunali è per tal guisa di giurisdizione, più che d'impero; essa è intesa a riconoscere e dichiarare il diritto, ma non ha efficacia diretta nè per la reintegrazione di esso, nè per la rimozione dell'atto onde fu leso. Vero è che l'autorità amministrativa è obbligata per legge a conformarsi al giudicato dei tribunali in quanto riguarda la questione decisa; e certo sarà sollecita a conformarvisi nella maggior parte dei casi. Ma può accadere l'opposto. Ed allora il pronunziato del tribunale rimane men che giudicato, inscindibili essendo nel fine e nella origine loro la potestà di giudicare, e quella di eseguire il giudicato.

Però il sistema della legge del 1865 non può altrimenti trovare il suo compimento e la sua efficacia che nella responsabilità pel risarcimento del danno: unica e vera sanzione che, nelle materie amministrative, rimane al giudicato de' tribunali. Fu quindi savio il consiglio dell'onorevole Ministro Mancini, che mi è grato vedere assistere con costante affetto a queste grandi solennità giudiziarie, quando reggendo il Ministero di giustizia credette sua prima cura studiare un disegno di legge per la responsabilità dello Stato e dei suoi ufficiali a risarcire il danno illegalmente arrecato. Quel disegno, per le gravi difficoltà ad esso inerenti, non ebbe seguito; ma la legge di responsabilità non cessa di essere una delle più essenziali negli ordini costituzionali, e per noi la condizione necessaria al compimento della legge che ha rivendicato al potere giudiziario la tutela del diritto¹⁷.

Io non intendo toccare qui l'arduo tema, nè sfiorare alcuna delle questioni che vi si riferiscono. Mi guarderò da ogni digressione sulla natura e le gradazioni di codesta

responsabilità, sulla limitazione sua agli ufficiali pubblici o la sua estensione alle amministrazioni pubbliche ed allo Stato, sulla determinazione dei casi e dei modi nei quali essa possa aver luogo. Questioni gravissime sono queste, sulle quali ho avuto già occasione di richiamare la vostra attenzione, e se avrei molto da aggiungere, nulla forse avrei da mutare a quello che altre volte mi è accaduto di dire. Duesole cose accennerò. La prima, che senza un rigido sistema di responsabilità, le grandi libertà non si costituiscono, nè durano. Un governo libero non è possibile che in quanto buone leggi assicurino ai cittadini ed allo Stato una guarentigia efficace contro gli abusi possibili del potere, e mantengano l'ufficiale pubblico nel rispetto costante della legge, nell'adempimento scrupoloso del suo dovere. La libertà romana decadde e ruinò, quando le leggi concernenti la responsabilità dei magistrati vennero in disuso per le clientele e le corruzioni¹⁸. La seconda cosa è, che la questione tanto dibattuta della responsabilità civile dello Stato e delle amministrazioni pubbliche, pel male arrecato dai propri ufficiali, ha presso noi anticipata soluzione nel sistema inaugurato dalla legge del 1865. L'atto amministrativo che leda il diritto non potendo, come dicevo, essere dall'autorità giudiziaria nè rivocato nè modificato, la revocazione o modificazione sua dipende in definitiva dal volere dell'autorità stessa che l'ha posto, ed il diritto non trova quindi vera guarentigia che nell'obbligo della responsabilità e nel risarcimento del danno.

Però fino a che non si abbia una legge speciale per la responsabilità degli ufficiali pubblici o dello Stato, nel nome e nello interesse del quale essi agiscono, spetta a voi risolvere le ardue questioni che attengono a codesta responsabilità, senza cui la separazione de' due poteri rimarrebbe priva di utilità pratica e di effetto.

XIII. L'ultima e più lamentata lacuna scorta nella esecuzione della legge del 1865, sta nel difetto di tutela ri-

spetto alla immensa serie di atti e provvedimenti amministrativi sottratti alla competenza giudiziaria. Questi, comunque non tocchino propriamente un diritto, possono tuttavia recare offesa ad interessi gravissimi, protetti se non da disposizioni positive di leggi, da consuetudini, da regolamenti, da ragioni intrinseche di equità e di giustizia. Codesti interessi trovavano presso noi un tempo, e trovano anche ora in Francia, una certa tutela dinanzi ai tribunali del contenzioso amministrativo, la cui competenza, non circoscritta alle sole materie di diritti violati, era più larga e più estesa di quella deferita ora ai tribunali ordinari. Ma in oggi rimasti alla balia dell'autorità amministrativa, pare non abbiano, soprattutto fra le mutabilità e le influenze politiche, sufficiente guarentigia. Da qui le querimonie cui ho da prima accennato, e il bisogno generalmente sentito di provvedimenti che viemmeglio assicurino la giustizia nella amministrazione. L'onorevole Presidente del Consiglio, in un recente discorso al Senato, affermava esser questo uno dei primi propositi del governo. Statisti eminenti, come il Minghetti, il Crispi, lo Spaventa, il Mantellini, pare che sotto varie forme propugnino all'uopo la creazione di un magistrato amministrativo il quale, a simiglianza del Supremo magistrato di giustizia amministrativa nell'Austria-Ungheria, sia chiamato a statuire sulle questioni sottratte alla competenza dei tribunali¹⁹.

Ed io credo che il sostituire al ricorso gerarchico il ricorso in via contenziosa ad una speciale sezione del Consiglio di Stato, per le materie che, non concernendo diritti lesi, sono tolte alla cognizione del potere giudiziario, possa essere una salutare istituzione destinata a colmare quel vuoto lasciato dalla legge del 1865, che dà luogo ai più vivi reclami.

XIV. Comprendo che due pericoli si possono incontrare in questo nuovo sistema, l'uno di attentare alle conquiste ottenute con la legge del 1865, l'altro di creare un

potere non contenuto nè da regole certe, nè da responsabilità definite. Il primo di codesti pericoli conviene precisamente evitare, e spetta principalmente a voi provvedere mantenendo rigorosamente i limiti segnati dalla legge. Le libertà concesse o conquistate non si tolgono, o si restringono senza pericolo. La storia non cammina a ritroso ed i regressi timidi ed inconsiderati non sono meno dannosi che i progressi scompigliati ed audaci. La legge del 1865 ha avverato un grande progresso nel deferire al potere giudiziario la tutela di ogni diritto civile o politico. Bisogna tenersi fermi a questo principio, e rivendicarne l'applicazione ovunque si tratti di diritto, e per ciascuno dei tre elementi di « facoltà », di « competenza » o di « forma », onde esso si compone. Però io applaudo al progetto di legge sugli impiegati civili, pel quale vien deferito al magistrato amministrativo il conoscere le questioni fra l'amministrazione pubblica ed i suoi impiegati. Ma vuole essere inteso, che codesta competenza comprende le materie disciplinari e tutto ciò che è affidato alla discrezione dell'autorità amministrativa, ma non si estende a ciò che è « diritto » dell'impiegato garantitogli dalla legge e dal contratto, e rimasto quindi, come ogni altro diritto, sotto la tutela del potere giudiziario.

Più grave può essere il secondo pericolo. Ho accennato agl'inconvenienti notati nella giurisdizione delle Corti di equità inglesi per l'indefinito potere di cui sono investite. Inconvenienti simili si sono apposti al Consiglio di Stato in Francia, costituito giudice assoluto e senza controllo delle controversie amministrative. La Corte di cassazione, negli ordini giudiziari, non presenta siffatto pericolo pel sapiente congegno delle sue funzioni. Non giudicando del merito delle cause, obbligata a rimandarne la cognizione ad un giudice di qualità e grado pari a quello che ha pronunciato la sentenza annullata, la Corte di cassazione resta custode della legalità nei giudizi, non arbitra sovrana nel merito della lite. Negli ordini ammi-

nistrativi, il Consiglio di Stato posto a giudice supremo e senza revisione del merito della contesa, rimarrebbe, senza legge certa e senza appello, arbitro assoluto del fatto e del diritto. Tuttavia è da sperare che intervenga per esso, laddove con siffatto potere lo si costituisca, quello che a testimonianza di lord Redestale, è intervenuto per le Corti di equità in Inghilterra. La lunga pratica ha formato man mano presso di esse una giurisprudenza di regole e di principî che serve di norma costante alle loro decisioni. I casi variano, ma essendo dovere del giudice il deciderli secondo i principî stabiliti, il suo potere discrezionale rimane in determinati confini compreso e circoscritto ²⁰.

D'altronde i grandi corpi giudiziari recano in sè stessi una grande guarentigia. I colleghi assai meno che gl'individui vanno soggetti ad influenze o pressioni. Indipendenti dai partiti, non autori dei fatti contro cui si reclama, disinteressati nelle questioni, essi sono in condizione da provvedere senza ira nè parte. Nei governi di maggioranza, sono le minoranze che devono esser protette; gl'individui che devono trovare tutela e difesa contro gli arbitri. E codesta protezione non può meglio ottenersi che dalla equanimità di grandi corpi, fortemente costituiti, indipendenti da interessi, da passioni e da mutabili influenze di partiti. Sarebbe perciò presidio nuovo di libertà se, a fianco alla competenza dei tribunali stabilita per la rivendicazione dei « diritti », fosse istituito un supremo magistrato amministrativo inteso alla protezione dei giusti « interessi ».

Ove questo concetto si effettui, spetterà a noi serbare con maggior rigore il confine fra le due autorità. Ma rimanendo ciascuna nei limiti della sua competenza, il diritto illegalmente leso, troverà guarentigia e difesa presso il potere giudiziario, che ne giudicherà secondo il diritto e la legge, « ex iure et lege »; l'interesse ingiustamente offeso, troverà protezione e tutela presso il magistrato amministrativo, che vi provvederà secondo il giusto e l'equo,

« ex iusto et aequo ». E noi potremo vedere attuato l'antico desiderio di Cicerone « esservi per ogni cosa diritti e azioni²¹ »; e dire come gl'inglesi « ogni torto ha il suo rimedio nel diritto; ogni contesa ha il suo giudice ».

XV. Ma, sia in tema di contenzioso amministrativo o di contenzioso giudiziario, quello, signori, che sopra ogni altra cosa fa mestieri ad assicurare la retta amministrazione della giustizia, è la virtù e la indipendenza di coloro che son chiamati a prestare o nell'un campo o nell'altro il proprio ufficio. Per esser giusti occorre innanzi tutto essere indipendenti; indipendenti dalle grida e dalle passioni del basso, « civium ardor prava iubentium »; indipendenti dai timori e dalle seduzioni dell'alto. Il « iustum et tenacem propositum » descritto da Orazio, è l'immagine e il modello del giudice; di questa grande individualità, che fallibile come gli altri uomini, come gli altri uomini tormentata da passioni ed interessi, deve, il più possibile, tenersi lontana dall'errore, serbarsi superiore sempre agli interessi ed alle passioni, rappresentare in sè l'impersonalità della giustizia. Certo è nel carattere più che in alcun testo di legge, che vuolsi ritrovare la miglior guarentigia della imparzialità e della indipendenza. Vi ha degli uomini che, per la dritture naturale dell'animo, sono baluardi incrollabili di giustizia. Essi dominano gli eventi; a sostenere la loro virtù non vi ha bisogno si venga loro in aiuto. Speranze, nè timori non valgono a rimuoverli dal retto cammino: « impavidum ferient ruinae ». Ma non si può fare a fidanza coll'eroismo. Omaggio alla virtù disinteressata, di cui voi siete nobile esempio; ma, di regola, bisogna contare sulle condizioni ordinarie della vita. E queste sono così fatte, che il sacrificio al dovere si ammira, perchè non comune. È la necessità del sacrificio quindi che bisogna prevenire ed evitare.

Da qui il primo lato del problema giudiziario: assicurare la indipendenza del giudice con ordini tali, che l'animo suo non possa essere turbato nè da speranze ingiuste, nè

da timori immeritati, e quello che è ancor più urgente, che il pubblico abbia fede nella sua indipendenza, e lo tenga per la condizione sua superiore ad ogni influenza, ad ogni passione. Viene quindi il secondo lato del problema: costituire la Magistratura con siffatti ordinamenti da poter compiere con le maggiori guarentigie di verità e di esattezza i gravi doveri della giustizia. Problema, sotto l'uno e l'altro lato, arduo e spinoso più di quanto s'immagini.

Io ho letta, signori, l'ampia discussione che presso un grande e nobile paese a noi vicino, ha avuto luogo, nel maggio e nel luglio ultimo, per la legge decorata dal nome di riforma dell'organamento giudiziario. Vorrei fosse a tutti nota. È una grande lezione per i governi, per i popoli, per i magistrati. Da essa i magistrati possono apprendere come il loro più grande pericolo stia nel mischiarsi fra le passioni e i partiti politici, nel prestarsi ad esigenze che mutano con i tempi, e non tenersi tenacemente fermi al rigoroso compimento dell'ufficio loro. Le adulazioni dell'oggi sono demeriti il dimani; le condiscendenze e le piaggerie, colpe sempre, che la storia scrive sul marmo ed evoca al bisogno. Il peggio è, che codesti oblii e codeste debolezze dai pochi cui ne toccherebbe il biasimo, vanno a gravare sull'ordine e sul corpo cui essi appartengono. Le grandi virtù e le gloriose tradizioni si dimenticano, e nel giorno del rancore non vengono ricordati che i fatti dai quali può trarsi argomento d'avversione o disdegno. Nè meno importante è la lezione per i popoli, e per i governi. Gli uni possono vedervi quanto sieno funeste le passioni e le ire di parte; gli altri, quanto pericoloso il non resistere con vigore ad esigenze eccessive, e il lasciarsi con facili concessioni trascinare su vie di cui non si conosce bene l'uscita ²².

XVI. Non sono al certo, o signori, nè poche, nè lievi le questioni che si attengono all'ordinamento giudiziario. La-

sciando pur da parte la procedura de' giudizi, la quale nella materia penale si rivela lenta ed intralciata, nella materia civile lunga troppo e dispendiosa, nell'una e nell'altra meritevole di emende e di riforme; certa cosa è che gravissimi e molteplici sono i problemi che toccano all'organamento giudiziario. Nomina e promozione de' magistrati; loro ordine, loro trattamento, loro inamovibilità e disciplina; gradi ed estensione delle giurisdizioni; circoscrizioni giudiziarie e numero di giudici richiesto per ciascun pronunziato e per ciascun collegio; conservazione o abolizione de' tribunali di commercio; magistrato unico o collegiale, in prima istanza o in appello; estensione o restrizione del giuri; ordinamento del Pubblico Ministero e della Magistratura suprema; sistema di terza istanza o di cassazione; Corte di cassazione unica o Corti molteplici: ecco uno « specimen » di parecchi fra i problemi che l'arduo tema racchiude. Essi si sono presentati a noi, come ad altri paesi, e qui come altrove sono stati, secondo i tempi, trattati con maggiore o minore passione ed interesse. Ma valga il nostro onore, noi abbiám sempre proceduto con temperanza ed avvedutezza alla loro soluzione, e abbiám sempre tenuto al di sopra delle persone l'interesse della giustizia.

Con questo indirizzo si compì il grande fatto dell'unificazione legislativa effettuata nel 1865. Con l'indirizzo medesimo furono proposte e votate dal Senato le riforme designate nel 1872 e 1873, con le quali, ispirandosi a' più urgenti bisogni, si unificava la Corte di cassazione, si riduceva il numero eccessivo dei tribunali e delle preture. Quei disegni di legge per mutar di Ministeri non ebbero altrimenti seguito. Ora pare giunta o prossima una generale riforma degli ordini giudiziari; riforma che si promette larga e completa. L'onorevole Ministro per la giustizia ha, a quanto si conosce, nominata una Commissione onde prepararne il disegno. Io auguro che egli giunga a compiere la difficile opera. Antico e insigne Magistrato

può, forse meglio che altri, conoscere i bisogni della giustizia, le condizioni della magistratura, e meglio che altri provvedervi. Mi permetterò solo di esprimere un voto, e di fare una raccomandazione.

Il voto è, che il riordinamento giudiziario cui si attende, proceda parco e cauto nelle innovazioni agli ordini de' giudizi, provvido ed animoso nel rialzamento degli ordini della magistratura. E spero che esso riesca a risolvere quattro almeno de' problemi che alla riforma giudiziaria si riferiscono: la unificazione delle Corti di cassazione; l'ordinamento del Pubblico Ministero, rispondente ai nuovi bisogni ed alle nuove esigenze; la circoscrizione delle autorità giudiziarie secondo gl'interessi veri della giustizia, e l'elevamento della condizione de' magistrati in rapporto alla dignità dell'ufficio ed allo stato economico del paese; e prima e sopra ogni altra cosa, lo stabilimento di un sistema di guarentigie che tenga la nomina, la promozione e l'inamovibilità de' magistrati sicura da ogni arbitrio, indipendente da ogni influenza. La raccomandazione è, che affidata a voi la suprema disciplina della magistratura, la teniate con rigida giustizia, come il mezzo più atto a sostenerne la dignità ed il decoro, ed a proteggerne, anche nel difetto dell'attuale legislazione, la incolumità ed il rispetto.

XVII. Gli ordini giudiziari non si mutano con facilità, nè le mutazioni riescono sempre proficue. Perchè un ordinamento giudiziario attecchisca, raggiunga il suo scopo ed ottenga fiducia e rispetto, occorre che nasca dalle condizioni sociali e dai costumi del paese al quale s'impone, e risponda alle idee ed alle abitudini sue. Così, e l'ho già altra volta accennato, a me pare sarebbe affatto contrario alle idee ed alle consuetudini nostre un ordinamento, che intendesse sostituire il giudice unico al magistrato collegiale. Il giudice unico non avrebbe presso di noi nè autorità, nè indipendenza sufficiente; i suoi pronunziati

desterebbero poca fiducia, e spesso mancherebbero della maturità richiesta alla risoluzione delle grandi questioni.

Quello che parmi necessario a rialzare il credito, l'autorità della magistratura, è in ispecial modo la inamovibilità del giudice, siccome la migliore guarentigia della sua indipendenza e della sua imparzialità. Io non esser venuto di moda mettere in dileggio cotesta guarentigia, e schernirla col nome di vecchio « domma ». La parola divenuta poco simpatica, non muta la cosa, non è domma, l'inamovibilità giudiziaria è però uno di quei principî politici che la esperienza dei secoli ha consacrato come condizioni essenziali della libertà. Minacciata sempre dalle tirannie nascenti, annientata dalle tirannie trionfanti, la inamovibilità del giudice è divenuta parte del diritto generale di Europa, e per timore che vi si attenti, le costituzioni più libere l'hanno scritta fra le istituzioni statutarie, intangibili dalla mobilità de' partiti ²⁴. Anche di recente, combattuta in Francia, è stata per isventura temporaneamente sospesa, ma riconfermata e proclamata come l'egida necessaria della giustizia almeno per l'avvenire. E Dio! salvi da nuovi pericoli!

Presso di noi l'inamovibilità dei giudici è stabilita dallo Statuto; è rispettata dalla temperanza del potere, dai costumi miti della nazione. Ma a costituire la guarentigia della inamovibilità, non basta che il magistrato non possa esser privato del suo uffizio che solo per determinate ragioni ed in conseguenza di un regolare giudizio. Uopo ancora che non possa venir trasferito a libito da luogo a luogo, e che la sua nomina e le sue promozioni sieno regolate da norme e condizioni certe stabilite per legge e non dipendano dalla scelta e dal giudizio di un solo, il cui operato può essere o parere arbitrio. Queste due condizioni, senza le quali l'inamovibilità può riuscir vana, mancano nel nostro ordinamento giudiziario. I timidi provvedimenti posti di volta in volta per supplirvi, sono stati o espressamente revocati, o per desuetudine andati

in dileguo. Però a questi due punti la riforma dell'ordinamento giudiziario, che ci si promette e che il paese attende, deve innanzi tutto provvedere, perchè la giustizia riacquisti tutta la sua forza ed ottenga il rispetto e la fiducia che le sono da tutti dovuti²⁵.

Io l'ho detto altra volta, e mi piace ripeterlo, la Magistratura italiana, è nel suo insieme, saggia ed onesta. Straniera alle passioni ed ai partiti, essa non ha mai confuso con la politica la giustizia. Devota al dovere si è generalmente tenuta imparziale con tutti, partigiana con nessuno. Nè mai, per quanto io sappia, Ministro o agente alcuno del potere si è in alcun caso permesso d'intervenire nella coscienza del magistrato, o spiegare in affari di giustizia influenza veruna. Sia detto a lode di tutti, in nessun paese, forse, più che nel nostro si è serbata salda la indipendenza e la coscienza del giudice. Ma gli uomini passano, le istituzioni restano. Quello che oggi è un fortunato accidente, può cangiare domani; e la giustizia, tutela di tutti, vuole essere assicurata da guarentigie stabili e permanenti. D'altronde il lasciar troppo all'arbitrio in materia sì delicata, induce agevolmente a credere che le ingerenze politiche possano influire sulla sorte del magistrato, e di ricambio, sulla sorte delle cause. Sarebbe al certo credenza stolta e smentita dai fatti, ma disgraziatamente essa è facile a diffondersi ed insinuarsi. Bisogna tagliarla dalle radici. Per tenere alta l'autorità morale della Magistratura occorre, che il governo pel primo la rispetti e la difenda, e che sottratta per legge ad ogni arbitrio, si ri-fermi nella coscienza di tutti il convincimento, che la sorte del giudice non dipenda da voleri di Ministri o da influenze politiche. L'autoritarismo, pericoloso sempre, non può aver sede alcuna negli ordini giudiziari, e ciò nell'interesse dei giudicabili, ancor più che nell'interesse dei giudici. Il Ministro per la giustizia renderà a questa un grande servizio, se con la sua fermezza riuscirà a rinvigorire e tener salda codesta convinzione.

XVIII. Ma non si limitano qui, signori, i bisogni del secolo e le esigenze che la società presente impone alla legislazione ed alla giurisprudenza. Altri compiti alla scienza ed all'altra spettano, altri problemi da risolvere, a nuove occorrenze provvedere. Tutto si risponde e s'intreccia negli ordini degli Stati, come nella vita dell'uomo, e tutto si ripercuote e riflette nel diritto e nella legislazione, che sono il sostegno ed il legame del consorzio umano, il testimone e lo specchio dell'incivilimento de' popoli.

Un insigne scrittore, il senatore Lampertico, ha di recente pubblicato una elegante orazione che ha per titolo « Natura e Diritto », e per obbietto la rassegna delle evoluzioni dell'uno secondo le trasformazioni dell'altro. Mirabile è il quadro che ei ne delinea. Cominciando dalle azioni vulcaniche le quali hanno così potentemente contribuito a formare il suolo di Roma, e che, secondo lui, dovettero ispirare i numerosi frammenti del Digesto, nei quali Ulpiano discute al vivo la condizione giuridica dell'erede, del compratore, del locatario che andando al possesso del fondo lo trova inghiottito in un gorgo e prima scomparso che misurato; proseguendo a traverso le inondazioni rovinose, le irrigazioni proficue, le miniere dolorose, le vaporiere potenti, la chimica trasformatrice, giungendo al telegrafo ed al telefono onde si sopprimono le distanze, e si aboliscono le assenze, l'erudito scrittore mostra, con mirabile acume, come ogni fatto che sorge nel mondo fisico, ogni trovato nuovo nell'industria, ogni progresso delle scienze naturali porti con sé una grande evoluzione nel diritto, una grande rettificazione nelle dottrine giuridiche²⁶.

Eppure questo non è che un lato dell'immenso problema. Il diritto che è la vita stessa dell'uomo e della società, segue non solo le trasformazioni e le scoperte del mondo fisico, ma ancora più quelle del mondo economico e del mondo sociale. Sono oltre cinquanta anni che questo è stato chiarissimo di Pellegrino Rossi, in una monografia

rimasta celebre anche oggi con i molti anni trascorsi, dimostrò come il codice civile francese abbia mirabilmente riassunto ed espresso i principî fondamentali del nostro ordine sociale, che sono l'equità nella famiglia e l'eguaglianza civile nello Stato; ma che nei rapporti con l'economia politica e singolarmente in ciò che ha tratto al regime dei beni, alle modificazioni della proprietà, alla maniera onde la si acquista, la si trasmette e si garantisce, esso sia rimasto in grande disarmonia con le condizioni ed i bisogni sociali. I codici che sono venuti dopo, e precipuamente il nostro, hanno riparato e corretto parecchi dei difetti rilevati dall'illustre economista. Rimangono tuttavia parecchi punti da rivedere ancora e correggere; la materia, per esempio, dell'usufrutto, della dote, della ricchezza mobiliare nel codice civile; quella delle società mutue, e singolarmente delle società mercantili nel novissimo codice di commercio²⁷.

E nemmeno son questi i problemi più ardui e spinosi che cerchino la loro soluzione. A fianco a codeste questioni è venuta ponendosene una più imponente e più viva, la quale ingenera tutta una legislazione nuova, che intesa segnatamente a provvedere alla sorte delle classi più numerose, le classi povere e lavoratrici, prende il nome da siffatti generali bisogni della società e vien detta, sebbene con frase non molto esatta, « legislazione sociale ».

XVIX. Non è già, signori, che nuove affatto tornino tali questioni, inusate le leggi che vi attengono; disgraziatamente non son nuove le miserie e le sofferenze sociali. Questioni di simil fatta s'incontrano sì nella Grecia antica, che nell'antica Roma; le si trovano nel medio evo, e nei tempi nuovi, e ciascuna età ha cercato provvedervi secondo lo spirito del tempo e l'idea che vi domina. Se non che pare che in oggi esse sieno divenute più vive e più imperiose. Secondo l'osservazione di un eminente storico, a misura che il patriottismo s'indebolisce, si risveglia il

socialismo, e pone problemi di cui lo Stato deve curare la soluzione sotto pena di vederseli risolvere da associazioni che all'azione sua sostituendosi possono metterne a pericolo le sorti e l'avvenire²⁸.

Da qui il grande affaticarsi degli Stati moderni onde provvedere a questi gravi problemi; alleviare per quanto possibile le sofferenze del povero, e fare della sua redenzione un argomento di previdenza e di amore, togliendola alle mani di chi potrebbe tradurla in elemento di antagonismo e discordia. I modi onde la legislazione che dicesi « sociale », intende a raggiungere il grande scopo, possono compendiarsi in sei differenti ordini di mezzi: incoraggiamento al risparmio; favoreggiamento delle associazioni e della mutualità; agevolazione, mercè il credito, alla formazione, alla distribuzione e all'impiego del capitale; organizzazione del lavoro e protezione del lavoratore; modificazione del sistema tributario; istruzione ed educazione del popolo. Ma quante leggi e quanti provvedimenti sono necessari a svolgere ed attuare codesti ordini di mezzi! Quanti prudenza e quanta saviezza perchè soccorrendo gli uni non si rechi detrimento agli altri; perchè non si riesca ad un accentratore ed invadente socialismo di Stato che assorba le forze vive della nazione, distrugga o paralizzi l'iniziativa e la responsabilità privata, individuale o collettiva!

Qui risiede la difficoltà maggiore dell'arduo problema. Non mi è dato ora, al certo, venir designando le leggi e i provvedimenti molteplici che a ciascuno di quei mezzi si riferiscono. Ad incoraggiare, per esempio, il risparmio sono rivolti i vari istituti delle casse di risparmio e di deposito. A promuovere l'associazione e la mutualità tendono le specie diverse di società, ed in singolar modo le due forme di associazione mutua, che sono l'assicurazione e la cooperazione, spiegantisi nelle « società di mutuo soccorso » e nelle « società cooperative ». Ad agevolare la formazione e la distribuzione del capitale, ed a rendere il credito ac-

abile al lavoratore ed all'operaio, son destinate le molteplici istituzioni di credito e banche popolari, onde l'Italia, grazie all'apostolato di uomini egregi, è stata di recente lodata e proposta a modello da un eminente economista francese, il Léon Say. Alla organizzazione del lavoro ed alla protezione del lavoratore sono diretti, da una parte i provvedimenti contro le violenze e le coalizioni, e quindi la legge per gli scioperi e i collegi dei probiviri; e dall'altra i provvedimenti per la tutela igienica e personale delle classi lavoratrici, e quindi le leggi per gl'infortuni del lavoro, per la salubrità degli opifici, per la igiene fisica e morale nel lavoro delle donne e dei fanciulli. Alla istruzione ed educazione popolari provvede la lunga serie di leggi sull'istruzione pubblica, sugli istituti tecnici, sulla istruzione elementare obbligatoria.

È tutto adunque, o signori, un complesso di leggi nuove che entra a far parte dell'amministrazione della giustizia, chiamata ad armonizzare nel diritto tutte le libertà cooperanti. E dico chiamata ad armonizzare nel diritto le libertà cooperanti, perocchè io non credo corretta la dottrina la quale pone discordi l'economia sociale e il diritto, e insegna, che « siccome in filosofia il primo passo è di dubitare, così in filosofia sociale, o piuttosto in legislazione pratica il primo passo è di gettar via tutti i supposti diritti assoluti, tutti i principj inflessibili ». La legge qualunque essa sia, non è, e non può essere che la parola del diritto. La verità è che il diritto, assoluto nei suoi principj, segue e regola nei suoi svolgimenti tutti i rapporti, i progressi, i bisogni umani; e vive di quella vita perenne, che perennemente ritrae dalle intime attinenze sue con la vita reale. Epperò non è contro il diritto, ma a seconda di esso che la società interviene in questo nuovo ordine di fatti e di problemi sociali. I suoi provvedimenti saranno tanto più efficaci quanto più si mantengano in corrispondenza col diritto. Le nuove leggi verranno tanto più opportune, quanto più il Ministro proponente procederà di accordo col Mi-

nistro per la giustizia. La legge sugli infortuni del lavoro sta tutta in quel precetto di etica e di legislazione che obbliga l'uomo a risarcire il danno recato, non solo per fatto proprio, ma anche per propria negligenza od imprudenza. La legge sul lavoro dei fanciulli e dei minori procede tutta dalle disposizioni del diritto, che reprimono gli abusi della patria potestà, e provveggon alle tutele. Ed io sono di credere che di leggi nuove forse non vi sarebbe stato bisogno, se i magistrati si fossero tenuti più rigidi custodi per gli obblighi di responsabilità, per l'amministrazione delle tutele²⁹.

XX. Il pericolo in codeste materie è di lasciarsi trascinare dall'ansia di troppo innovare, o dalla credenza di poter a tutto provvedere. Non bisogna destare speranza che per la natura delle cose non si possano effettuare, nè voler troppo sostituire la preveggenza e l'attività dello Stato a quella dell'individuo. Mancherà l'industria, crescerà la pigrizia, se timore o speranza non ci governa: ogni dappoco, ignaro ed inerte, aspetterà sicuro sovvenzioni ed aiuti. Certo non è più rispondente alle condizioni del nostro tempo il « nichilismo amministrativo », che restringe di troppo l'azione dello Stato, limita questo al solo ufficio di assicurare la libertà e la giustizia, e lo lascia indifferente ed inoperoso dinanzi ai grandi bisogni ed alle molteplici esigenze della vita sociale. Ma non sarebbe meno pericoloso un « socialismo governativo », che allargasse soverchiamente l'azione e l'ingerimento dello Stato, lo estendesse al compito di tutto prevedere e tutto disciplinare e col proposito di provvedere e sovvenire ogni singolo bisogno, intendesse fare dello Stato una specie di gerente universale, di editore responsabile della felicità pubblica.

Fra i due ideali assoluti, l'ideale socialista « tutto dallo Stato », e l'ideale economista « niente dallo Stato », se mai potesse effettuarsene uno, per l'onore dell'umanità sarebbe a sperare che il trionfo spettasse all'ideale econo-

mico. Sarebbe prova che una maggiore scienza, una maggiore moralità, una maggiore estensione di agi, un maggiore sentimento di giustizia avessero affrancato l'uomo dal bisogno di tutela e di aiuti. Ma se codesto ideale è ineffectuabile, lo Stato spieghi pure la sua azione dove è veramente necessaria, e intervenga con leggi e provvedimenti, sempre giusti, sagacemente opportuni. Protegga, stimoli, aiuti, soccorra, laddove sia necessario, lo sviluppo del benessere sociale, soprattutto nelle classi meno abbienti, ma lasci per quanto è possibile alla iniziativa privata, alle associazioni libere, all'individuo la responsabilità della vita e la previdenza dell'avvenire. Nella cerchia legale delle associazioni, la libertà e la previdenza, individuale e collettiva, compino l'opera redentrice; lo Stato l'assisti non indifferente ma provvido, non assorbente ma giusto, equo tutore dei deboli³⁰.

È pertanto nostro dovere seguire con una giurisprudenza vera e feconda, informata « all'arte del buono e dell'equo » i nuovi svolgimenti, o le nuove evoluzioni che si vogliano dire del diritto, e della legislazione. Si è osservato che la parola « evoluzione », venuta tanto di moda, sia parola piena d'audacia, quando dischiude alle menti progressi indefiniti, e sia ad un tempo parola eminentemente conservatrice, dacchè sostituisce graduali progressi alle grandi costituenti della natura e dei popoli. Noi l'accettiamo nell'un senso e nell'altro. L'accettiamo come nunzia di progressi continui, perchè abbiamo fede nel progredire indefinito dell'umanità. L'accettiamo come avvertimento di temperanza e di conservazione, perchè siamo convinti che i progressi veri e duraturi, non possono essere salutarî, ma graduali e successivi³¹.

XXI. E qui prima che ponga termine al mio dire, permettetemi brevi altre parole. Vedemmo che all'ora presente non sono facili, nè pochi i problemi i quali si agitano in seno della società, nè lieve il compito dei governi per

dar loro opportuna soluzione³². Tuttavia fra le grandi difficoltà che travagliano gli Stati, l'Italia a risolver con saggezza gli ardui problemi del tempo ha, siccome ho già altra volta accennato, due grandi fortune: una naturale temperanza di carattere, e una dinastia di Re immensamente amata col bene e coll'esistenza stessa della nazione. Ultima venuta nel congresso dei grandi Stati, l'Italia ha storia, esperienze e tradizioni più antiche di ogni altro. Educata al culto della libertà, lacerata da secoli di divisioni e di servitù, conosce i pregi dell'una, i dolori dell'altra. Fidente nel diritto di cui ha veduto la forza nella sua stessa redenzione, sa attendere, e non avventurare le sue sorti presenti. Virilmente pratica, non si perde in vane speculazioni di metafisica politica, ma ha fede nel suo avvenire, e comprende esser questo riposto nella concordia degli animi, nell'abilità del governo, nella stabilità e nella forza delle sue istituzioni. E queste istituzioni che sono fra i più alti ideali de' governi civili³³, oltre all'essere le più liberali e le più atte ad ogni onesto svolgimento di libertà, hanno l'altra fortuna di avere a guida e moderatore il Capo di quella Famiglia che ha fatta la nazione, e ne ha reso dalle sue inseparabili le sorti.

E stato detto che la successione di tre grandi Principi basti a fondare la grandezza di un regno. L'Italia nella sua redenzione ha avuto codesta fortuna. Quando verso la metà del secolo si mostrò preparata all'acquisto della libertà e della indipendenza, Carlo Alberto fondò l'una con lo Statuto costituzionale, tentò l'altra con la guerra della indipendenza. La sorte gli fu avversa, ed Egli pur di non mancare alle promesse, depose volontario la corona e scelse l'esilio. I contemporanei lo chiamarono il « Re magnanimo ». I posterì gli han serbato il rispettoso nome per la grandezza del tentativo, per la magnanimità del sacrificio. Il figlio, Vittorio Emanuele, raccolse con la corona il giuramento e i propositi del padre, e più fortunato di lui condusse l'Italia libera ed unita da Novara a Roma. I con-

temporanei che lo videro scrupolosamente fedele al doppio giuramento della libertà e della indipendenza, nel tempo medesimo che altri Principi spergiuravano la libertà e inneggiavano allo straniero, si avvinsero a lui, e unanimi lo chiamarono il « Regalantuomo ». E quando compita l'opera cui aveva consacrato la vita, moriva al Quirinale, lasciando l'Italia libera e grande Nazione, lo salutarono col nome di « Padre della patria ». I posterì serberanno riverenti quei nomi, che nè il tempo, nè l'ingratitude potranno giammai cancellare dalla storia e dal cuore dei veri Italiani. Fra pochi giorni il Pantheon dove riposa la salma del gran Re, sarà il santuario del patriottismo nazionale. Figlio e successore di Vittorio Emanuele, il Re Umberto segue i grandi esempi del padre. Prode e leale, ogni opera ed ogni studio pone alla esplicazione della libertà e della grandezza d'Italia, ed unito ad una Augusta Donna e virtuosa Regina, educa il giovane Figlio alle gloriose tradizioni degli Avi, onde Italia grande e libera e Casa Savoia sieno un nome ed un affetto solo per le future generazioni.

Io ho fede, signori, in questo avvenire, e son convinto che il rispetto pel diritto e l'imparzialità della giustizia cresceranno gloria e forza all'Italia nuova. Con questa fede saluto il nuovo anno, e mi è grato ancora una volta potervi pregare, onorevole signor Presidente, a riprendere con l'usato fervore, assieme ai vostri Colleghi, le nobili vostre funzioni, ed a dichiarare, nel nome augusto di Umberto I Re d'Italia, incominciato per la Corte di Cassazione il nuovo anno giuridico, 1884.

NOTE

¹ I sentimenti dell'Italia per la visita di S. A. I. il PRINCIPE EREDITARIO della Germania al nostro RE sono stati egregiamente interpretati ed espressi nella lettera che il senatore CARLO CADORNA diresse alla *Deutsche Revue*, riprodotta dalla *Gazzetta d'Italia* del 30 dicembre 1883. Del resto le dimostrazioni e le ovazioni spontanee ed entusiastiche di tutto un popolo sono al certo la prova maggiore del suo affetto e della sua fede. Il RE e il PRINCIPE han potuto, meglio che in ogni commento, leggere nella festosa accoglienza, e nella unanime acclamazione del popolo italiano i sentimenti del suo cuore.

² « Unicum suum ». La restaurazione della pubblica Finanza non è, e non poteva essere l'opera di un giorno o il miracolo di un uomo. Essa è il frutto dei sacrifici della nazione, e della rigida costanza di coloro che l'han governata. Il SELLA, lo SCIALOIA, il CAMBRAY-DIGNY, e nuovamente il SELLA e il MINGHETTI hanno potentemente cooperato al felice risultato. Le « economie fino all'osso » del SELLA, la « lente dell'avaro » del LANZA hanno preparato l'agiatazza presente, e la gioia dei giorni *grassi* torna a lode delle angosce dei giorni *magri*. La riconoscenza nazionale è giustamente dovuta all'onorevole MAGLIANI che pel bene del paese ha saputo abilmente a tempo opportuno cogliere il frutto, che speriamo riuscirà con pari accorgimento a conservare; ma essa non può dimenticare i nomi e l'opera di coloro che, in tempi difficili, hanno faticosamente dissodato il terreno, piantato e coltivato l'albero che l'ha prodotto. La giustizia dei popoli è, e deve essere più alta che i rancori di parte.

³ Abbiamo avuto a rimpiangere nel 1883 perdite dolorose; dolorosissima è stata quella recente del commendatore AMEDEO LAVINI. Il 3 gennaio

egli assisteva alla inaugurazione della Corte di cassazione; il 4 a quella della Corte di appello; il 12 era morto! Una fiera polmonite ha spento in pochissimi giorni quell'onorata esistenza. Antico magistrato del Piemonte, educato alla rigida disciplina del dovere, la sua vita fu tutta consacrata al religioso adempimento dei suoi uffici. Sostituto Procuratore generale alla Cassazione di Torino, Procuratore generale alle Corti d'appello di Bologna, di Brescia, di Venezia, di Roma e da poco più di un mese Avvocato generale al tribunale supremo di guerra e marina, ovunque è stato, egli ha lasciato rispettata memoria di sé per alacrità d'ingegno, per operosità di vita, per larghezza di dottrina. Ma quello che circondava il LAVINI di più alta riputazione era l'integrità e la fermezza del carattere, la fermezza e la impassibilità della giustizia. La sua morte è grave perdita pel paese e per la magistratura.

⁴ Mirabili furono le opere di carità cui la tremenda sciagura di Casamicciola diede luogo. L'esercito, non appena chiamato, gareggiò, come sempre, di abnegazione per aiutare e soccorrere ciò che di aiuto e soccorso era capace. Persone di ogni ordine, di ogni fortuna si videro premurose stendere ai più bisognosi soccorrevole la mano. Donne del più alto casato, al pari che le più umili, accorsero sollecite ad accogliere derelitti, curar feriti, porgere aiuto agli sventurati. « Les femmes, ha scritto CHATEAUBRIAND, ont un instinct céleste pour les malheurs »; il disastro d'Ischia ne diede nobile prova. L'Europa concorse benevola all'opera pietosa dell'Italia.

⁵ Il detto di MOREAU DES JONNÉS « essere la statistica la scienza dei fatti naturali, sociali e politici espressi con termini numerici », mai come oggi ha seguaci e credenti. Vuolsi trarre dal linguaggio delle cifre la cognizione della società; e credesi trovare in esso il carattere di precisione che è proprio delle leggi esatte. Ved. QUÉTELET, *Sur l'homme et le développement des ses facultés*, Paris, 1835: — *Lettres sur la théorie des probabilités appliquées aux sciences morales et politiques*, Bruxelles, 1846. — *Du système social et des lois qui le régissent*, Paris, 1848. — MOREAU DES JONNÉS, *Éléments de statistique*, Paris, 1847. — WOŁOWSKI, *Études d'économie politique et de statistique*, 1852. Fra i nostri più recenti, MORPURGO, *La statistica e le scienze sociali*, 1872. — LAMPERTICO, *Sulla statistica teorica in generale e su Melchiorre Gioia in particolare*. — MESSEDAGLIA, *La statistica, i suoi metodi e la sua competenza*, prolusione al corso di statistica presso la Regia Università di Roma pel 1872; — *La statistica e i suoi metodi*, prolusione pel 1876; — *La scienza statistica della popolazione*, prolusione del 1877; — *La statistica della criminalità*, prolusione del 1879: — *Il calcolo dei valori medi e le sue applicazioni statistiche*, lezioni del 1877: lavori pubblicati nell'Archivio di statistica dal 1876 al 1880, con altri pregevoli studi statistici pubblicati d'anno in anno nello Archivio medesimo.

⁶ Le cifre statistiche dell'amministrazione della giustizia nel 1883 possono confrontare, per giudicare delle differenze, con le statistiche degli anni precedenti; e per la giustizia civile e commerciale, con le accurate indagini e le acute riflessioni fatte dal Ministro ZANARDELLI nella *Statistica giudiziaria per l'anno 1880*; lavoro degno di studio quanto ricco di osservazioni.

⁷ Ved. Decreto di NAPOLEONE I del 5 nevoso anno X sul messaggio che il tribunale di cassazione doveva in ciascun anno inviare ai Consoli, onde segnalare i difetti e gli abusi che si fossero introdotti nell'amministrazione della giustizia, i mezzi più opportuni per emendar gli uni e riparar gli altri. Una disposizione simile si riscontra nella legge giudiziaria napoletana del 1817, e sarebbe opportuno fosse riprodotta nella riforma dell'ordinamento giudiziario. Del resto è ufficio proprio della giurisprudenza « quello di conciliare la riverenza per le leggi presenti con l'avanzamento delle leggi future, studiarne e prepararne i progressi e i miglioramenti ». Ved. LERMIEU, *Introduction générale à l'histoire du droit*, chap. III.

⁸ Ved. JOHN MORLEY, *The Life of Richard Cobden*. — RICHARD COBDEN par CHARLES LAVELLÉE, *Revue des deux mondes*, 15 juillet 1883. — TOM CARLYLE, *Lectures on Heroes, Hero-Worship, and the Heroic in History, 1841*. — MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. VIII, chap. I à IV. — Da un diverso concetto vedesi ispirata l'altra opera del CARLYLE, *The French Revolution*, 1836. Nell'*Hero-Worship*, tutte le grandi cose sono opera di alcune individualità, donde il culto per gli eroi; nella *French Revolution* tutta la potenza della rivoluzione francese sta nell'azione popolare, l'impotenza nell'azione parlamentare. Ma è sempre il doppio pericolo cui volta a volta sono esposte le democrazie; la dominazione de' pochi o le eccedenze de' molti. TACITO con mirabile precisione esprime lo stesso concetto: « Nihil in vulgo modicum: terrere, ne paveant; ubi pertimuerint, impune contemni ». *Ann.*, I, 29. — Il pensiero dell'insigne scrittore inglese intorno le grandi questioni politiche e sociali pare sia con maggiore precisione espresso in una delle sue opere più recenti: « *The Past and the present time, 1844* ». — Ved. TAINÉ, *L'idéalisme anglais, étude sur CARLYLE*, nella *Bibliothèque de philosophie contemporaine* de M. GERMER BAILLIÈRE.

⁹ Ved. *Discorso* pronunziato dal Presidente del Consiglio dei Ministri DEPRETIS, al banchetto di Stradella dell'8 settembre 1882; e *Discorso* dell'onorevole CRISPI al Politeama di Palermo, del 22 ottobre 1882.

¹⁰ Ved. *Relazione* sul disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati il 25 novembre 1882 dal Presidente del Consiglio DEPRETIS, per la riforma della legge comunale e provinciale.

¹¹ Ved. articolo 9, n. 4, della legge sul *Consiglio di Stato* del 20 marzo 1865, e gli articoli 3, 4 e 5 della legge sul Contenzioso amministrativo dello stesso giorno 20 marzo 1865.

¹² Ved. DE FRANQUEVILLE, *Les institutions de l'Angleterre*, liv. II, chap. I. — FISCHER, *La Constitution d'Angleterre*, tom. I, liv. V, chap. I à XI. È ristretto il numero dei giudici in Inghilterra ma è altissima la loro considerazione, straordinari i loro trattamenti. I giudici delle Corti di contado, create nel 1847 per giudicare le piccole cause di un valore non superante le 1250 lire, hanno 25,000 delle nostre lire per stipendio annuo, oltre le spese di viaggio pel loro giro di *circuito*. Il presidente, *lord chief justice*, della Corte delle liti o del banco comune, *Court of common pleas* o *common bench*, ha un trattamento di 175,000 lire annue; quello de' quattro giudici, *puisne justices*, è di 125,000; la loro pensione di ritiro è pel presidente di 57,500 lire, di 37,500 per i giudici. Il presidente della Corte del banco della Regina, *Court of Queen's bench*, detto *lord chief justice of England*, ha un trattamento di 200,000 lire; i quattro giudici, *puisne justices*, 125,000; la pensione di ritiro è pel presidente di 95,000 lire, per i giudici di 37,500. È inutile ricordare l'altissima posizione del *lord Chancellor* e dei due giudici di appello della Corte di cancelleria.

¹³ Ved. le opere sopra citate e specialmente il FISCHER, liv. V, chap. VII. — Il SELDEN, *Propos de table*, chiamava l'equità « qualche cosa di perfido, perchè varia secondo l'elasticità della coscienza del Cancelliere ». Il ROYER COLLARD, *Lettres sur la Cour de la chancellerie*, la riguardava come un « flagello del paese ». Lord BROUGHAM, *Homages d'État de la Grande Bretagne*, articolo *Eldon*, e lo storico HUGH, *Histoire d'Angleterre*, chap. 64 dipingono la Corte di cancelleria come la « disperazione dei litiganti »; soprattutto quando l'alta carica ricada in uomini tali che lord Eldon, che la tenne per venticinque anni, e che legista erudito, ma estremamente irresoluto, a forza di dubbi eternava le liti, a forza di analogie rendeva incerto ogni diritto. Tuttavia la Corte di cancelleria con la sua giurisdizione di equità è una grande tutela di moderazione e di temperanza nella giustizia inglese.

¹⁴ Ved. HELLO, *Du régime constitutionnel*, 2 partie. tit. 1, chap. III, § V. — BAROUX, *Des empiétements de l'autorité administrative sur le pouvoir judiciaire*. — TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la révolution*. — VIVIER, *Études administratives*. — MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, vol. I.

¹⁵ Ved. gli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della legge del 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo.

¹⁶ I concetti che ho compendiatì sono largamente svolti in molteplici sentenze della Corte di cassazione, e possono rilevarsi dalla raccolta delle sue decisioni, e specialmente dall'opera intitolata: « *Massime della Corte di cassazione di Roma estratte dalle sentenze pronunziate a sezioni riunite* ».

¹⁷ Ved. il progetto di legge per la responsabilità de' pubblici funzionari presentato al Parlamento nel 1876 dal Ministro di grazia e giustizia MANCINI. — E sull'ardua questione della responsabilità dello Stato pel male fatto dei suoi ufficiali, ved. gli accenni che ne ho dati nei *Discorsi* del 1881, 1882 e 1883, e la lunga schiera di scrittori che ne han trattato, ricordati nelle note 13 a 21 del *Discorso* del 1881, e nelle note 13 e 14 del *Discorso* del 1883.

¹⁸ Ved. HELLO, *Du régime constitutionnel*, 2^{me} par., tit. 1^{er}, § IV, e V. — LABOULAYE, *Essai sur les lois criminelles des Romains concernant la responsabilité des Magistrats*, liv. III, sec. III, chap. III.

¹⁹ Ved. il progetto di legge presentato dall'on. Crispi al Parlamento nel giugno 1873 e febbraio 1875, perchè al ricorso gerarchico si sostituisca negli affari amministrativi il ricorso in via contenziosa dinanzi al Consiglio di Stato. — SPAVENTA, *Della giustizia nell'amministrazione*, Bergamo, 1880. — MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, Bologna, 1881. — MANTELLINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1883. — DEPRETIS, *Discorso al Senato di risposta al Senatore PANTALEONI*, nel giugno 1883. Fra i primi a propugnare la istituzione di una giustizia amministrativa per gli affari sottratti alla competenza dei tribunali, è il BAER nei pregevoli articoli pubblicati nell'*Antologia* fin dal 1869.

²⁰ Ved. il FISCHER, op. cit., liv. V, chap. VII, e il BOWIER da lui citato. A garantire la giustizia nell'amministrazione ed evitare nella stessa gli arbitri e le ingerenze, propugnai nel *Discorso* del 1882 il disciplinare per quanto più possibile il potere discrezionale dell'amministrazione, circondarlo almeno di forme che possano servire come guarentigie di diritto. Non ho mutato opinione. Sono sempre convinto che fra l'arbitrio dell'uomo e quello della legge, è utile preferire questo a quello. La legge è, se non altro, impersonale; tracciata per casi avvenire non ha interessi, nè passioni. L'arbitrio dell'uomo è invece variabilissimo, varia, secondo l'espressione di Seldeno, a tenore della « elasticità della coscienza di chi è investito del potere discrezionale », e questa è dominata anche involontariamente da infinite influenze. Tuttavia, dissi allora e ripeto ora, vi ha moltissimi casi nei quali il giudizio e l'atto amministrativo vengono determinati da un complesso di elementi che non si possono tutti nè prevedere, nè definire, e tali atti bi-

sogna di necessità lasciarli alla discrezione di chi li compie. Per questo il ricorso in via contenziosa al Consiglio di Stato, sostituito al sistema gerarchico, parmi il mezzo più facile e più atto ad ottenere quella garanzia di giustizia che a ragione si reclama.

²¹ « *Sunt iura, sunt formulae de omnibus rebus constitutae, ne quis in genere iniuriar, aut in genere actionis erraret* ». CICERO. *De legibus*.

²² Ved. *Journal officiel français, Débats parlementaires, - Discussion sur le projet de loi sur la réforme de l'organisation judiciaire*. - CHAMBRE DES DÉPUTÉS, 24 mai à 5 juin: SÉNAT, 20 juillet au 1 août 1883.

²³ Ved. *Rendiconti del Parlamento italiano, Sessione 1871-73, - Progetto di legge per l'ordinamento della Corte di Cassazione del Regno*, votato dal Senato il 29 maggio 1872. — *Progetto di legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario*, votato dal Senato il 7 marzo 1873.

²⁴ L'inalterabilità dei giudici è il diritto generale degli Stati civili. In Inghilterra i giudici sono inalterabili dal regno di Giorgio III; in Svezia dal 1809; in Olanda dal 1815; in Baviera dal 1818; nel Wurtemberg dal 1819; nel Brasile dal 1824; nel Portogallo dal 1826; nel Belgio dal 1831; in Italia dallo Statuto del 1848; in Russia dal 1864; in Austria-Ungheria dal 1867; in Spagna dal 1869; in Irlanda dal 1874. Fino negli Stati Uniti i più saggi pubblicisti riconoscono la inalterabilità siccome uno dei più importanti miglioramenti nella pratica dei governi. Ved. STORY, *Commentaries on the Constitution of United States*. — In Francia, non so se sempre rispettata nel fatto, ma la inalterabilità dei giudici, proclamata come diritto costituzionale in quasi tutte le costituzioni, ha trionfato dai vari attacchi nel 1815, nel 1830, nel 1849, nel 1870. La legge del 3 settembre 1883 l'ha ferita per un periodo di transizione, ma l'ha riformata per l'avvenire, e il grido di sgomento con cui e dentro e fuori la Francia quella ferita è stata accolta, mostra il grande pericolo di toccare certi principj, sopra i quali riposa la libertà moderna. — Ved. *Revue des Deux Mondes* du 15 septembre, 1 octobre 1883. — *Le Parlement* du 21 octobre 1883 — *Il Fremdenblatt* del 6 agosto 1883.

²⁵ Ved. MIRABELLI, *L'inalterabilità della Magistratura*. L'articolo 139 della nostra legge sull'ordinamento giudiziario dà facoltà al governo di poter trasferire i giudici da uno ad altro Tribunale o Corte di pari grado per i bisogni del servizio. Di questa facoltà si è fatto diverso uso secondo i tempi ed i bisogni. Il Decreto VIGLIANI del 1873 che assoggettava a certe garanzie codesta facoltà, fu revocato nel 1879. Il Decreto VILLA del 1880 che stabiliva una specie di Consiglio giudiziario presso il Ministero di giu-

anza, è andato in disuso. È la legge che deve risolvere la grave questione. In Francia la facoltà delle traslocazioni, che prima non vi era, è stata introdotta, dietro viva opposizione, dalla legge di settembre 1883, ma è subordinata almeno al giudizio della Corte di Cassazione a sezioni unite, costituita come *Consiglio superiore della Magistratura*. - Ved. articoli 19, 20 e 21 della legge 3 settembre 1883. Più opportuni sembranmi i sistemi seguiti dalle leggi giudiziarie dell'Austria-Ungheria del 21 maggio 1868, e della Spagna dell'11 settembre 1870, nel determinare le cagioni ed i modi di codesti trasferimenti.

²⁶ Ved. l'elegante *Discorso* letto dal Senatore FEDELE LAMPERTICO, nel reale Istituto veneto di scienze, lettere ed arti il 15 agosto 1883 col titolo: NATURA E DIRITTO.

²⁷ Ved. ROSSI, *Mélanges d'économie politique, d'histoire et de philosophie*, tom. 2^{me}, « Observations sur le droit civil français dans ses rapports avec l'état économique de la société ». — STEIN, *Il sistema d'economia politica* tradotto dal LAMBERTENGO.

²⁸ Ved. RENAN, *Histoire des origines du Christianisme*, vol. II, LES APÔTRES, pag. 374 e suiv. ; vol. VII, MARC-AURÈLE, pag. 587. — Fra le innumerevoli opere che ai giorni nostri hanno trattato con temperati concetti il problema sociale, possonsi a preferenza notare: DAVIS, *Labour Laws*, 1880. — LAVELEY, *Le socialisme contemporain*, 1881-1883. — STANLEY LEVONS, *The State in relation to Labour*, 1882. — COSTE, *Hygiène sociale contre le pauperisme*, 1882. — JOURDAN, *Du rôle de l'État dans l'ordre économique, ou Économie politique et socialisme*, 1882. — VILLEY, *Du rôle de l'État dans l'ordre économique*, 1882. — BOCCARDO, *Gli eretici dell'economia e la legislazione sociale*, pregevole monografia pubblicata nel dicembre 1882 come prefazione al vol. IX della *Biblioteca dell'economista*. — LUZZATTI, *Il socialismo e le questioni sociali dinanzi ai Parlamenti di Europa*, articoli notevolissimi pubblicati nella *Nuova Antologia* da gennaio 1883.

²⁹ Ved. LEVONS, *The State in relation to labour*. Il BOCCARDO negli *Eretici dell'economia* ha con mirabile chiarezza riassunte le principali questioni sociali ed i mezzi più opportuni intesi a risolverle con la legislazione detta sociale. — Sono circa quattordici anni, *magnum mortalis aevi spatium*, che nella relazione presentata al Senato il 26 febbraio 1870 sul progetto di legge per la *proibizione dell'impiego dei fanciulli in professioni girovaghe*, ebbi a trattare del diritto dello Stato ad intervenire nelle questioni che diconsi sociali. Siami lecito riferire alcune parole di quella relazione: « Per quanto si voglia essere propugnatore larghissimo della libertà individuale, nessuno certamente vorrà ammettere sconfinato e senza

limiti l'esercizio di questa libertà sulla sorte e l'avvenire di altri individui. La libertà dell'uomo lorchè incontra nel suo esplicamento la libertà, trova in questa un limite ed un confine alla sua azione. E per questa ragione delle egualità umane, qualunque autorità o potere, nel quale l'uomo abbia per natura e per legge sopra un altro, non è legittimo se non per quanto è razionale, e non esce dai confini della sua missione e del suo mandato. L'opera della legge sta nel tracciare questi limiti e questi confini; ed ufficio principale dello Stato è di mantenerne inviolata l'osservanza, proteggere il diritto dei più deboli dalle astuzie e dalle violenze dei più scaltri e dei più forti. Per queste ragioni il codice civile ordina la patria potestà e la tutela siccome doveri più che come diritti, e indubbiamente nello interesse dei minori, anzichè di chi le amministra... Nè a queste sole precauzioni si è soffermata la speciale tutela dello Stato a pro dei minori. Le leggi dei popoli più colti hanno estesa la previdenza fino ad invigilare la scelta, la distribuzione e la durata del loro lavoro per proteggerli dall'ingordigia e dall'avidità di inumani parenti, o di ingordi speculatori. Della qual parte della storia delle legislazioni siamo lecito ricordare qualche tratto che può servire di utile esempio.... » E qui discorreva codesta storia da GUGLIELMO PITT, che ai capi dell'industria inglese querelantisi dell'aumento delle tasse, segnalò con poca umanità il lavoro dei fanciulli come la grande risorsa che poteva renderne tollerabile il peso, fino alle ultime leggi dell'Europa e dell'America fatte per la loro protezione. Ved. *Sessione del Senato del Regno, 1869-1870*. - Il Ministro BERTI ha ora presentato un progetto di legge sul lavoro dei fanciulli.

³⁰ Ved. JOURDAN, *Du rôle de l'État*, chap. XXXI, *Conclusion*. « Le meilleur gouvernement, diceva GOETHE, est celui qui apprend aux hommes à se gouverner eux mêmes ». Oltre le opere già citate, ved. fra le più antiche, HUMBOLD, *Essai sur les limites de l'action de l'État*. — STUART MILL, *La liberté*; il *Traité d'économie politique*. — DUPONT WHITE, *L'individu et l'État*. — LABOULAYE, *L'État et ses limites*. Dai suoi tempi TACITO, *Ann.*, I, 38, scriveva: « *Languescet alioquin industria, tendetur secondia, si nullus ex se metus, aut spes; et securi omnes aliena subsidia expectabunt, sibi ignavi, nobis graves* ».

³¹ Ved. LAMPERTICO, disc. cit. — Non posso ristarmi dal qui trascinare i noti frammenti di ULPIANO onde si apre il *Digesto*. Essi contengono quasi un trattato sulla missione del diritto, sull'ufficio della giustizia, sui doveri del magistrato: « *Iuri operam daturum prius nosse oportet, unde nomen juris descendat. Est autem a iustitia appellatum; nam (ut eleganter CELSUS definit) Jus est ars boni et aequi. Cujus merito quis nos sacerdotes appellet: Iustitiam namque colimus: et boni et aequi notitiam profitemur, aequum ab iniquo separantes: licitum ab illicito discernentes: bonos non*

metu poenarum, verum etiam proemiorum exhortatione efficere cupientes; *veram* (nisi fallor) *philosophiam, non simulatam* affectantes. — *Inprudencia* est igitur divinarum atque humanarum rerum notitia; *justi atque injusti scientia* ». Ved. L. 1 et 10, *D. de justitia et jure*, I, 1.

³² Potrebbe applicare le parole di TACITO, *Ann.*, XV, 1: « *Non ignavia magna imperia contineri; virorum, armorumque faciendum certamen. Id in summa fortuna aequius quod validius* ».

³³ Il THIERS divenuto repubblicano di necessità per le condizioni della Francia, diceva non per tanto anche dopo il 1871: « J'ai pensé toute ma vie au gouvernement que mon pays pouvait souhaiter, et si j'avais eu le pouvoir qu'aucun mortel n'a jamais eu, j'aurais donné à la France, ce que, dans la mesure de mes forces, j'ai travaillé quarante ans à lui assurer sans pouvoir y réussir, la monarchie constitutionnelle de l'Angleterre. Oui, je trouve qu'on est libre noblement, grandement libre à Washington et qu'on y fait de très grandes choses; mais je trouve aussi qu'on est également libre à Londres, et, qu'on me permette de le dire, plus libre peut-être qu'à Washington. C'est que, à Londres, le gouvernement a été placé dans une région qui est à une même distance et des passions d'en haut et des passions d'en bas. Jamais dans aucun pays, dans aucun temps, le gouvernement n'a été placé dans une région où la raison domine davantage, où la raison soit moins troublée. — Ved. CHARLES DE MAZADE, « *Cinquante années d'histoire contemporaine* », *Revue des Deux Mondes*, août 1883.

³⁴ Il PELLEGRINAGGIO (chiamiamolo con questo nome di religiosa devozione) degli Italiani al Pantheon per venerare la tomba del RE VITTORIO EMANUELE, si è rivelato come una grande dimostrazione, tanto più imponente, quanto più universale e spontanea. Esso ha dimostrato ancora una volta i sentimenti del popolo italiano verso il RE liberatore, sentimenti vivi, affettuosi, possenti come nei giorni gloriosi della sua vita, come nei giorni dolorosi della sua morte. È stato un nuovo e grande plebiscito; plebiscito di riconoscenza e di dolore alla memoria del RE GALANTUOMO, del PADRE DELLA PATRIA; plebiscito di affetto e di fede nel suo degno FIGLIO e nella sua AUGUSTA DINASTIA: ricordanza gloriosa del passato, speranza fidante nell'avvenire.