

F. H. Mosc. 34/6

Dottor GIUSEPPE LISIO

COMMEMORAZIONE

DI

SALVATORE TOMMASI



A Q U I L A

Tipografia Cooperativa

Via Rosso Guelfaglione Numero 8.

1898



La mia da assistere un mio caro padre

La famiglia e tutti i suoi membri si con-
seguono tutti i suoi beni

PIRELLA E GIOVANNI PIRELLA

Gratificazione di lire mille ed oltre

Una bottiglia di vino di lire 3.00 - 1.00

Id. Id. 1.00 - 1.00

Id. Id. 10.00 - 1.50

Spese di giustizia in favore della pasta
no. 10.00

N. B. Della sopra fatta e data di
questo certificato, alla stampa ed alla
firma di tutti.

F. M. Musc. 36/5

DISCORSO

PRONUNZIATO DAL

SENATORE EMILIO PASCALE

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 3 gennaio 1898



ROMA

FORZANI E C. TIPOGRAFI DEL SENATO

1898

DISCORSO

PRONUNZIATO DAL

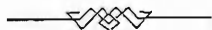
SENATORE EMILIO PASCALE

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 3 gennaio 1898



ROMA

FORZANI E C. TIPOGRAFI DEL SENATO

—
1898

SIGNORI,

I. Inaugurando il novello anno, il nostro pensiero si volge al passato per trarne gli auspici dell'avvenire. Un anno trascorso è una breve pagina aggiunta alla storia delle umane vicende; ma la storia odierna è un torrente che ingrossa rapidamente, e negli anni che ci avvicinano al tramonto del secolo, si vanno sempre più condensando i problemi, che il secolo venturo dovrà forse risolvere, e quelli ancora che saranno perpetuamente insoluti,

finchè il sole
risplenderà sulle sciagure umane.

Non inconsapevoli delle condizioni anormali della società presente, dei mali che la travagliano, delle aberrazioni che la conturbano e che costituiscono la grande preoccupazione dell'età nostra, vediamo anche noi scemata l'importanza e il pubblico interesse per queste annuali orazioni, che non abbracciano un orizzonte sì vasto, ma intendono a conservare le tradizioni del di-

ritto nella cerchia delle nostre istituzioni e delle leggi, di cui siamo custodi. Però, nel dar ragione del modo come abbiamo adempiuta la nostra missione e intendiamo adempierla per l'avvenire, è pure indispensabile tener conto dell'ambiente in cui viviamo, e dei malefici influssi, a cui l'amministrazione della giustizia non può sottrarsi.

Un insigne storico inglese così descrive lo stato morale ed economico dei paesi dove, cinquant'anni or sono, il socialismo rivoluzionario fece la sua prima apparizione:

« Tutte le più sinistre passioni: cupidigia di guadagno, sete di vendetta, vicendevole aborrimiento di classi, vicendevole odio di razze, hanno rotto il freno delle leggi divine ed umane. Timore ed ansietà hanno annuvolato l'aspetto e contristato il cuore a milioni di uomini. Sospeso il commercio; paralizzate le industrie; divenuto povero il ricco, poverissimo il povero; predicate dalla stampa dottrine ostili alla scienza, alle arti, all'industria, alla carità di famiglia; dottrine tali, che, se potessero mandarsi ad effetto, disfarebbero in pochi anni tutto ciò che trenta secoli hanno fatto in beneficio dell'umanità, e renderebbero le più prospere contrade della Francia e della Germania, selvagge come il Congo e la Patagonia ». ' Oggi, pur troppo, siamo a fronte dello stesso pericolo; e ad aggravarlo concorrono i rapporti internazionali: rivalità di popoli, tradizionali ambizioni di predominio; di espansione, di rivendicazioni e di conquiste; per cui, dove non si combatte apertamente, si vive in pace malfida, con le armi brandite; accrescendo il malessere economico coi debiti e le gravezze; volgendo le mirabili conquiste della scienza

in nuovi strumenti di guerra; inceppando, con leggi invide ed astiose, i commerci, le arti, le industrie, e aggravando i bisogni, i patimenti, le impazienze delle classi povere e il disagio comune. Ora è ben difficile che, di queste condizioni morali e materiali della società, l'amministrazione della giustizia non risenta gli effetti e i danni.

II. Un fatto poco avvertito, ma gravissimo, è questo. Giudici naturali e quasi testimoni oculari dei fatti sono i giurati del luogo dove i reati avvengono; ma quando si teme che possano essere coartati o corrotti, la legge permette che il giudizio si faccia altrove. Or bene, questo caso, che dovrebb'essere rarissimo; che rarissimo è in tutti i paesi civili, in cui la giustizia è il primo bisogno dei popoli; che in Francia si è dato una volta sola (1893) nel corso di parecchi anni, presso di noi è frequentissimo; sicchè nell'anno scorso ventidue volte la giustizia, riconoscendosi incapace di lottare con le potenti aderenze degli accusati, dovè riparare in lontani paesi da voi designati. Negli anni anteriori le sentenze di rinessione di causa, per motivi di sicurezza pubblica e di legittima suspizione, furono in numero anche maggiore.

A questa vergognosa protezione che i malfattori trovano tanto spesso nel proprio paese, fanno strano contrasto quegl'atti di sommaria e feroce giustizia, con cui le popolazioni americane esprimono l'abborrimento del delitto e provvedono alla comune difesa. Tra i due disordini, io non so quale più disonori un popolo, se quello che, per sete di giustizia e impazienza d'indugio sprezza le forme dei giudizi o l'altro che la giustizia stessa nega e calpesta.

Quello che noi lamentiamo affligge principalmente alcune regioni d'Italia, in cui l'associazione dei malfattori ha più antiche e profonde radici e più larghe diramazioni; ma, pur troppo, anche dove è meno insidiata, la giustizia non ha forza d'impedire che la marea del delitto s'innalzi.

III. Da per tutto i reati contro la proprietà, contro la fede pubblica, la pubblica amministrazione e il buon costume, le diffamazioni, gli oltraggi e la resistenza all'autorità, si fanno più frequenti e più gravi. Il peculato, la concussione, la corruzione sono aumentati del doppio, e i reati contro il commercio più che quadruplicati nell'ultimo ventennio. Dolorosa soprattutto è la cresciuta delinquenza dei minorenni, e più notevole nelle provincie settentrionali, che sono pure le più civili e quelle in cui la tutela degli orfani è meno negletta. Io non so se debba notare per consolarcene, che il male è meno esteso in Italia che in Francia ed in Germania, o se l'esempio di quei paesi debba farcelo considerare come uno de' frutti amari della civiltà, che fra non guari raggiungerà la stessa misura anche fra noi. La risposta non si farà lungamente aspettare, perchè mirabilmente rapida è la progressione del male. — Mi affretto però a soggiungere, che il numero degli omicidi, segnatamente nelle provincie meridionali, che ne danno il contributo maggiore, va gradatamente scemando: ciò che fa dire agli statistici, che la delinquenza in Italia prende forme meno violente.² Io direi piuttosto, che la violenza assume forme diverse, quali son quelle dell'oltraggio all'autorità, della resistenza alla forza pubblica, della ribellione e dell'aperta sedizione.

Quali che siano le cause onde avviene che si adopri meno il coltello, non è men vero, che in tenebrose e perfide conventicole si aguzzi il pugnale e si preparino le maggiori violenze da cui la pace pubblica è minacciata. Noi ricordiamo con raccapriccio, che la preziosa vita del Re, già fieramente provata ai cimenti della guerra, già vilmente insidiata altra volta, la vita che Egli professe, con pietosa abnegazione, al suo popolo, accorrendo in aiuto della città desolata da un immane flagello, fu nuovamente esposta al pugnale di un sicario, che tenne per un momento in pugno le sorti della nostra patria. Ma Dio protesse la Sacra persona, e l'Italia potè quel giorno riaffermare i suoi plebisciti nel grido di esecrazione che si levò da ogni parte della penisola, nella comune esultanza per lo scampato pericolo, nelle fervide e devote acclamazioni al Re magnanimo ed alla pia Regina, che aggiunge al trono lo splendore delle sue grazie e delle sue virtù. Così il nefando attentato valse a rendere più saldi i vincoli che uniscono la Nazione alla gloriosa dinastia di Savoia.

IV. Ma il paese, o Signori, ebbe quel giorno più chiara coscienza dei pericoli che lo incalzano, e si sentì mal difeso dalle leggi che dovrebbero scongiurarli. L'Italia è ormai popolata di associazioni, le quali, se dissentono negli ultimi intenti, hanno comune quello di rovesciare lo Stato e disfare gli ordinamenti sociali. Venti anni or sono, uno degli illustri miei predecessori avvertiva come il diritto di riunione garantito dallo Statuto non includa quello di organizzarsi in sette col dichiarato intento di sovvertire lo Stato, e credeva venuto il momento di regolare per legge l'esercizio di cotesto diritto, *ne fundata legibus civitas, eversa legibus vide-*

*retur.*³ Queste leggi, che il nostro Statuto annunzia, non furono mai fatte. Solo nel 1894, durante la commozione destata da fatti gravissimi, si vietarono le associazioni o riunioni *che avessero per oggetto di sovvertire per vie di fatto gli ordinamenti sociali*. Ma quel divieto, incluso in una legge transitoria, di provvedimenti eccezionali, ebbe anch'esso brevissima vita; sicchè le associazioni in essa contemplate sfuggono alla repressione penale, salvo il caso che presentino i caratteri di vere e proprie associazioni per delinquere prevedute dal Codice penale. Però, quando non sussista o non sia dimostrato il fine di un'azione immediata o di un violento eccitamento alla guerra di classe, le associazioni a fine di organizzare la propaganda antisociale e di costituire in ordinate legioni le masse, così che possano obbedire ad un motto, che oggi indice lo sciopero, domani la sedizione o la rivolta; queste associazioni, dico, vivono all'ombra di quelle libertà politiche, « che lo Stato moderno avrebbe ordinate a preparare la propria rovina ».

Ma, per la propaganda, non basta la stampa? Non è questo il mezzo per discutere e diffondere qualunque dottrina? Non è questa la sola, la più vigile educatrice del popolo, in cui cresce il numero dei delinquenti a misura che scema quello degli analfabeti? A Pietro Giordano essa pareva « un'artiglieria che tira più lontano, tuona più lungo e conquassa più forte dei cannoni »; e certo è leva potente, all'urto continuo della quale non c'è solido edificio che non vacilli. Ma si resti sul terreno della libera discussione, in cui la stampa si corregge con la stampa e, nell'attrito delle opinioni, la verità finisce per imporsi anche alle menti.

che prima la ripudiavano. Già l' economia degli Stati va contemperando le sue dottrine con quelle dell'etica e del diritto. Quello che può esservi di vero ed attuo nelle nuove dottrine sociali, va già penetrando nella legislazione, e la società subirà gradualmente, per legge di naturale evoluzione, le ulteriori trasformazioni, delle quali è capace. Ma quando la scienza, non contenta della sua libera espansione, va cercando proseliti ed alleati fra gl'ignoranti e i faziosi, e questi si raccolgono e si organizzano per imporre con la forza i suoi postulati, si passa dal campo del pensiero in quello dell'azione; e a questo principio di azione lo Stato ha il diritto di opporsi e di resistere, con tutti i suoi mezzi, per risparmiare alla società violente commozioni e agli stessi precursori dell'era nuova i severi ammonimenti dell'esperienza. Questo, secondo me, il lato giuridico della quistione. Quanto all'opportunità ed efficacia dei rimedi possibili, lascio il giudizio ad altri di me più competenti. E chiedendo venia della digressione, ritorno ai non lieti ricordi dello scorso anno.

V. All'ordine giudiziario, al Parlamento, al Governo mancò Giacomo Costa, magistrato insigne per singolare sagacia, per larga e soda dottrina, integrità di carattere e profondo sentimento di giustizia; statista sperimentato nel lungo uso dei pubblici negozi e devoto per antica fede alle libere istituzioni. A capo della *Avvocatura Erariale*, egli continuò degnamente le tradizioni dell'illustre fondatore di quell'importante istituto, temperando il giusto zelo per gl'interessi fiscali con l'equanimità del magistrato. La sua prima apparizione al Governo con la qualità di Segretario

Generale nel Ministero di Giustizia, fu rivelazione di una operosità piuttosto unica che rara. La sua vigilanza, penetrando nei più minuti particolari dell'amministrazione, ne sradicò molti abusi, restaurò la disciplina. Si deve a lui l'istituzione della Statistica giudiziaria, disciplina nella quale era maestro. Nella Camera vitalizia accrebbe la sua reputazione di giurista; vi acquistò quella di pronto, corretto e limpido oratore, e lasciò nei lavori parlamentari copiosi documenti del suo sapere. Venuto a reggere il Ministero di Giustizia in momenti difficili per la magistratura, si pose all'opera con tutta l'energia di una volontà non domata dal morbo letale che la rodeva, e volse l'animo a migliorare gli ordinamenti giudiziari, mentre d'altra parte intendeva a tracciare i giusti limiti fra la libertà della Chiesa e i diritti dello Stato. Le gravi riforme, di cui si fece iniziatore, propugnò con infaticabile ardore e invitta costanza, mentre a canto gli si schiudeva la tomba; ed altre già ne preparava nella febbrile attività del suo spirito, quando venne a troncargli i suoi disegni la morte; ch'egli affrontò con la stoica serenità di un antico romano, volgendo l'estremo saluto al Capo dello Stato, supremo rappresentante della patria, a cui tutta la sua vita fu consacrata.

VI. Le prime sue cure, Voi lo sapete, egli rivolse a questo Supremo Collegio, in cui si lamenta la straordinaria affluenza di ricorsi, non ad altro fine proposti che quello d'inceppare il corso della giustizia e ritardare l'esecuzione delle sentenze penali, gravando la Corte di un lavoro inutile e poco conveniente all'alto suo ministero. Infatti, anche nell'anno scorso, vennero al vostro esame 10146 ricorsi in materia penale, dei

quali 4168 furono dichiarati inammissibili, come intempestivi o mancanti di motivi, 5344 furono rigettati e 634 accolti.

Ad arginare tanta profusione di ricorsi, la legge del 12 dicembre 1875 dette allo stesso magistrato che pronunzia la sentenza, contro la quale si ricorre, nelle materie che già si dissero *correzionali*, facoltà di ritenere come rinunziato il ricorso, quando fosse sprovveduto di motivi o per altre ragioni inammissibile. Ma, o fosse negligenza o tacita protesta contro la legge, molto raramente i Tribunali vollero assumere la responsabilità di trattenere i ricorsi ed ordinare l'esecuzione delle sentenze; sicchè il numero di quelli che pervengono alla Cassazione è sempre enorme. Ora volendo ad ogni costo conseguire l'effetto, che la legge vigente non raggiunge, si è proposto di estendere l'espedito a tutte le sentenze penali: di obbligare il magistrato di merito ad esaminare le condizioni di ammissibilità di tutti i ricorsi, per ordinarne la trasmissione o decretarne la decadenza: d'istituire, a somiglianza della Camera dei ricorsi della Cassazione francese, una Giunta di tre Consiglieri, che dovrebbe riesaminare le condizioni di ammissibilità dei ricorsi e respingerli, anche quando non fossero fondati in fatto o non accennassero a precise e ben definite violazioni di legge; di abolire le disposizioni del Codice di procedura, che vietano l'aumento della pena nel giudizio di rinvio, se non v'è ricorso del Pubblico Ministero.

VII. Ora crederei di mancare al mio dovere, se non dicessi ciò che io penso di questo disegno di legge, del quale ho accennato sommariamente le parti principali.

Affidare il giudizio preliminare sull'ammissibilità del ricorso allo stesso magistrato contro di cui si reclama; accordare al giudice accusato di aver violata la legge il potere di coprire i propri errori, chiudendo l'adito al reclamo, significa colpire alla radice la garanzia del ricorso. La presunta buona fede del magistrato non è malleveria sufficiente contro il possibile abuso di un potere esercitato senza controllo. Ora questo espediente, anormale e direi meglio anti-giuridico, adottato per agevolare il compito della nuova Corte di Cassazione, ma limitato alle sole cause minori, si estenderebbe fino ai ricorsi contro le sentenze che infliggono le pene più gravi, e ciò che è peggio, sopprimendo l'unica garanzia del sistema attuale, cioè, che la decadenza non si possa pronunziare, se non quando giudici e Pubblico Ministero sono d'accordo nel riconoscere l'inammissibilità del ricorso: giudizio non sempre facile e sicuro, essendo spesso gravi e dibattute le questioni circa la decorrenza dei termini, che s'innestano con quelle della nullità delle notificazioni. Oggi questo accordo, come io diceva, è una guarentigia; ma se dell'ammissibilità dei ricorsi i Tribunali dovranno giudicare in tutti i casi, potranno farlo anche in dissenso del Pubblico Ministero. — Anzi è da notare, che nello stesso provvedimento sarebbero involti anche i ricorsi del Ministero Pubblico, quasi che militassero contro di lui le stesse ragioni, che lo consigliano contro gl'innumerabili ricorsi dei condannati, diretti a ritardare il corso della giustizia. Il Pubblico Ministero non ricorre a Voi se non molto raramente, per dovere di ufficio, nell'interesse della giustizia, per l'osservanza della legge; ed è cosa affatto incompatibile con la sua missione, che

l'autorità giudicante possa chiudergli la bocca e farsi ragione da sè con un atto di autorità, contro il quale non c'è rimedio.

A giustificare questi anormali procedimenti, non sarebbe opportunamente invocato l'esempio di alcune legislazioni straniere, che li consentono in materia di appello, e che dovrebbero consigliarci a restringere, piuttosto che allargare i termini della legge vigente. Il Codice di procedura germanico permette che il giudice di prima istanza, vista l'inammissibilità dell'appello, ordini l'esecuzione della sentenza; ma, se le parti non si acquetano, gli atti sono trasmessi al magistrato superiore. In Austria lo stesso provvedimento non è consentito che nei giudizi sommari per semplici *contravvenzioni*, nei quali si potrebbe anche sopprimere l'appello.⁴ Ma questo è ben altro dall'impedire che giunga a Voi il ricorso del condannato a vita e fin la voce del rappresentante della legge! Questa imprudente esagerazione di un provvedimento di sua natura irregolare e pericoloso, mi sembra tanto più inopportuna per quanto è inutile, data l'istituzione di una giunta speciale, la cui mercè sarebbe conseguito l'effetto di circoscrivere il campo delle discussioni giuridiche serbate alla Corte di Cassazione. Avremmo una duplicazione di giudizi sull'ammissibilità dei ricorsi, un sistema pericoloso e complicato nel tempo stesso.

Grandi lamenti, d'altra parte, ha suscitato nel Foro la proposta abolizione di quelle disposizioni del Codice di procedura, che salvano i ricorrenti dal pericolo d'incontrare nel secondo giudizio una pena più grave. Le opinioni sono divise, e molti ed autorevoli i fautori del sistema attuale. Ma non è scarsa la schiera dei

penalisti che le disapprovano, fra i quali, ad una voce, i fautori della nuova scuola penale, a cui non si può negare il merito di aver messo a nudo molti lati deboli delle nostre istituzioni. E a questa seconda opinione io mi associo; perchè mi sembra veramente mostruoso, che si applichi la pena del furto semplice a chi è colpevole di grassazione, o quella dell'omicidio scusabile a chi è riconosciuto autore di assassinio. Che importa che il ricorso sia stato prodotto dal condannato o dal Pubblico Ministero, se il primo dibattimento è annullato e il secondo muta le circostanze del fatto e la figura del reato? Che strana logica è questa, che mantiene le conseguenze dove mancano le premesse? Ma, tralasciando una polemica, che richiederebbe lungo discorso, mi limito ad avvertire, che la divisata innovazione produrrebbe, a parer mio, senza artificiosi ripieghi e senza ingiustizia, l'effetto di eliminare vani ed inconsulti ricorsi, che assorbono gran parte del vostro tempo e vi distolgono da cure più degne della vostra missione.

VIII. La quale è quella di tener ferma l'osservanza delle leggi, ricostituendo il diritto violato nei casi sottoposti al vostro giudizio, e formando, con autorevoli responsi, quel complesso di regole generali e di dottrine, che ha nome di giurisprudenza ed è necessario complemento della legislazione. Questa non è una scienza esatta, infallibile in tutte le sue deduzioni; perchè le leggi, attesa l'infinita varietà dei casi a cui si riferiscono, non hanno la semplicità e l'evidenza degli assiomi; e quindi l'uniformità nella interpretazione non è stata e non sarà mai pienamente conseguita. Ma negare che a questo fine debba mirare l'opera degli interpreti e principalmente quella della Corte regola-

trice, sarebbe lo stesso che negare l'unità del diritto e l'uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge.

Odo spesso ripetere che la dissonanza delle opinioni serve ad approfondire i concetti giuridici e giova ai progressi della legislazione. Ma, se la scienza è in continua elaborazione, la giustizia sociale ha bisogno di norme costanti e sicure, che Giambattista Vico chiamava il *certo* delle leggi. Col tempo tutto si trasforma; la coscienza giuridica si modifica e si rinnova; la giurisprudenza si studia di regolare con criteri di giustizia e di equità, desunti dai fini della legge stessa, i rapporti determinati da fatti nuovi e da nuovi bisogni, e spesso prepara le future innovazioni legislative. Ma questa necessaria e razionale evoluzione dei concetti giuridici non è da confondere con gli avvolgimenti e le antinomie di una giurisprudenza incerta e fluttuante, giustamente ferita dai sarcasmi di Biagio Pascal. Questo non è altro che disordine nell'amministrazione della giustizia; e, quando si avveri nelle decisioni della Corte regolatrice, mena irrecusabilmente a due conseguenze: la prima, che, in un caso o nell'altro, la legge sia stata frantesa e violata da quello stesso magistrato che ha la missione speciale di vegliarne l'osservanza; la seconda, che i tribunali inferiori, i quali cercano indirizzo e norme nei pronunziati del magistrato supremo, vi attingano invece ragioni di dubbio e motivi di giudizi arbitrari.

IX. Il male è antico e un rimedio si è sempre cercato. Il Sacro Regio Consiglio napoletano si adunava quattro volte all'anno per discutere, *iunctis aulis*, le questioni più dibattute, e proporre la risoluzione al Sovrano. Altrettanto faceva, mediante una relazione annuale, la

prima Corte di Cassazione istituita in Italia nei principi del secolo. In Germania si previene la contraddizione nelle sentenze dei Tribunali supremi, portando la quistione alle Sezioni unite, quando una di esse sta per pronunziarsi contro l'altra o contro i propri giudicati. Un provvedimento poco dissimile è quello della nostra legge sul Consiglio di Stato, che una quistione, sulla quale sono intervenute decisioni difformi, fa decidere da un maggior numero di votanti. Nel nostro sistema invece, il giudizio delle Sezioni unite è limitato ad un caso che raramente si avvera, e la contraddizione può durare indefinitamente, senza che intervenga una parola più autorevole che possa farla cessare. Però mi parrebbe utile, che divenisse norma regolamentare lo spediente talvolta usato per iniziativa dei Presidenti, che, cioè, le Sezioni si adunassero per conferire sulle quistioni variamente decise e comporre le opinioni discordi preparando risoluzioni uniformi per l'avvenire.

Si sarebbe potuto, con questo mezzo, conseguire la desiderata uniformità in molte questioni di diritto, di procedimento e di competenza, che attendono ancora l'ultima vostra parola, e si sarebbe certamente schivato quel gravissimo inconveniente della varia interpretazione data ai decreti d'indulto ed amnistia del 1896; per effetto della quale i benefizi della Sovrana clemenza, estesi o ristretti secondo l'opinione degl'interpreti, furono illegalmente largiti o ingiustamente negati.

X. Ora io non farò un elenco, che sarebbe noioso e lungo, dei temi in cui la giurisprudenza è malferma; ma non credo fuor di luogo esprimere l'opinione del Pubblico Ministero, circa la così detta garanzia gover-

nativa, che protegge, contro l'azione giudiziaria, una classe di pubblici funzionari: argomento di recenti vostre sentenze.

Nessuno ignora quale è lo stato della legislazione e dell'odierna dottrina in ordine a questo istituto. Abolita in Francia, dove sorse; non ammessa nel Belgio, in Olanda e nella Confederazione elvetica; affatto sconosciuta in Inghilterra e negli Stati Uniti di America; profondamente modificata nella legislazione dell'Impero germanico; vivamente oppugnata e quasi concordemente da pubblicisti nostrani e stranieri; sconfessata in Italia dal Governo, che alle continue sollecitazioni del Parlamento rispose sempre, ammettendo la necessità di sopprimerla, e già più volte ne propose l'abrogazione; questa istituzione, io dico, vive una vita precaria ed anomala in un sistema di governo legale, quale è il nostro; in cui la Corte dei Conti nega la registrazione agli atti del potere esecutivo non conformi alle leggi, l'autorità giudiziaria li dichiara inefficaci, e il Supremo Tribunale amministrativo li modifica o li annulla. Ora l'antica regola: *quod contra rationem iuris receptum est non est producendum ad consequentias*,⁵ dovrebbe ammonire gl'interpreti di una legge affatto eccezionale, come questa, a non ampliarne il contenuto ed estenderne gli effetti, per modo che ne risultino confusi i poteri, allargato il campo dell'arbitrio amministrativo, menomate le garanzie del diritto de' cittadini contro l'abuso de' pubblici poteri. Finchè la legge sarà in vigore, nostro dovere è di applicarla; ma ufficio della giurisprudenza è quello di metterla in armonia, per quanto è possibile, con le leggi che costituiscono il sistema del nostro diritto pubblico, e

regolarne la funzione col solo principio giuridico che può darne ragione. Intendo parlare dell' *obbedienza gerarchica*, per cui la responsabilità degli atti di alcuni pubblici ufficiali passa da questi all'autorità superiore e risale, *recto tramite*, al Governo, il quale l'assume per sè dal momento che s'interpone fra il funzionario e la legge, negando l'autorizzazione a procedere.

Considerando la garanzia sotto questo aspetto, non si schiva quello, che è il vizio intrinseco dell' istituto, di trasformare, cioè, la responsabilità giuridica in responsabilità politica, che non ha la stessa efficacia; ma essa rimane limitata ai soli casi, nei quali esistono veri e propri rapporti di dipendenza; imperocchè l'obbedienza gerarchica, riconosciuta nella nostra legislazione come *discriminante*, importa competenza ad ordinare da una parte, ed obbligo di obbedire dall'altra. Dove queste condizioni mancano, la garanzia non trova luogo; ed è perciò che non si estende alle funzioni che i Sindaci esercitano nella qualità di ufficiali dello stato civile o di polizia giudiziaria, per le quali non dipendono dall'autorità amministrativa o politica, ma compiono i doveri che sono loro imposti dalla legge, senz'altra direzione che quella della superiore autorità giudiziaria. La quistione, già variamente decisa, mi sembra grave, ed io mi auguro che sarà fra non guari sottoposta al giudizio delle Sezioni unite.

XI. Ma, se le oscillazioni della giurisprudenza sono un male, la contrarietà dei giudicati in materia penale è la più triste rivelazione della fallacia dei giudizi umani, l'onta maggiore, a cui la giustizia si trovi esposta.

A chi spetti la responsabilità degli errori giudiziari, non è sempre facile determinare. Chi conosce i

costumi di alcune regioni d' Italia e le condizioni morali della società presente, ne attribuirà buona parte alla perfidia di testimoni corrotti e calunniatori, alle reticenze dei timidi, agli odi di parte, alle potenti aderenze dei malfattori, ai tenebrosi sodalizi del delitto, all' imperizia dei giurati. Ma, qualunque ne sia la causa, il fatto è questo: che Voi, nel corso dell'anno, avete ordinati otto giudizi di revisione, avete, cioè, riconosciuto che altrettanti innocenti subirono il danno e l'onta di una pena immeritata. È già quanto basta a commuovere profondamente ogni anima bennata! Ma non sarà meno profondo lo stupore di chi per la prima volta udrà, che la revisione dei giudicati, com'è ordinata presso di noi, non basta a rimarginare la piaga degli errori giudiziari, perchè le nostre leggi non permettono che l'errore sia riparato quantunque volte è palese.

Però, contro l' insufficienza del vecchio istituto, altamente protesta la voce dei giuristi d' ogni paese. Già da per tutto le gravi considerazioni di pubblico interesse, che indussero i legislatori a guardare la revisione dei giudicati con diffidenza e circondarla di eccessive cautele, vanno cedendo il luogo alle ragioni della giustizia e dell' umanità, ai diritti imprescrittibili dell' innocenza. Noi eravamo in questa parte della legislazione più innanzi della Francia; ma questa oramai ci ha sopravvanzati, e di gran lunga ci precorrono il Belgio, la Germania, l' Austria, la Svizzera, la Russia ed altri paesi, che hanno dato alla revisione più larga base e ordinamento più razionale. Per esempio: noi permettiamo la revisione di due sentenze di condanna che siano contraddittorie, e la neghiamo, se la contraddizione risulta da una sentenza che assolva il correo per inesi-

stenza di reato. Può accadere che un supposto omicidio si trasformi in suicidio, per prove ineluttabili apparse dopo la condanna; ed anche in questo caso la revisione sarebbe negata, la condanna dovrebbe rimaner ferma.

E pure lo scambio fra le due cause di morte accade frequentemente, spesso cagionato dall'imperfezione dei metodi con cui si procede all'accertamento della prova generica o *corpo del delitto*. Pur troppo, le tracce del reato, lungi dall'essere permanenti, sono spesso transitorie e fugaci; e gli atti, che ne conservano la memoria, non si possono emendare quando le orme dei fatti sono scomparse. Gli atti generici hanno quasi l'autorità del giudicato, e in vero e proprio giudicato si trasformano, se il processo si chiude con una dichiarazione d'inesistenza di reato, sul fondamento di fatti e di giudizi consacrati in un verbale di perizia. Ora, è egli giusto, è consentaneo all'indole delle nostre istituzioni giudiziarie, che questa parte del processo, sovente irretrattabile, si prepari e si formi nel segreto istruttorio, e che le parti — imputati o querelanti — ne siano colpite, forse irreparabilmente, senza potersi difendere? Il dibattimento pubblico, crogiuolo del processo scritto, non basta in fatto di prova generica a ricostruire un passato scomparso, e di cui tanto rimane quanto gli atti ci narrano; onde il Nicolini a questo proposito ripeteva: *Hoc nisi provideris ne accidat, ubi evenit, frustra iudicia implores.*⁶ Potrei addurre esempi dell'imperfezione dei metodi con cui si procede, e delle sue conseguenze; ma non ce n'è bisogno, per insistere sulla necessità di una riforma.

In quanto alla revisione, ciò che l'odierna scienza domanda e già le leggi di altri paesi concedono, è una

più giusta e completa determinazione dei casi, in cui si possa ammettere, senza menomare la serietà dei giudizi e l'efficacia della repressione. Resti pure, quale dev' essere, un rimedio straordinario ed eccezionale; ma non si neghi quando la presunta verità del giudicato è scossa dall'evidenza di fatti nuovi, gravi ed irrecusabili. — Quanto alle perizie generiche, tralasciando le molte quistioni che oggi si dibattono fra medici e giuristi, dirò soltanto, che, a parer mio, negare l'assistenza degl'interessati alla formazione della prova generica, è lo stesso che negar la difesa in questa parte essenzialissima del processo penale, nel solo momento in cui è possibile.

XII. Questi problemi, ed altri non meno gravi, avranno certamente la soluzione migliore nella riforma da lungo tempo aspettata delle leggi di procedimento penale; alla quale, io spero, darà il suo nome e l'impronta del suo spirito liberale l'eminente giureconsulto, che soprintende alle cose della giustizia. E dall'alto suo senno, dal profondo suo sentimento della giustizia e del diritto, attendiamo risposta ai dubbi che affaticano le menti dei giuristi e conturbano la coscienza dei magistrati, circa i poteri e i doveri dell'autorità giudiziaria a fronte delle prerogative parlamentari, perchè queste siano scrupolosamente rispettate, quelli liberamente esercitati. Recentissimi casi dimostrano in quali ambagi la giustizia si trovi avviluppata e quanta sia l'urgenza di provvedere.

XIII. Di una vostra sentenza si menò molto rumore e si dolse specialmente la benemerita classe degli amministratori delle Opere Pie. In uno dei maggiori ospedali del Regno, un chirurgo, immemore dei propri doveri,

abbandonò ad un infermiere le prime cure di un ferito, che, per l'imperizia dell'operatore, ne uscì con una gamba scontorta ed accorciata. Per questo fatto il chirurgo fu accusato del reato preveduto dall'articolo 375 del Codice penale; e furono chiamati in causa, come responsabili civili, i governatori dell'istituto. I giudici dell'accusa negarono, Voi affermaste che la responsabilità potesse avverarsi; non perchè gli amministratori di un ospedale debbano rispondere degli errori professionali e delle colpe dei medici, come il padrone e il committente dei danni cagionati dai domestici e commessi; ma perchè vi parve che potesse essere ad essi imputata, per omessa vigilanza, la violazione di una disposizione speciale del regolamento sanitario del pio istituto, che vieta agli infermieri di applicare apparecchi chirurgici e fare medicature di qualunque specie. Sicchè la responsabilità civile attribuita ai governatori in quel caso, fondandosi sul presupposto di un obbligo non adempito, non è la responsabilità indiretta del fatto altrui, ma quella che deriva dalla propria colpa, dalla violazione dei propri doveri.

Ora si potrà domandare: se per gli statuti o regolamenti del pio luogo, i direttori o governatori abbiano l'obbligo di far la guardia nelle sale d'infermeria, di stare in permanenza a lato dei medici e di assistere personalmente alle operazioni, per poterne inferire, che la sostituzione dell'infermiere al chirurgo non sarebbe avvenuta, se tali doveri non fossero stati negletti. Ma questa è indagine serbata ai giudici del merito; i quali vedranno come le diverse funzioni sono ripartite fra i governatori, a quale di essi è affidata la vigilanza sul servizio sanitario, e quali gli obblighi

inerenti a tali funzioni, di cui sia stato trascurato l'adempimento. Frutto di queste indagini sarà la determinazione concreta della responsabilità o la negazione di essa. Ma la teoria che ammette la responsabilità civile di coloro, *qui non faciunt quod facere debent*, se l'omissione fu causa del danno, è perfettamente conforme ai principî generali del diritto, alle tradizioni della scuola e della giurisprudenza; e non hanno ragione a dolersene i buoni cittadini che attendono alla direzione degli ospizi di beneficenza, perchè chiunque si assume un pubblico ufficio, gratuito o remunerato che sia, non può sottrarsi alla responsabilità morale e civile dell'abbandono dei propri doveri.

XIV. Più volte le Corti del Regno pronunziarono sulla responsabilità dei danni cagionati dall'incuria di medici ed infermieri nei pubblici ospedali. Le Corti di Genova, di Bologna, di Ancona, tennero obbligato al risarcimento l'ente ospedale o brefotrofia, come ogni altro committente, pei falli de' suoi commessi; e Voi confermastе una di quelle sentenze. La critica non risparmiò siffatti giudicati, e il vostro ultimo potè sembrare contrario al precedente. Ma i critici, a parer mio, non s'apposero e la contraddizione non esiste.

La responsabilità del committente ammessa dal Codice civile, si è detto, deriva dall'*institoria* del diritto romano, la quale ha per oggetto rapporti patrimoniali. *Institor* è colui che tratta, nell'interesse e per incarico di un terzo, affari commerciali, industriali od altri a fine utilitario. Ma un pubblico nosocomio, che assiste e fa curare gratuitamente gl'infermi poveri, un istituto di beneficenza, che apre le sue porte ai bisognosi, mette al loro servizio medici

e medele, e fa del suo meglio per aiutarli, non è uno stabilimento industriale, i cui commessi lavorino per conto degli azionisti. I suoi rapporti con coloro che vengono a domandargli ricovero e soccorsi, sono d' indole affatto diversa dai rapporti contrattuali, pei quali fu escogitata l' azione institoria; e se quelli che dovrebbero essere i ministri delle sue buone opere, per dolo o per incuria, lo tradiscono, sarebbe suprema ingiustizia far risalire ad esso e porre a carico del suo patrimonio, la responsabilità di atti diametralmente opposti ai suoi fini. « Se i malati vengono trattati male in un pubblico ospedale (scrive un dotto ed acuto giureconsulto), rispondono certamente del danno coloro che lo hanno cagionato per colpa o per dolo, siano essi infermieri, medici, ecc.; e non solamente quelli che ne furono causa immediata, ma altresì coloro che avrebbero dovuto sorvegliare i primi e non lo fecero, risalendo magari fino ai capi, direttori o amministratori dell' Istituto »; ma l' equità ripugna ad ammettere che il patrimonio dell' ente debba rispondere dei fatti di coloro, che hanno il mandato di mettere in atto le sue benefiche intenzioni. ⁷

Però queste avvertenze, nelle quali io convengo, non fanno al caso della vostra sentenza; la quale non concerne i rapporti fra l' ente e gl' infermi ricoverati, ma quelli, d' indole affatto diversa, tra l' ente stesso e le donne destinate all' allevamento dei bambini. Con queste l' ospedale contratta, come contratta coi provveditori di alimenti o di suppellettili, ecc.; e per tali convenzioni, come ogni persona o ente morale, non può sfuggire alle responsabilità che sono inerenti alle obbligazioni contratte. Ora le donne anzidette prestano

l'opera loro sotto la condizione prestabilita dal regolamento, che non siano loro affidati bambini affetti da malattie contagiose. Però, se il contrario avvenne, per incuria di coloro, ai quali il brefotrofo affida l'adempimento di questa condizione del contratto; se, in conseguenza di una violazione del regolamento e del patto, una di quelle donne ebbe a patire gravissimo danno nella salute, parve giusto farne risalire la responsabilità all'Istituto contraente, come in ogni altro caso di violazione di contratto; non potendo valere a disobbligarlo le sue benefiche intenzioni, perchè, se queste sono l'occasione e il fine ultimo de' suoi contratti, causa di questi è l'utilità delle parti, cioè, dell'ente, che ha bisogno di balie per servire ai suoi scopi, e delle balie, che, sotto condizioni determinate, prestano l'opera loro.

Questa sentenza, dunque, non merita le censure, di cui fu fatta segno, nè contraddice all'altra, perchè il caso è diverso.

XV. Entrato per questa via nel vasto campo dei giudizi civili, correrei rischio di smarrirmi, se volessi percorrerlo, pur limitandomi a segnalare *summa vestigia rerum*. Ingegni assai maggiori del mio non l'hanno neppur tentato, ed io ne sono impedito anche dalla necessità d'intrattenervi oggi di un tema che mi sembra di gran momento.

Un filosofo del secolo passato, accingendosi a trattare un argomento molto discusso fra i metafisici, cominciò col dire, che il mondo oramai n'era ristucco e che un uomo civilmente educato non dovrebbe permettersi di tornarci sopra, se non fosse per trattarlo sotto un aspetto *assolutamente nuovo*.⁸ Ora questa di-

chiarazione io devo ripetere a proposito del vecchio tema dei conflitti di attribuzione, intorno al quale dissertarono per molti anni i dotti miei predecessori, perchè oggi veramente mi accade di doverne discorrere da un punto di vista nuovo del tutto, qual è quello di una riforma della legge organica del Consiglio di Stato, nella parte concernente i rapporti fra la *Sezione Quarta* e la Corte di Cassazione. Delle proposte innovazioni e dei motivi che le suggeriscono, è necessità che io vi parli per vostra norma, giacchè riguardano appunto il vostro modo di giudicare.

Mi sia consentito di ricordare le parole, con le quali un voto di riforma espressi anch'io due anni or sono in questo giorno stesso, perchè facciano testimonianza del mio profondo ossequio verso quell'inclito Consesso, del mio sincero rispetto per l'alta sua missione:

« Pare a me che nell'ordinamento della IV Sezione qualche cosa sia da chiarire o da emendare. Chè se l'autonomia del Supremo magistrato amministrativo non è menomata dal giudizio preliminare sulla competenza, la censura de' suoi pronunziati ferisce la dignità, scema l'autorità dell'alto Consesso, facendolo discendere al livello di quelle giurisdizioni speciali, alle quali esso è sovrapposto. Un Supremo Tribunale non è tale, se non a condizione di non averne altro sopra di sè. D'altra parte, chi — potendo adire l'autorità giudiziaria per averne la semplice dichiarazione del proprio diritto, — ricorre invece al Consiglio di Stato a fine di conseguire, per la via più breve, l'annullamento o la rettificazione dell'atto lesivo, dovrebbe sottostare al giudizio che ha invocato e subirne le conseguenze, senza poter recare lo stesso piato innanzi ai

Tribunali, per riuscire a questo strano risultato : che si dichiarì lesivo di diritto un atto, che la IV Sezione ha riconosciuto conforme alla legge ». In conclusione, ritornando a quello che fu il primo concetto degli autori della legge, esprimevo il voto, che la quistione di competenza, non proposta *in limine litis*, fosse improponibile in via di ricorso; che le decisioni della IV Sezione fossero definitive ed irrevocabili sul punto deciso, e venisse espressamente negato il ricorso *all' autorità giudiziaria per lo stesso oggetto*, giusta l' antica massima: *electa una via, non datur recursus ad alteram*. Profonda riforma sarebbe questa, che darebbe ai pronunziati del Tribunale amministrativo un' efficacia che oggi non hanno; troncherebbe, col giudizio di un magistrato autorevole e dalle parti prescelto, i lunghi andirivieni delle liti; rimuoverebbe la pietra di scandalo delle procedure attuali, che è il ricorso per annullamento, da Voi creduto indispensabile per togliere di mezzo il giudicato amministrativo e far luogo all' azione giudiziaria pregiudicata da questo.

Oggi però la legge che si propone verrebbe a dimostrare che abbiamo errato,

trattando l' ombra come cosa salda.

Il Tribunale amministrativo, si dice, non è che un *controllo interno* dell' amministrazione; i suoi giudizi non sono che l' ultima parola dell' amministrazione detta in forma di decisione, e quindi non precludono l' adito all' azione giudiziaria per la dichiarazione di un diritto che si pretende leso. Gli atti dell' amministrazione hanno contemporaneamente due giudici, secondo che le parti chiedono la revoca dell' atto o la determina-

zione de' suoi effetti in relazione de' diritti civili o politici che intendono far valere. « Anche la risoluzione diversa di una medesima questione di legalità, non implica vera e propria contrarietà di giudicati, perchè diversa è la dimanda delle parti, diverso nella sua natura e ne' suoi effetti il dispositivo delle relative pronunzie ». ⁹

Sicchè, non più nell' antica distinzione fra *diritto* ed *interesse*, posta dalla legge del 1865 e forse in parte disdetta dalle leggi posteriori; non nella diversa indole delle leggi che si applicano, altre di diritto pubblico, altre di ragion privata; ma nella *cosa domandata*, qualunque sia la causa o ragione della domanda, sarà l'indice sicuro della competenza. Se si chiede l'annullamento o la riforma dell'atto amministrativo, si avrà senz'altro la competenza della IV Sezione: se si domanda la dichiarazione di un diritto, che si crede violato dall'atto stesso, saranno competenti i Tribunali ordinari.

Ora, sia questo o un altro l'indice delle competenze, non sarebbe il caso di darsene pensiero, quando fosse vero che la decisione amministrativa, *ultima parola dell'Amministrazione*, non impedisce all'autorità giudiziaria di pronunziare la sua e di tener fermi i diritti, che il giudice amministrativo avesse per avventura violati, sorpassando i limiti della propria competenza. Nessun bisogno in questo caso di ricorrere alla Corte di Cassazione per l'annullamento di un pronunziato, che non pregiudica nulla; ma il giudice competente — Corte, Tribunale o Pretore che sia — farà le dichiarazioni di diritto, di cui si disputa, e la Sezione IV del Consiglio di Stato, conformandosi al giu-

dicato, pronunzierà una seconda decisione, con cui l'atto amministrativo, già dichiarato conforme alla legge, sarà modificato o revocato (art. 4, Leg. 20 marzo 1865, e 25, n. 6, Leg. 2 giugno 1889). Si tratterebbe dunque, di sanzionare, con autentica interpretazione, una dottrina anche oggi professata da rispettabili giuristi.

Ma perchè questo intento sia conseguito e la proposta riforma non riesca, per altra via, a menomare la competenza giudiziaria, occorrono, secondo me, due cose. La prima: che l'accennata dottrina, esposta in una lucida relazione, trovi riscontro nel testo della legge, come nella legge prussiana del 30 luglio 1887; ¹⁰ la seconda: che sia bene inteso e dichiarato, che la nuova formola dell'art. 24, sopprimendo le riserve e le limitazioni della legge vigente, e designando la Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato come solo giudice dei ricorsi per *incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge* contro gli atti amministrativi, non miri a privare l'autorità giudiziaria di attribuzioni, che le vengono direttamente dalle leggi del 1865 e 1877, e sono confermate da quelle del 2 giugno 1889, 1° maggio 1890 (articoli 24, 25 e 19) e 17 luglio dell'anno stesso (articoli 80 e 81).

Oggi, come tutti sanno, i Tribunali conoscono della legittimità o legalità degli atti amministrativi, o che si tratti di eseguirli — potendo essi negare l'esecuzione a quelli che non riconoscono conformi alla legge —, o che debbano giudicare di diritti patrimoniali o d'altri rapporti giuridici di loro competenza, che agli atti medesimi si rannodino. Se si disputa della validità di contratti della pubblica amministrazione — materia di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria — questa

è necessariamente tratta a giudicare della legalità degli atti con cui l'amministrazione concorre a formarli. Se quegli atti s'invocano come fonti di diritti o di obbligazioni, certo non altri che l'autorità giudiziaria potrebbe dichiararli validi o inefficaci. Ora, se questo giudizio le fosse interdetto, e venisse invece attribuito, in ogni caso, al giudice amministrativo, le parti sarebbero invertite: non più l'autorità amministrativa sarebbe tenuta a conformarsi al giudicato dei Tribunali; ma questi dovrebbero limitarsi a trarre la conseguenza dalle premesse stabilite dal giudice amministrativo circa il valore dell'atto, dal quale il rapporto giuridico dipende. Evidentemente, se questo fosse il significato della riforma proposta, la legge del 1865 sarebbe annullata. "

XVI. Non mi fermo ad esporre le ragioni del dubbio che ho accennato, appunto perchè si tratta di un dubbio, che spero sarà eliminato. Ma, pur troppo, non è dubbio il disegno di affidare la risoluzione dei conflitti e il regolamento di competenza a un *Tribunale misto*, di cui la Francia ed altri paesi ci danno l'esempio. S'invoca per noi, che abbiamo abolito il contenzioso amministrativo, l'esempio della Francia, che tenacemente lo mantiene; s'invoca l'esempio della Prussia, che, lungi dall'adottare il sistema del foro unico, divide la competenza, in materia di diritti civili e politici, fra tribunali amministrativi ed ordinari; s'invoca l'esempio dell'Austria, che ha un ordinamento giudiziario ed amministrativo diverso dal nostro; dimenticando le istituzioni del Belgio, a cui s'ispirò la nostra riforma del 1865, e quelle dell'Olanda, della Danimarca, dei minori Stati della Germania e d'altri paesi, nonchè l'an-

tica legislazione toscana, che alla Corte di Cassazione deferiva la definizione dei conflitti!

Ed ecco i motivi di questa grave *deminutio capitis* minacciata al Supremo magistrato del Regno. L'autorità giudiziaria, si dice, tende ad allargare sempre più la sfera della propria competenza: rarissimi sono i casi in cui questa è negata; e l'amministrazione è mal protetta contro le usurpazioni dei Tribunali e della stessa Corte di Cassazione; alla quale il Supremo Tribunale amministrativo rimane soggetto.¹² La legge del 1877 ebbe riguardo ai conflitti fra l'autorità giudiziaria e l'amministrazione pura o certe giurisdizioni speciali; ma, creato nel 1889 un Tribunale amministrativo supremo, quella legge più non provvede al bisogno. Ora, perchè la giurisdizione amministrativa abbia intera la propria indipendenza, è necessario che non più la Corte di Cassazione, ma un Tribunale speciale, composto di amministratori e di giudici, decida le questioni di competenza.

Così, quando, per la dottrina che si vorrebbe sanzionare, i motivi di conflitto sarebbero grandemente diminuiti, e il ricorso per incompetenza contro le decisioni della IV Sezione dovrebbe sparire, si annunzia il proposito di spogliare la Corte di Cassazione delle sue naturali attribuzioni, riconosciute ed estese dalla legge del 12 dicembre 1875, scalzando dalle fondamenta tutto il sistema di garanzie giuridiche fondato sulla legge del 20 marzo 1865, completato con quella del 31 marzo 1877, ribadito, come ho già detto, con le leggi del 1889 e 1890, giustificando l'inattesa proposta con motivi che suonano censura di una giurisprudenza, che tende, come si dice, ad annullare la competenza amministrativa.

Veramente il dubbio che la Corte di Cassazione potesse inclinare ad estendere, piuttosto che mantenere in giusti confini, la competenza giudiziaria, fu messo innanzi dagli avversari della legge quando questa si discuteva; ma, fin d'allora, l'insigne giureconsulto, che prima come relatore, poi come ministro la difese, così rispose:

« La materia (dei conflitti) per la stessa sua natura appartiene di già incontestabilmente alla Corte di Cassazione. Non si tratta propriamente di darle la potestà di risolvere i conflitti; ma di esaminare, se concorrano gravi e legittime ragioni d'ingiuriosa diffidenza, da indurre il legislatore a mutilare l'ufficio naturale del Tribunale Supremo. E, così posta la questione, chi oserà risolverla contro il primo collegio giudiziario dello Stato, custode fedele dell'autorità della legge e dei più sacri diritti di ogni specie, che ai cittadini si appartengono? In quale altro paese esso non adempì degnamente e con riconosciuta imparzialità la sua missione? Che importa alla Corte di Cassazione, che un affare sia di competenza amministrativa o giudiziaria? Non abbondano i suoi giudicati, che, risolvendo ordinarie quistioni di competenza, preferiscono la competenza amministrativa alla giudiziaria? ». ¹³

Che il sospetto, respinto con queste sdegnose parole, siasi avverato, nessuno potrebbe oggi affermare. I giudicati, che fanno fede dell'imparzialità dei Vostri responsi, abbondano oggi più che non abbondassero allora. Durante lo scorso anno in *ottanta* cause si presentò la quistione di competenza, e non meno di *trentasei* volte fu dichiarata la competenza amministrativa. ¹⁴

Ma, cresca o scemi il numero dei casi in cui questa si

afferma, la sola conseguenza che dal fatto si possa inferire, non è già che i giudizi siano errati — perchè nessuno ha il diritto di sovrapporre le proprie opinioni a quelle della Corte di Cassazione; — ma che la pubblica amministrazione tenti, più o meno frequentemente, di emanciparsi e rompere i freni che le sono imposti, negando ai diritti individuali il ricorso ai Tribunali. Ed ecco che oggi, intollerante di questi freni, stanca di troppo frequenti affermazioni di diritti civili o politici, che inceppano i suoi movimenti, essa domanda, che sia tolto all'autorità giudiziaria il giudizio sulla proponibilità dell'azione, e ad un potere, posto fuori e al disopra di esso, sia data la potestà di dichiarare, se e quando sarà permesso convenirla in giudizio, per domandare la riparazione di un diritto leso.

Che sia questo il significato, questo l'effetto della istituzione di un Tribunale dei conflitti, gioverà confermarlo con le parole di tre giureconsulti esimi; fra i quali mi è grato ricordare il mio rimpianto amico e maestro, Francesco Auriti: come caro alla magistratura, di cui fu lustro e decoro, e riverito da quanti onorano la virtù, l'ingegno ed il sapere.

« Dovendo il giudice del conflitto (egli diceva con l'usata precisione delle sue formole) per riconoscere la competenza, decidere, se vi sia materia di diritto civile o politico, esso è col fatto il giudice supremo dell'esistenza dei diritti; sicchè, ove quel magistrato non fosse preso nell'ordine giudiziario, ad altro organo sarebbe deferita nell'attuazione quell'assoluta competenza, all'autorità giudiziaria attribuita dalla legge del 1865 ». ¹⁵ E con più vibrata parola il Mancini: « Non è possibile ritogliere all'autorità giu-

diziaria e al suo Supremo Tribunale, la decisione dei conflitti di attribuzione, la dichiarazione cioè del limite fino a cui si estendono e dove si arrestano i diritti dei cittadini garantiti dalla legge, senza violare a un tempo i principî organici *del sistema costituzionale* e senza mettersi in opposizione con la riforma compiuta mediante l'abolizione del contenzioso amministrativo». ¹⁶ Viene terzo Giuseppe Mantellini, il quale, dopo aver paragonato i Tribunali misti a quelle *Commissioni straordinarie condannate* dallo Statuto, sollecitava senz'altro l'abolizione dei conflitti, qualificandoli *colpi di Stato diretti a turbare il corso ordinario delle giurisdizioni*. ¹⁷

Non dirò altro su questo grave argomento, perchè non intendo di far polemica sulla utilità, la convenienza o la necessità della preconizzata riforma. Al disopra di tutte le giurisdizioni, di tutte le istituzioni sta il legislatore, che, nella pienezza de' suoi poteri, le modifica, le trasforma o le sopprime. Le mie parole non intendono ad altro che a porre in piena luce la portata e gli effetti della divisata innovazione, e a dimostrare che essa disdice le garanzie giurisdizionali stabilite con la legge del 20 marzo 1865, pur dichiarando di volerle mantenere.

XVII. Ma, se da una parte si tende a menomare la giurisdizione dei Tribunali, dall'altra si preparano provvedimenti diretti a rafforzare l'indipendenza dell'ordine giudiziario, disciplinando i poteri del Governo circa le nomine, le promozioni, e i trasferimenti; estendendo ai Pretori l'inamovibilità dal grado; emancipando dal potere politico il Pubblico Ministero. Qualunque sarà la sorte di questi disegni di legge, di cui non discuto il

merito, non dubito che Governo e Parlamento si troveranno d'accordo nel riconoscere la necessità di circondare l'ordine giudiziario di serie guarentigie, che valgano a ravvivare e rendere più salda la fede nella giustizia, eliminando il pericolo d'illegittime inframmettenze e di autorevoli pressioni.

A queste leggi, il paese, che ad alta voce le reclama, e la magistratura faranno plauso; ma, poichè saranno sancite, noi non ci affretteremo ad esclamare: *patuit Dea!* Chè se di tutte le istituzioni sociali, di tutte le leggi è vero che poco valgono senza i costumi, degli ordinamenti giudiziari è indubitato, che i migliori e più provvidi falliscono alla prova e non di rado aggravano i mali, che dovrebbero scongiurare, se ad esse non corrispondono le qualità degli uomini che vi pongono mano.

Le leggi che tutelano l'indipendenza del giudice, appunto perchè gli permettono di esercitare liberamente e senza pericoli il suo ministero, presuppongono la virtù, di cui Platone diceva: « essa consiste nel non lasciarsi vincere nè da blandizie, nè da minacce, nè dalla pietà, nè dall'odio o dall'amicizia ». Le vie della corruzione son molte, e i Governi non sono i soli che ne dispongono. Sicchè la probità del magistrato rimane in ultimo la vera e sola garanzia dell'imparzialità dei giudizi. Se questa manca, l'indipendenza non è altro che scudo all'arbitrio. Dove giudici più indipendenti dei giurati? E dove più frequenti gli esempi di giudizi passionati ed arbitrari?

A fronte degli amplissimi poteri, che le leggi e le consuetudini attribuiscono ai giudici inglesi, sta l'illimitata fiducia che ispira l'integrità del loro carattere.

« Il merito del sistema giudiziario di quel paese, assai più che nelle istituzioni consiste nelle qualità dei magistrati »¹⁸ Dei quali fu detto: « nessuna forza umana può far battere il polso di un giudice d'Inghilterra, nè far declinare di una linea le bilance della giustizia ». ¹⁹ E tutti sanno come a questo effetto conferiscano la tempra e le abitudini di quel popolo robusto e civile; nel quale, senza distinzione di classi, il sentimento del rispetto dovuto alle leggi non è minore della fermezza con cui difende i propri diritti, e l'ingiustizia, a danno di chiunque sia commessa, assume le proporzioni di un pericolo generale, da cui tutti si credono minacciati ». ²⁰

Tali, purtroppo, non sono le condizioni del nostro paese; dove le leggi più sacrosante sono un giogo mal sopportato; dove, alla lotta pel diritto, si è sostituita quella degl'interessi audaci e procaccianti, e la corruzione batte continuamente alle porte dei Tribunali, lasciando, pur senza penetrarvi, tracce sinistre di diffidenza e di sospetti.

La prima sorgente di questi mali è fuori del dominio delle leggi; e il rimedio non potrà venire che da un nuovo indirizzo del pensiero, dal suo ritorno agl'ideali smarriti, da un vero rinascimento dell'etica e del senso morale, di cui nel tempio della giustizia, come in quello di Vesta, si custodisce la sacra fiamma.

Ma nè l'insufficienza delle istituzioni, nè l'atmosfera malsana che tutto involge, impediranno a noi di compiere serenamente e rigidamente la nostra missione, senza guardarci intorno per misurarne gli ostacoli, senza chiedere altre guarentigie che il forte usbergo della coscienza intemerata e sicura. Con le leggi aspettate e

senza di esse, noi faremo in ogni caso il nostro dovere; e a Voi, che dal vostro istituto siete collocati in una regione alta e serena, dove non si alza la nebbia delle passioni e degli errori volgari, dove non giunge il tumulto delle fazioni, a Voi è dato calcare le orme di quei sommi, che non furono solamente insuperati maestri del diritto, ma degni sacerdoti della giustizia, e sep-
pero esser *liberi sotto mostruosa tirannide, virtuosi e magnanimi in secolo abietto e corrottissimo.* ²¹ Da questo seggio, o Signori, mai non udiste, mai non udrete parola che non s'ispiri al culto della verità e della legge, e a tutti sarà sicura scorta e monito solenne l' Augusta voce, che dall' alto del trono inculcava GIUSTIZIA UGUALE PER TUTTI E SOPRA TUTTI. ²²

Sia questo il nostro voto, quest' augurio, che, nell' alba del nuovo anno, il Supremo magistrato manda alla Patria.



¹ MACAULAY, *Storia di Inghilterra*, vol. II, cap. X.

² *Atti della Commissione per la statistica giudiziaria*, Sessione di maggio 1897, Relazione del Bodio.

³ Discorso inaugurale del 2 gennaio 1879. Vi sono ricordate in nota le opinioni dei pubblicisti circa i limiti del diritto di riunione e di associazione, e vi è riportato l'art. 1° addizionale della costituzione degli Stati Uniti di America, che garantisce il diritto di riunirsi *pour adresser des pétitions au Gouvernement pour obtenir le redressement de ses griefs*. Queste riunioni, dice il Tocqueville, *ne sont pas un danger parce qu'elles ne sont pas animées de l'esprit révolutionnaire*. (*Démocratie en Amérique*, tom. 2, chap. 4).

⁴ Regolamento di procedura penale austriaco, § 467; Codice di procedura dell'Impero germanico, art. 360.

⁵ L. 14 D. *De Legib.*

⁶ Proc. pen., parte II, § 510.

⁷ GABBA, *Foro italiano* 1881, vol. I, pagg. 35-37.

⁸ DAVIDE HUME, *Saggi filosofici*, VIII, § 1.

⁹ *Atti del Parlamento*, Senato, Leg. XX, Disegno di legge n. 20. Modificazioni alla legge organica sul Consiglio di Stato.

¹⁰ Art. 7: «Le sue decisioni (del Tribunale amministrativo) sono emanate senza pregiudizio di tutti i rapporti di diritto privato». La dichiarazione della legge nel nostro caso dovrebbe essere più larga, dacchè la competenza giudiziaria si estende anche ai diritti politici.

¹¹ «Dibattuta è stata la controversia circa la facoltà del potere giudiziario a giudicare della legalità dell'atto amministrativo: si è preteso non aver essi giurisdizione per conoscere della validità o legittimità dell'atto in questione. Voi avete respinta questa speciosa teoria, CHE AVREBBE ANNULLATA LA LEGGE DEL 1865». DE FALCO, *Discorso inaugurale del 3 gennaio 1884*, pag. 26.

¹² ANTONIO SALANDRA, giudice non sospetto, e di cui nessuno vorrà negare la competenza, in un'opera recentissima dice precisamente il contrario: «La riforma del 1877 fece sentire la sua influenza sopra alcune categorie di casi dubbi di competenza; riguardo ai quali la Cassazione di Roma, pur rispettando con grande scrupolo il campo del potere amministrativo e rifuggendo (ed è suo vanto) da ogni esagerazione a favore dell'ordine giudiziario, temperò le predilezioni, innegabilmente eccessive, del Consiglio di Stato per la competenza amministrativa, e concesse il giudizio dove prima era negato». *Trattato della giustizia amministrativa*, Torino, 1897, p. 454).

¹³ Relazione Mancini, presentato alla Camera nella seduta 10 giugno 1875 (*V. Discorsi parlamentari di P. S. Mancini*, vol. V, p. 190).

¹⁴ Elenco delle sentenze pronunziate dalla Corte di Cassazione nel 1897; con le quali fu dichiarata la competenza amministrativa:

30 gennaio, causa Mistretta ed altri contro Comune di Alcamo - 13 febbraio, causa Pesci contro Ministero dei lavori pubblici - 20 detto mese, Ministero dei lavori pubblici contro Tramontana - 20 febbraio, Comune di Sassari contro Cassa di risparmio di Sassari - 30 gennaio, Comune di Verghereto contro Vichi - 30 gennaio, Golfarelle contro Fantacci - 13 marzo, Michelini contro Ministero dell'interno ed altri - 20 marzo, Zurli contro Comune di Pietralunga - 27 febbraio, Consorzio di Burana contro Marianti ed altri - 7 marzo, Nobili contro Massara - 3 aprile, Chelotti contro Monte di pietà di Venezia - 27 marzo, Congrega di Carità di Napoli e Consorzio di Prato della Vania - 27 marzo, Martuscelli contro Ministero del Tesoro - 27 marzo, Di Paola contro Comune di Palermo - 8 maggio, Placido e Forese contro Giove - 8 maggio, Impresa dell'Esquilino contro Comune di Roma - 15 maggio Bonomi contro Opera Pia Serangeli - 22 maggio, Berardi contro Ministero della guerra - 12 giugno, Baschieri e Comune di Orvieto - 12 giugno Ministero dell'interno e Società del tiro a segno di Castelfranco contro Repetto - 19 giugno, Amministrazione di Bonifica contro Nunziante ed altri - 15 maggio, La Stella contro Ciriello - 19 giugno, Comune di Cesarò e Nelson - 3 luglio, Comune di Cerreto Ovidi e Ospedale di S. Giuseppe di Empoli - 3 luglio, Comune di Nogara e Congregazione di Carità di Isola della Scala - 10 luglio, Bonomo-Ricca contro Banco di Sicilia - 3 luglio, Gravanago e Pio Istituto agricolo di Voghera - 24 luglio, Mariani e Comune di Assisi - 17 luglio, Banco di Napoli e Fattorini - 24 luglio, Ritiro di Suor Orsola contro Canfora - 27 novembre, Comune di Malalbergo e Comune di Baricella - 27 luglio, Schiaffino contro Comune di Genova - 4 dicembre, Tanga e Contini contro Comune di Oristano - 11 dicembre, Comune di Napoli contro Società

del risanamento - 11 dicembre, Comune di Casale contro Testore e viceversa - 4 dicembre, Consorzio Cavo Gherardo Cavetto contro Bonori.
- Totale, n. 36.

¹⁵ *Discorso inaugurale del 3 gennaio 1895.*

¹⁶ Discorso pronunciato dal guardasigilli (Mancini) alla Camera dei deputati nella seduta del 1° maggio 1876.

¹⁷ *I conflitti di attribuzione*, pagg. 37-43. Discorso alla Camera dei deputati nella seduta del 29 aprile 1876.

¹⁸ DE FRANQUEVILLE, *Le système judiciaire de la Grande Bretagne*, vol. II, pag. 643 e seg.; STUART-MILL, *Le Gouvernement représentatif*, ch. II, Paris 1862, p. 39: « Le système judiciaire étant donné, le mérite de l'administration de la justice est en raison composée de ce que valent les juges, et de ce que vaut l'opinion publique qui les influence ou les contrôle ».

¹⁹ *Discorso di M. Watson Parker, in occasione del Giubileo della Regina*, riferito dal DE FRANQUEVILLE, op. cit., vol. I, pag. 391.

²⁰ MITTERMAIER, *La procedura penale in Inghilterra*, cap. I.

²¹ « Generazione di uomini nuova, ammirabile; intrepidi, incorrotti liberi sotto mostruosa tirannide; dotti e sapienti in molta ignoranza universale, virtuosi e magnanimi in popolo abietto e corrottissimo; conservando in tanta corruzione di monarchia il puro linguaggio dei quiriti liberi, ecc. ecc. » GIORDANI, *Opere*, tomo II, pag. 547.

²² Discorso della Corona, 10 giugno 1895, XIX legislatura.

