

DISCORSO

PRONUNZIATO

DAL

SENATORE FRANCESCO AURITI

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea Generale del 3 Gennaio 1893



ROMA

FORZANI E C. TIPOGRAFI DEL SENATO

—
1893

Sono lieto di trovarmi quest'anno libero da altre cure in mezzo a voi, o colleghi carissimi, dinanzi a così eletta adunanza, per rivivere con voi, alla grand'aria di una esposizione in pubblico, nella storia de' lavori compiuti da questa Suprema Magistratura del Regno durante l'anno or caduto.

No, questa consacrazione del nuovo anno, che per la magistratura è una festa di famiglia, a cui si associa coi più alti funzionari dello Stato, la curia a noi sorella e il fiore de' cittadini, non è una vana solennità di parata. Se l'opera giudiziaria severa, non rumorosa, si matura principalmente nel raccoglimento della Camera di consiglio, e poi si rivela in sentenze provocate da casi speciali e perciò tra loro disgregate, sarà dunque indarno uno studio che le raggruppi, le coordini, le rileghi al filo della feconda e progressiva tradizione della giurisprudenza, e metta in luce alcuna delle questioni di diritto più importanti che ebbe nell'anno una soluzione in

conferma o innovazione dell'antico? Se il santuario della coscienza del magistrato è intangibile, come rifiutare il sussidio di quell'insegnamento impersonale che viene dalla statistica, la quale mediante il confronto con le cifre normali richiama il giudicante a ritornare sopra se stesso, e gli pone innanzi problemi nuovi da meditare e da risolvere per sua norma e indirizzo nel futuro? È forse vietato a chi raccoglie dalla esperienza quotidiana la rivelazione di bisogni da soddisfare per lacune nella patria legislazione, è vietato di trarre da questa vita vera degli affari qualche opportuno suggerimento, che sia di lume ai lavori legislativi del Parlamento? È forse vietato di richiamare talvolta, con parola bandita da un alto seggio, al culto de' grandi ideali che pur la magistratura prosiegue con amore? Poichè tutto va soggetto al sindacato della pubblica opinione, è giustizia che non manchi alla magistratura una voce, che prepari per lei questo giudizio, che metta in rilievo i lavori da essa compiuti in un anno, che ristabilisca almeno in un giorno solenne di comuni aspirazioni, quella mutua corrente di simpatie tra il funzionario ministro delle leggi e la vita cittadina che si agita intorno a lui, nella quale respira l'anima della nazione, e da cui egli pure sente il bisogno di attingere lena ed impulso a ripigliare nell'anno il suo còmpito nobile e faticoso.

E poichè queste relazioni annuali sono commesse per legge al Pubblico Ministero, non sono desse un nuovo vincolo con la magistratura giudicante, a cui l'unisce una coordinata corrispondenza di funzioni indirizzate ad unico intento?

È nella natura delle cose, ma fu meglio scolpito negli ordinamenti della recente legge sulla ammissione e le promozioni nella magistratura questo concetto, espresso già più volte autorevolmente nel Parlamento nazionale. L'attuazione delle leggi come precetto generale, cui la forza pubblica deve servire, la creazione degli organi giudiziari per l'applicazione della legge, l'esecuzione de' giudicati penali, è opera del potere esecutivo, e in quest'opera il Governo è rappresentato o coadiuvato dal Pubblico Ministero. Ma l'applicazione della legge ai casi particolari è funzione essenzialmente giudiziaria, funzione indipendente dal potere esecutivo così nel tutto che in ciascuno de' suoi momenti. Che perciò quando il Pubblico Ministero promuove l'azione pubblica contro questo o quel delinquente, dirige le istruzioni penali, dà questa o quella requisitoria per la valutazione de' fatti e l'interpretazione della legge da applicare, esso compie un atto che è parte integrante dell'opera giudiziaria, esso è magistrato rappresentante non del Governo, ma della società, dell'interesse pubblico, non di un organo speciale dello Stato.

Bando dunque alle ingiuste diffidenze che si è voluto talvolta suscitare ad arte, quasi che queste relazioni annuali non fossero una voce che erompe dal seno stesso della magistratura, ma sibbene l'intromissione di un elemento estraneo con sindacato uggioso, che turbi la serenità del giudizio, l'indipendenza del voto dei magistrati.

O colleghi carissimi, io sento in me, come organo del Pubblico Ministero, che mi stringono a voi i legami più dolci per l'opera comune nell'amministrazione della giustizia, consenziente con voi nell'unità dello scopo anche in mezzo alle rare accidentali divergenze di opinioni; unità di scopo che ci affratella alla curia illustre, che prepara le soluzioni col contributo dei suoi studi, e che deve sorreggerci, incoraggiarci con le sue simpatie, compensarci, se è diritto, col suo benevolo suffragio.

Non a disegno, che sarebbe stato assurdo, creò l'Italia le sue cinque Corti di Cassazione oggi esistenti. Quattro ne ereditò dal passato con gli Stati in che prima era divisa, e trascorso il tempo fecondo de' rinnovamenti costituzionali con pieni poteri, caduto come prematuro lo schema propugnato dal ministro De Falco, nostro lume e vanto imperituro, e votato già dal Senato, per una Cassazione unica, sorse qui in Roma, in questa patria immortale del diritto,

pe' voti dell'Italia unita, la più giovane delle Corti di Cassazione, quinta in apparenza, ma col carattere di Cassazione italiana destinata a raccogliere progressivamente le attribuzioni di Suprema Magistratura, unica per tutto il Regno.

Potrà discettarsi tuttavia, ed è problema degno del Parlamento italiano, se è giunta l'ora di poter coronare negli ordini giudiziari il grandioso edificio dell'unità nazionale, o se bisogna contentarsi di fare un altro passo in avanti, che ci avvicini alla meta lungamente vagheggiata, e che pure ci attrae irresistibilmente. Ho espresso in altri discorsi la mia opinione della possibilità di mantenere temporaneamente le Cassazioni regionali, come Sezioni civili per le materie di puro diritto privato. E sia. Ma volere escogitare nuove combinazioni artificiose di ordinamenti giudiziari, a nome della migliore amministrazione della giustizia, col risultato finale di soddisfare interessi locali, smembrando in più la Suprema Magistratura del Regno, è (inconsci gli onorevoli proponenti) un vano tentativo di opera esiziale.

L'Istituto della Cassazione si fonda sul concetto più semplice che possa essere, sulla distinzione più intima a tutta la materia delle contestazioni giudiziarie, la distinzione del fatto e del diritto. Il fatto è accidentale, è legato alle specialità di ciascuna causa pel tempo, pel luogo, pe' modi, per le persone, è quasi impossibile

che si riproduca altra volta nelle identiche contingenze. Per l'accertamento del fatto, all'integrità della difesa, alla pienezza della discussione provvede il doppio grado di giurisdizione entro sfere regionali, e se ciò non bastasse non vi sarebbe altro limite, segnato dalla ragione non dall'arbitrio, dove arrestarsi ne' gradi ulteriori.

Al contrario il principio di diritto che si rispecchia nei fatti, come norma che deve regolarli, ha l'universalità dell'idea, astraе dalle accidentalità materiali, e posti in sodo i fatti sostanziali, si riassume in quelle formole della giurisprudenza, che chiudono una potenzialità indefinita per la risoluzione di tutti i casi simili.

Alle sole questioni di diritto, per la loro natura e per la loro importanza, occorre un terzo grado di giurisdizione, posto in seggio supremo, che sia centro all'organica evoluzione progressiva della giurisprudenza, oltre i confini regionali, là dove convergono tutti gl'interessi nazionali, dove si elabora il pensiero della nazione, per la formazione delle leggi da dover applicare, dove l'unità della coscienza giuridica deve essere la espressione più alta e più luminosa della unità della patria.

Se nell'Impero di Alemagna il comune organico giudiziario, frutto della conquistata unità, ha dovuto concedere all'intensità della vita individuale de' singoli Stati la possibilità di una

eccezione, in alcune materie, all'unità del Supremo tribunale di diritto, non dimentichiamo che l'Alemagua è uno Stato federale, e che la sola Baviera si è servita di quella facoltà eccezionale. Ma la nostra Italia è Stato unitario, che deve cancellare inesorabilmente tutte le reliquie delle antiche funeste divisioni, sicchè la molteplicità delle Corti di Cassazione è un fatto transitorio che deve sparire il più presto che sia possibile.

In quattro sfere distinte, tra loro armonizzate, si svolgono le attribuzioni proprie della Corte di Cassazione di Roma, come unica Magistratura Suprema (anche oggi) per tutto il Regno d'Italia, cioè:

1° un complesso di materie attinenti all'interesse generale dello Stato, designate per legge e deferite alla competenza esclusiva della Cassazione romana dal 1875, a cui è connessa la podestà di prevenire e dirimere i conflitti con le Cassazioni regionali;

2° in tutte le materie civili, quando anche di puro interesse privato, competenza esclusiva di risolvere a Sezioni unite tutte le questioni sollevate da ricorsi per motivi identici a quelli che dettero luogo ad un primo annullamento: competenza ottenuta con la legge del 1888, come conseguenza dell'abolizione delle Sezioni penali regionali;

3° determinazione dei limiti di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa — altissima attribuzione conquistata nel 1877;

4° giurisdizione piena per tutte le materie penali — Legge del 1888.

§ 1° MATERIE DELLA COMPETENZA SPECIALE
DELLA SEZIONE CIVILE.

Se la discordanza nei pronunciati della giurisprudenza è sempre causa funesta d'incertezza all'azione dei cittadini, cui toglie o menoma la coscienza della sicurezza dei propri dritti, incalcolabile è il danno quando quella varietà di interpretazione cada intorno alle leggi di ordine pubblico, a quelle che toccano più da vicino l'interesse generale dello Stato; l'incertezza turba allora, non solo le relazioni dei singoli, ma la vita dell'ente collettivo. Fu dunque pensiero felicissimo d'eminenti giuristi e patrioti italiani, quello che fe' sorgere in Roma nel 1875 nella capitale del Regno, nella sede del Parlamento, col modesto titolo di Sezioni temporanee, una Corte di Cassazione con competenza speciale esclusiva in materie attinenti più strettamente all'interesse dello Stato, che assicurasse l'unità della giurisprudenza là almeno dove il bisogno era maggiore, e fosse poi riservata ad essere l'erede

delle gloriose matrone così benemerite del diritto nelle varie regioni della penisola.

Io richiamo, o Signori, la vostra attenzione su tre materie di questa originaria competenza speciale: 1° rapporti dello Stato coi contribuenti per tutte le quistioni d'imposte erariali; 2° rapporti dello Stato con la Chiesa e con i cittadini per tutte le quistioni sull'Asse ecclesiastico; 3° rapporti de' cittadini coi pubblici poteri per tutte le quistioni di elettorato politico e amministrativo deferite per legge alla competenza giudiziaria.

L'interpretazione ed applicazione delle leggi d'imposta fu lavoro ingrato per quanto di suprema importanza, ingrato per la materia intesuta di disposizioni non sempre razionali nè ben redatte, ingrato per gli effetti morali. Succedendo il nuovo periodo di giurisprudenza ad altro di fiacca ed incerta esecuzione delle leggi di finanza, parve dapprima al contribuente di dover imputare al giudice quel che era rigore della legge, mentre, nella impossibilità di gratificare i singoli senza danno dell'erario nazionale, il solo potere e dovere del magistrato era la giustizia e la eguaglianza dell'applicazione a tutti e per tutto.

Però col tempo il cittadino si è accorto che sapere anticipatamente con certezza ciò che deve allo Stato, essere sicuro che per varietà di regioni non varierà il carico imposto in virtù

di unica legge, è uno dei benefici che ha ormai conseguito mediante l'opera sapiente della Cassazione romana.

Abolito il dominio temporale de' Papi, insediata in Roma la suprema podestà civile a fianco di quella spirituale, abolite le corporazioni religiose in tutta Italia, sciolti i vincoli della manomorta ecclesiastica, l'applicazione delle nuove leggi pe' rapporti tra lo Stato e la Chiesa esigeva una mano ferma, una mente equanime, un indirizzo uniforme per la tutela della libertà civile e della libertà religiosa. Era possibile non affidare in questa materia competenza esclusiva alla Corte di Cassazione di Roma?

Ricordammo un'altra volta come nelle lotte secolari tra lo Stato e la Chiesa, prima che fosse conquistata quella piena libertà che è la gloria de' tempi moderni, vindici dotti e tenaci de' dritti dello Stato furono sempre i giuristi, anche quando la loro causa non era quella del più forte. Fu per colpa anche degli avversari se nell'ardore del combattimento non potettero mantenere costantemente quella giusta misura, che è condizione intrinseca e carattere visibile del dritto. Però la coscienza pubblica ha piena fiducia di ritrovare queste condizioni nel giurista magistrato, ora che il diritto pubblico ecclesiastico è retto in Italia da leggi giuste, affidate all'autorità rispettata della più alta magistra-

tura, per la quale non esistono nè vincitori nè vinti, ma liberi cittadini eguali innanzi alla legge.

Due punti culminanti nel doppio ordine delle persone e delle cose io vo' rilevare nella giurisprudenza ecclesiastica della Cassazione romana.

1° Tolta la personalità giuridica alle corporazioni religiose, ma libera l'associazione de' cittadini anche a scopi religiosi, fu riconosciuta nel senso più largo, fu tutelata costantemente questa libertà di associazione, come soddisfazione di una tendenza legittima dell'animo umano, la quale se contraddetta, se indebitamente repressa, si celerebbe nelle tenebre, si tramuterebbe in conventicole clandestine, tolta quella pubblicità che pure è freno agli abusi, e mezzo per l'esercizio dei poteri di sorveglianza competenti allo Stato.

Del resto il merito è tutto della legislazione italiana, giusta e liberale, di cui la magistratura non fu che l'interprete fedele.

2° Abolita la manomorta ecclesiastica, convertiti i beni immobili degli enti conservati in rendita pubblica, venduti gli altri all'asta, questa grande operazione di svincolo e di trasformazione della proprietà fu compiuta sotto le norme precise ed uniformi della giurisprudenza della Cassazione romana. La sola definizione del legato pio, come ente autonomo a scopo di culto, tolse la sussistenza giuridica, restituì libertà, secondo legge, in favore dei patroni e delle famiglie, a

tal mole di beni, che quando ne sarà fatta la statistica esatta desterà in tutti un sentimento di viva, legittima compiacenza.

La eseguita conversione dei beni immobili del patrimonio *de Propaganda fide*, imposta dalla legge nell'interesse generale dello Stato e per l'utilità dello stesso pio Istituto, mal fu fatta soggetto di alto reclamo, per cui l'appello all'Europa per pretesa violazione del diritto internazionale s'infranse dinanzi all'autorità indipendente dello Stato italiano, del dritto nazionale costituito con le nuove leggi, della Magistratura Suprema chiamata ad applicarle.

In quanto alle quistioni di elettorato politico ed amministrativo, fu provvido consiglio l'averle, nell'ultimo grado, sollevate in una sfera superiore al tumulto passionato delle aspre lotte locali.

§ 2° SEZIONI UNITE — SECONDO RICORSO

PER IDENTICA QUISTIONE DI DRITTO.

Se nelle materie civili comuni dura tuttavia lo sconcio della esistenza di cinque Corti regolatrici, un'altra conquista per l'unità, in una sfera ampia abbastanza, fu merito della recente legge del 1888 sull'unica Cassazione penale.

Tra le quistioni pur di dritto privato si effettuava nel corso del procedimento civile una na-

turale selezione, poichè le più importanti danno luogo sovente a conflitti d'interpretazione tra le Corti di Cassazione e i giudici di merito. Ora in virtù della nuova legge il secondo ricorso per motivi identici a quelli stati causa del primo annullamento va deferito non più alle Cassazioni regionali, ma alle sezioni unite della Corte Suprema di Roma, che decide sovranamente pei contendenti il punto di diritto controverso, e segna così le prime norme di una giurisprudenza uniforme anche nelle materie di puro diritto privato.

Fu doloroso che la necessità di questo provvedimento sorgesse quasi a scapito dell'autorità delle quattro Corti sorelle alla nostra, sicchè nella discussione in Senato alle obbiezioni mosse da più parti e vivamente dibattute seguì negli animi un momento di titubanza incresciosa sulla risoluzione finale. Però prevalsero le ragioni dell'unità graduale da conseguire fino all'unità completa della Corte Suprema, il fermo convincimento del Senato ruppe le incertezze, e la proposta ministeriale fu mantenuta e votata, progresso importante verso quell'ideale che è la meta dei voti comuni.

Accenneremo alcune delle questioni più importanti decise nell'anno a Sezioni unite su ricorsi per motivi identici a quelli che avevano dato luogo ad un primo annullamento.

1° L'acquirente all'asta in espropriazione immobiliare ha, per patita evizione del fondo,

azione di ripetizione d'indebito contro i creditori ipotecari, regolarmente collocati e pagati?

No, disse questa Corte Suprema (1).

L'acquirente all'asta non paga per sè ai creditori iscritti, ma paga pel debitore espropriato, nel cui nome è fatta la vendita per mano della giustizia. È come se avesse messo il prezzo in mano del suo creditore, che è il debitore espropriato, e questi l'avesse poi distribuito tra i creditori propri, che sono quelli iscritti sul fondo ed utilmente collocati. Eseguito il pagamento, a qual titolo l'acquirente avrebbe dritto, pel corso di 30 anni dal dì della evizione, di andar ricercando il prezzo, non a quello per conto del quale lo pagò, ma in mano di un terzo, che non ha con lui rapporti diretti, e che ricevette il suo? Chi credesse che sarebbe questa la soluzione più equa, benchè non conforme ai principî generali, ed ai responsi espliciti del diritto romano, dovrebbe provocare all'uopo un nuovo testo di legge, che ammettesse questa azione di ripetizione d'indebito, ma prefiggendo un termine speciale al suo esercizio, altrimenti mancherebbe la sicurezza dei diritti, sarebbero sconvolti i rapporti da lunga mano in buona fede costituiti.

2° Sono valide le ipoteche giudiziali contro un commerciante se posteriori alla cessazione dei pagamenti? Il Pubblico Ministero e la Corte

(1) Sentenza Lopez c. Berlingeri, 6 luglio 1892.

a Sezioni unite consentirono nella parte sostanziale della risoluzione. Come eccezione alla regola ordinaria che accorda dei vantaggi ai creditori più diligenti (*diligentibus iura succurrunt*); è costituita per la legge una specie di comunanza d'interessi tra i creditori del commerciante in istato di fallimento, per cui non è dato all'uno di conseguire, in danno dell'altro, indebite preferenze, come l'esazione del proprio credito, o l'assicurazione con ipoteca, sia per convenzione, sia per sentenza posteriore alla cessazione dei pagamenti.

Però qui sorge un nuovo quesito. Queste ipoteche giudiziali posteriori alla cessazione dei pagamenti sono esse sospette di frode, salvo la prova contraria, giusta il n. 4 dell'articolo 709 del Codice di commercio, o deve provarsi in fatto che il creditore conoscesse lo stato di cessazione di pagamenti? Su questo punto non furono consenzienti Pubblico Ministero e Corte, ma è evidente che il dissenso è in controversia secondaria e di importanza minima, se la giurisprudenza sarà per accogliere nella sua integrità (come auguriamo), la dottrina della Corte Suprema, che cioè esclusa la presunzione di frode dell'articolo 709, vale contro quelle ipoteche il sussidio dell'altro articolo 708 del Codice di commercio (1).

(1) Sentenza ditta fratelli Costa e Banca Nazionale sede di Sassari, 19 aprile 1892.

3° In causa recentissima, innanzi alle Sezioni unite ho sostenuto, che l'ordinaria azione possessoria assicura non solo la manutenzione, ma anche il recupero del possesso. Per un possesso qualunque occorre che lo spoglio sia violento o clandestino per darsi adito all'azione di reintegranda, poichè allora la qualità dell'attentato, il fatto criminoso di violenza o di frode, che offendendo la personalità del detentore turba l'ordine pubblico, supplisce ciò che manca alla qualità del possesso. È un'azione personale *ex delicto, vel quasi ex delicto*, per la pronta repressione del fatto abusivo consumato per forza o di soppiatto. Ma quando ci è un possesso legittimo, annale (per la condizione aggiunta dal diritto moderno) proprietà iniziale in virtù dell'incoata usucapione, si costituisce un rapporto reale tra il possessore e l'oggetto (immobile, dritto reale immobiliare, od universalità di mobili), per cui il possesso non solo si difende dalle molestie, ma si ripiglia se perduto, anche quando fosse perduto per esecuzione di un giudicato *inter alios*, contro cui il possessore avrebbe avuto la facoltà non l'obbligo dell'opposizione di terzo.

Richiedere in questo caso, che lo spoglio sia violento o clandestino, sarebbe snaturare l'azione possessoria mutilandola.

Ma dunque se si tratti di nuova opera già compiuta, se ne ammetterà la distruzione, danno irreparabile coi giudizi posteriori? E perchè no?

Se ciò è consentito per la reintegranda, i cui effetti possono essere revocati posteriormente con uno de' due giudizi successivi, possessorio (art. 697 Cod. civ.), e petitorio, perchè sarebbe altrimenti quando l'evento contrario è solo pel risultato possibile del posteriore giudizio petitorio? La sentenza della Corte non è ancora pubblicata.

§ 3° LIMITI DELLE ATTRIBUZIONI

DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA E DELL'AMMINISTRATIVA.

Costituito il Regno d'Italia, nel passaggio dalla vecchia alla nuova legalità, quando nelle quistioni più importanti era difficile discernere la ragione giuridica dalla ragione politica del decidere, fu opportuno provvedimento quello di mantenere al Consiglio di Stato, per qualche tempo ancora dopo l'abolizione del contenzioso amministrativo, pei giudizi di merito, la competenza a definire i conflitti di attribuzione tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa. Quanti giudizi furono così evitati, dandosi tempo e modo per soluzioni certe informate ad equi temperamenti, ma in virtù di nuove leggi speciali votate dal Parlamento.

Però ordinata la cosa pubblica in regolare assetto, era necessità che si esplicassero tutte le conseguenze della legge del 1865 abolitiva

del contenzioso amministrativo. Dato all'autorità giudiziaria il decidere di qualsiasi lesione di diritto anche di rincontro ad atti della pubblica amministrazione, non altra autorità che la giudiziaria poteva essere chiamata a conoscere se ci fosse materia di possibile lesione di dritto, sottratta per sua natura alla competenza amministrativa. Fu dunque una grande conquista quella del 1877 per le Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma, conquista completata non menomata dalla legge del 1889, che mantenendo salde le antiche garentie, ne aggiunse di nuove relative alla parte rimasta nel dominio incomposto delle risoluzioni amministrative.

Con parecchi de' miei discorsi inaugurali tra loro connessi, per più anni successivi, mi sono studiato di organizzare in dottrina il contenuto vario e complesso delle dotte decisioni di questa Corte Suprema in materia di conflitti.

Accennerò quest'anno alcune risoluzioni venute più di recente a maturità.

È evidente, ed è stato rilevato più volte, che non è dritto perfetto garantito da azione giudiziaria quello del cittadino che chiegga allo Stato di adempiere il suo compito per la esecuzione di opere di pubblica utilità, o si dolga di danno patito per inazione non giustificata.

Però nello sviluppo de' vari casi fu osservato dalla Corte sapientemente, che bisogna distinguere il danno causato da mera inazione,

materia di responsabilità amministrativa, dal danno che fosse effetto di opera mal condotta, imperfetta, lasciata a mezzo, che potrebbe dar luogo a compenso come nelle espropriazioni per causa di pubblica utilità.

Se non che sorge nell'applicazione un nuovo problema, di più difficile soluzione, sul criterio come valutare il danno riparabile. Imperocchè bisogna distinguere ancora il danno assoluto, effetto positivo dell'opera nuova e quindi titolo a compenso, e il danno che potrebbe dirsi relativo, ossia il minor vantaggio conseguito dall'opera imperfetta o lasciata in sospeso, la cui estimazione rientra evidentemente nel concetto generico della responsabilità amministrativa per inazione.

Sono gravi problemi che si dibattono ogni giorno nella varietà dei singoli casi, e da cui si sviluppa man mano e si elabora in formole sempre più comprensive il principio direttivo delle soluzioni.

La Corte di Cassazione decide a sezioni unite dei ricorsi per incompetenza o eccesso di potere avverso sentenze di giurisdizioni speciali, e quindi avverso le sentenze della Corte dei conti. Orbene, tranne uno, tutti i ricorsi di questo genere avverso sentenze della Corte dei conti, prodotti dal 1877 sin oggi, sono stati rigettati. E perchè? Perchè i ricorrenti avevano tutti un erroneo concetto dell'eccesso di potere.

La Corte dei conti non è una podestà amministrativa, ma è una giurisdizione amministrativa pe' dritti a pensione a carico dello Stato e per gli obblighi e dritti di contabilità nel maneggio del danaro pubblico. Ora se nell'atto di autorità eccesso di potere è qualunque arbitrio, qualunque abuso di autorità con violazione di legge, nell'atto di giurisdizione eccesso di potere non è l'aver giudicato male, ma bensì l'aver giudicato incompetentemente quando ciò sia non in materia deferita ad altra autorità giurisdizionale dello stesso ordine (incompetenza in senso proprio), ma in materia deferita ad autorità di ordine diverso, o sottratta a qualsiasi giurisdizione (eccesso di potere).

Ciò è stato rifermato da una serie numerosa di sentenze di questa Corte Suprema, donde deriva che l'eccesso di potere, secondo l'art. 3 della legge 31 marzo 1877 in materia giurisdizionale, ha un significato affatto diverso dell'eccesso di potere secondo l'art. 24 della nuova legge sul Consiglio di Stato in materia di atti e provvedimenti di amministrazione non di giurisdizione.

Si è sollevata di questi giorni, ed è stata vivamente dibattuta nelle effemeridi giuridiche, una grave disputa sui limiti della competenza della 4^a Sezione del Consiglio di Stato di riscontro all'autorità giudiziaria.

Se un atto che tocchi non meri interessi ma veri diritti si denunci per violazione di legge,

competere l'esperimento, anche contemporaneo, di due azioni tra loro indipendenti, l'una innanzi all'autorità giudiziaria pel riconoscimento del dritto leso e per l'emenda de' danni, e l'altra innanzi alla 4^a Sezione del Consiglio di Stato per la sospensione dell'esecuzione e per l'annullamento dell'atto illegale? o deve precedere la decisione giudiziaria, di cui l'altra non possa essere che la conseguenza ai termini del n. 6 dell'art. 25 della nuova legge del Consiglio di Stato?

Ammettete la seconda soluzione? dicono gli uni, ed allora negate a chi si duole della lesione di un diritto quello che concedete per la tutela di un mero interesse, cioè di poter ottenere immediatamente la sospensione dell'esecuzione, e più o meno prontamente l'annullamento dell'atto abusivo.

Ammettete la prima soluzione? rispondono gli altri, ed allora create pel medesimo atto, sulla quistione di violazione delle indentiche leggi, la possibilità di due sentenze discordi delle due autorità, giudiziaria ed amministrativa.

Nel diritto che è materia della competenza giudiziaria per alcuni effetti, ci è, dicono i primi, l'interesse, che dà luogo al ricorso innanzi al Consiglio di Stato per altri effetti. Ma quando l'interesse, rispondono gli altri, è garantito da legge che ne fa un dritto perfetto, la competenza giudiziaria diventa di sua natura prevalente, poichè l'articolo 4 della legge sul conten-

zioso amministrativo e l'articolo 25, n. 6, della nuova legge sul Consiglio di Stato, fanno obbligo all'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso, e di dare a quello esecuzione: il che è unzione suppletiva e di complemento.

Non potendo questa quistione non pervenire, in un tempo più o meno vicino, alla decisione di questa Corte, non intendo vincolarmi prematuramente; credo mio dovere di profittare degli studi ulteriori, e perciò riservo il mio giudizio fino al momento in cui sia chiamato per legge a dare le mie requisitorie.

Però voglio e posso annunciare fin da ora il concetto di quel che a me parrebbe la soluzione razionale, sia che si trovi nella legge già fatta, sia che debba introdursi in una legge da farsi. In materia di violazione di legge con lesione di un diritto perfetto in conseguenza di un atto amministrativo, non deve ammettersi la possibilità di due giudizi indipendenti, e quindi di due sentenze contraddittorie sul medesimo atto e in relazione alla medesima legge, comunque per effetti diversi. In quei casi la competenza giudiziaria dev'essere prevalente pel riconoscimento del dritto leso, e solo conseguenziale e suppletiva la competenza della giurisdizione amministrativa. Però non dev'essere negato a chi ha per titolo un dritto, quel che si concede a tutela di un interesse, il rimedio urgente

del ricorso alla 4^a Sezione del Consiglio di Stato per chiedere ed ottenere, secondo giustizia, la sospensione del provvedimento amministrativo, riserbato all'esito finale, dopo la favorevole decisione de' tribunali, la conseguenza ulteriore dell'annullamento dell'atto. Attualmente parrebbe che sia nell'arbitrio del convenuto, col proporre l'eccezione di competenza giudiziaria, di paralizzare senz'altro qualunque provvedimento più giusto e più urgente della 4^a Sezione del Consiglio di Stato.

STATISTICHE CIVILI.

In materia civile la Corte di Cassazione ha pronunciato 834 sentenze, rimanendo una pendenza ordinaria di 730 ricorsi, molti dei quali mancano del deposito necessario per portarli a discussione. Sono pronte oltre 30 sentenze, già redatte, per le quali, discusse negli ultimi giorni, è mancato il tempo per la trascrizione e pubblicazione.

Delle sentenze, 410 furono pronunciate dalla Sezione civile per materie comuni alle 5 Corti di Cassazione, 252 per materie speciali alla Cassazione romana.

La proporzione degli annullamenti va scemando; fu del 36 per cento nelle materie comuni, del 35 per cento nelle materie speciali.

Furono pronunziate a Sezioni unite 172 sentenze, numero che cresce annualmente, sicchè non basta più per questi giudizi una udienza la settimana.

Delle sentenze, 57 furono per definizione di competenza tra la Cassazione romana e le regionali, 5 per conflitti tra autorità giudiziarie, 3 per quistioni di competenza fra tribunali ordinari e speciali, 87 per definizione di competenza di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa. Furono inoltre decisi 20 ricorsi per motivi identici a quelli che dettero luogo a un primo annullamento: ne furono accolti 16, rigettati 4, pe' quali prevalse la massima di diritto mantenuta dai giudici di merito.

A tutto questo lavoro della Corte Suprema in materia civile i rappresentanti del Pubblico Ministero, non escluso il suo capo, hanno portato, per obbligo di legge, ma con amore speciale, il contributo della loro parola nella discussione pubblica dei ricorsi prodotti; mentre innanzi ai Tribunali e alle Corti d'appello, rarissimi sono ora per legge nei giudizi civili i casi d'intervento obbligatorio del Pubblico Ministero, e raro anche il caso d'intervento volontario, il quale appunto perchè facoltativo, richiede una scelta non sempre sottratta agl'ingiusti sospetti dell'altrui malignità. Or bene io profitto di questa solennità per ripetere qui dall'alto i generosi lamenti che si levano da ogni parte per questa

mutilazione del Pubblico Ministero, lamento che io ho riassunto in altro recinto più modesto, ma con effetti di molta limitata pubblicità.

A ragione, o signori, s'invoca la restaurazione dell'antico, almeno nelle Corti di appello, e ciò a nome, nella nobile comunanza di lavoro tra la magistratura giudicante e la requirente, a nome dell'autorità che verrebbe al rappresentante del Pubblico Ministero dalla dottrina nelle materie civili in aggiunta allo zelo per l'esercizio dell'azione penale; a titolo del necessario tirocinio di funzioni, che potranno in seguito divenire obbligatorie per le conclusioni in materia civile innanzi alle Corti di Cassazione; e soprattutto per la pienezza della pubblica discussione delle cause, in cui non deve mancare in ultimo una parola alta, serena, imparziale, che siegua all'ardente contenzione dei difensori.

§ 4° MATERIE PENALI.

Un Codice penale unico per tutta Italia, applicato sotto l'indirizzo di un'unica Corte Suprema, è stato il frutto in questi anni, di una delle riforme più grandi ottenute nella nostra legislazione, poichè è grande, o signori, in una nazione già divisa in sette Stati, tutto ciò che esprime e consolida l'unità della patria. Le doglianze di coloro che avrebbero voluto trovare

chiaro fin dal primo momento un Codice che appena avevano letto, di cui non avevano seguito la lunga elaborazione scientifica ond'era stato preparato, che cominciava a ricevere, anch'esse non ben sicure, le prime illustrazioni della giurisprudenza, quelle doglianze sono ormai cadute nè risorgeranno più. Il nuovo Codice avrà pur esso alcuni nei (qual'opera umana può esser perfetta?) ma è già salutato a ragione come uno de' migliori Codici penali di cui possa vantarsi uno Stato civile.

E nell'applicazione quali sono gl'insegnamenti forniti dall'esperienza di questi primi anni?

Quando nella formazione della legge sull'unica Cassazione penale dovettero distribuirsi le materie tra la prima e la seconda Sezione, ben si avvertì nella discussione che fu fatta in seno all'ufficio centrale del Senato, la sproporzione per cui una mole d'affari troppo minore sarebbe caduta, secondo il progetto, sulla prima Sezione con aggravio dell'altra.

Si osservò che sarebbe stato facile di ristabilire l'equilibrio attribuendo alla competenza della prima Sezione i ricorsi contro le sentenze nei giudizi per contravvenzioni e delitti puniti da leggi speciali. Però prevalse allora la opinione contraria per uno scrupolo esagerato, che volle commiste nelle materie comuni di contravvenzioni e delitti anche quelle dipendenti da

leggi speciali, poichè il discernerle e deferirle ad una competenza speciale avrebbe potuto risuscitare i gratuiti sospetti dell'avviamento, comunque inconscio, ad una giurisprudenza fiscale. No, o signori, nella mente serena, nell'animo imparziale del magistrato la specialità del lavoro, quale che ne sia la materia, non è argomento di preoccupazione, ma è garanzia di maggior profondità, coerenza e stabilità nell'opera dottrinale della giurisprudenza quotidiana.

Fu dunque opportuna risoluzione quella dell'illustre Guardasigilli che, in conformità dei nostri voti, ha già presentato al Parlamento apposito disegno di legge, che sarà senza dubbio approvato, e potrà attuarsi al più presto pei lavori dell'anno che incomincia.

STATISTICHE PENALI.

Sono stati spediti dalla 1^a Sezione penale 2276 ricorsi, 126 più che nell'anno 1891; e furono 815 senza discussione de' motivi, per recesso, estinzione dell'azione penale, inammissibilità del ricorso; 1403 per giudizi di Corte d'assise con 1278 sentenze di rigetto e 125 di annullamento, 58 contro sentenze di Sezione di accusa, con 12 annullamenti e 46 rigetti. Gli annullamenti sono stati nella proporzione del 22 per cento

nelle sentenze di Sezione d'accusa, del 9 per cento nei giudizi di Corte di assise, ed in questi la metà degli annullamenti fu per la sola applicazione della pena.

I ricorsi rimasti pendenti sono 464, cifra normale come negli altri anni.

Inoltre la 1^a Sezione ha risolto 283 conflitti, restandone pendenti soli 16, ed ha provveduto su tutte le domande, nel numero di 30, per remissione delle cause per motivi di legittima sospezione o di sicurezza pubblica; ed ha deciso 5 ricorsi a Sezioni unite.

La 2^a Sezione penale ha spedito in tutto 7150 procedimenti con 7546 ricorsi, rimanendo pendenti 1152 procedimenti con 1293 ricorsi, cifra maggiore di quella degli anni scorsi, ma ne fu cagione precipua la sospensione delle udienze per circa due settimane in tempo delle elezioni politiche. I procedimenti definiti senza discussione de' motivi di ricorso, per recesso, estinzione dell'azione penale, inammissibilità, furono 3778; quasi altrettanti, 3372, con discussione de' motivi. Ho ripetuto l'avvertimento che non si spediscano a Roma per crescere nominalmente il numero delle sentenze di inammissibilità, i ricorsi che dovrebbero essere arrestati all'ingresso, giusta l'articolo 8 della legge 12 dicembre 1875.

Gli annullamenti sono stati nella proporzione per ogni 100 sentenze di pretori, 20; di

Tribunali, 15; di Corti d'appello, 7: progressione la quale conferma come la dottrina aumenti nei gradi superiori.

Amichevoli discussioni tra i componenti della 1^a e 2^a Sezione penale, raccolta dai loro Capi, danno fiducia, pari al comune desiderio, che possano cadere di accordo intorno alcune gravi quistioni, che ebbero finora nella giurisprudenza dell'una e dell'altra soluzioni difformi.

Ricominciamo, onorevoli colleghi, il nostro lavoro, che provvedendo con sapienza, imparzialità, diligenza operosa, sotto la guida di un capo così dotto e rispettato, alla tutela del dritto nella società e negl'individui, deve avere la virtù di ispirare a tutti fiducia piena in quest'opera sacrosanta dell'amministrazione della giustizia.

Ma quanti de' nostri che erano qui il passato anno rispondono oggi all'appello? Se perdemmo il Broggi, i nostri lieti augurî lo accompagnarono all'alto seggio che raggiunse di Procuratore generale di Corte di appello; se il Dei Bei si separò da noi per funzioni, in pari grado, nella magistratura giudicante, egli è qui ancora presso di noi, segno di quella stina affettuosa, di quella simpatia che seppe destare nell'animo di tutti i suoi compagni. Non è lontana Napoli, sede preferita da taluno dei nostri; è con noi il collega illustre meritamente elevato a presidente della 2^a Sezione penale, sono con noi i

tre valorosi che salutammo con gioia nuovi senatori del Regno.

Ma chi ci ridà i colleghi rapiti dalla morte, che ci lasciarono per sempre? Dov'è l'avvocato generale Sacchini, soldato intrepido del diritto nelle aule giudiziarie, com'era stato sui campi di battaglia per la redenzione della patria? Cadde sulla breccia, e fu gran lutto pel nostro ufficio, fu perdita irreparabile per la famiglia, cui mancò l'unico sostegno! E il consigliere Volpi-Manni, mente elevata e sintetica, scrittore sobrio e preciso, e il Daneri e il Costantini, l'uno affranto dall'infermità e dagli anni, l'altro giovine e promettente, entrambi così valenti e stimati, entrambi così strettamente legati alla sorte delle loro famiglie rimaste nella desolazione?

E quali lagrime potranno adeguarsi alla perdita di Francesco Nobile? Già della vecchia guardia al primo costituirsi della Cassazione romana, partitone primo presidente di Corte di appello vi era tornato con desiderio presidente di Sezione amato e riverito, meritando poco dopo il premio di un seggio nel Senato. Mente lucida, nudrita di forti studi e non nelle sole materie giuridiche, amore vivo della giustizia, dignità di carattere, grande bontà di animo, ne fecero un magistrato ottimo, un cittadino benemerito, un collega, un amico preziosissimo. Aveva pubblicato da poco un dotto lavoro storico-giuridico sui Codici di Giovan Luca Barberi, che gli diè

modo di esporre lo stato delle Regalie della Monarchia siciliana nei primordi del xvi secolo. Ahi! le lodi delle effemeridi giuridiche vennero da ogni parte d'Italia, quando egli, rapito da morte improvvisa ed immatura, non potè raccogliere quel dolce compenso delle sue fatiche. *(A questo punto l'oratore dovè per la commozione interrompere la lettura e fermarsi alcuni minuti).*

Alla vedova desolata, fida compagna di forte tempra, così cara a lui, anima tenera e sensibile, giunga da lontano come lieve conforto il pianto del superstite amico inconsolabile, a nome suo e di tutti i colleghi.

Nè meno dolorose furono le perdite nella Curia romana, che coi valorosi accorrenti qui delle diverse parti d'Italia, ci dà così valido sussidio di preparazione nell'opera nostra quotidiana. Io riassumo tutti i caduti nel nome del venerando Bussolini, dotto per quanto modesto, ossequente verso la magistratura senza scapito della sua dignità, che finì la sua lunga onorata carriera tra il compianto universale.

Alle meste memorie del passato succedono le speranze ed i voti dell'avvenire. Nel nome augusto del Re s'inaugura col nuovo anno l'amministrazione della giustizia. Ben venuto il 1893, se la giustizia e la pace si abbracceranno per la felicità di tutti i popoli civili.

PROSPETTI STATISTICI SOMMARI

PARTE PRIMA. - *Affari civili.*

I.

Affari comuni alle cinque Corti di Cassazione.

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1891	N.	439
sopraggiunti nell'anno 1892		401

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N.	35
per dichiarazione di cessata materia a contendere		12
per dichiarazione d'inammissibilità		29
con rigetto		221
con cassazione intera o parziale della sentenza impugnata	»	
cassazione con rinvio		126
» senza rinvio	»	
provvedimenti ordinatori		1
ricorsi rimasti pendenti alla fine del 1892		417
numero dei controricorsi presentati		135

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

entro 8 giorni	N.	56
» 15 »		126
» 20 »		79
» un mese		89
» dopo un mese		74

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

non oltre a tre mesi	N.	11
da più di tre mesi a sei mesi		40

da più di sei mesi ad un anno	N. 253
da un anno a due	88
da due a tre anni	24
oltre tre anni	8

II.

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

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine dell'anno 1891	N. 238
sopraggiunti nell'anno 1892	260

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N. 19
per dichiarazione di cessata materia a contendere	6
per dichiarazione d' inammissibilità	24
con rigetto.	131
con cassazione intera o parziale della sentenza impugnata	»
cassazione con rinvio.	69
» senza rinvio	2
provvedimenti ordinatori	5
ricorsi pendenti alla fine del 1892.	247
numero dei controricorsi	54

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

entro 8 giorni	N. 33
» 15 »	72
» 20 »	55
» un mese	56
» dopo un mese.	40

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

non oltre tre mesi	N. 32
da più di tre mesi a sei	86

da più di sei mesi ad un anno	N. 68
da un anno a due	24
da due a tre anni	8
oltre tre anni	38

III.

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

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1891	N. 159
sopraggiunti nell'anno 1892	114
per dichiarazione di competenza riguardante materie deferite alla cognizione esclusiva della Cassazione di Roma	36
per conflitti tra autorità giudiziarie dipendenti da diverse Corti di Cassazione tra le Corti medesime	4
per conflitti tra tribunali ordinari e speciali	3
per conflitti tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa	59
che impugnano sentenze di giurisdizioni speciali per ragioni di competenze od eccesso di potere	»
per gli stessi motivi che dettero luogo ad un primo annullamento	12

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N. 10
con sentenza	176 (1)
ricorsi pendenti alla fine del 1892	127
numero dei controricorsi	43

(1) 16 sentenze sono relative ad 8 ricorsi, ciascun dei quali dà luogo a 2 sentenze; e più 32 sentenze sono relative alla sola quistione di competenza.

PARTE SECONDA - *Affari penali.*

I.

Prima sezione penale.

(Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1892).

Ricorsi:

pendenti al primo gennaio 1892	N. 434
sopravvenuti dal primo gennaio al 31 dicembre 1892	2 306
	<u>N. 2 740</u>

Esauriti nel detto periodo di tempo senza discussione di motivi:

per recesso dal ricorso	N. 58
per estinzione dell'azione penale	4
per ammissibilità del ricorso	753

Con discussione di motivi contro sentenze di:

sezione d'accusa, con rigetto	N. 46
» con annullamento	12
Corti d'assise, con rigetto	1 278
» con annullamento	125

2 276

rimasti pendenti al primo gennaio 1893	N. 464
--	--------

Durata del giudizio dalla data della sentenza impugnata:

non oltre a 3 mesi	N. 893
da più di 3 a 6 mesi	789
da più di 6 mesi ad un anno	6
oltre un anno	»
nei quali 1688 procedimenti vi furono 2276 ricorsi.	

Conflitti ed altre questioni di competenza:

rimasti pendenti al 1° gennaio 1892	N. 28
sopravvenuti nell'anno 1892	271
	Totale N. 299
esauriti nell'anno 1892	283
rimasti pendenti al 1° gennaio 1893	16

Giudizi di revisione:

rimasti pendenti al 1° gennaio 1892	N. »
sopravvenuti nell'anno 1892	1
esauriti nell'anno	1

Domande di remissione:

rimaste pendenti al 1° gennaio 1892	N. 2
sopravvenute nell'anno 1892	28
	Totale N. 30
esaurite nell'anno 1892	30
rimaste pendenti al 1° gennaio 1893	»

SEZIONI UNITE (*Penale*)

pendenza al 1° gennaio 1892 — Ricorsi	N. 5
ricorsi sopravvenuti nell'anno 1892	4
	Totale N. 9
esauriti nell'anno	5
rimasti pendenti al 1° gennaio 1893	N. 4

II.

Seconda sezione penale.

(Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1891).

procedimenti pendenti al 1° gennaio 1891	N. 771
sopravvenuti nell'anno 1892	7 531
	Totale N. 8 302
esauriti nell'anno 1892	N. 7 150
con ricorsi (1)	N. 7 546

Senza discussione dei motivi:

per recesso dal ricorso	N. 183
per estinzione dell'azione penale	94
per inammissibilità del ricorso	3 501
	3 778

Con discussione dei motivi:

contro sentenze dei pretori, rigetto	N. 263
» con annullamento	67
» dei tribunali, rigetto	1 030
» con annullamento	180
» di Corti di appello, rigetto	1 698
» con annullamento	134
	3 372
	7 150
con ricorsi	N. 7 546
procedimenti rimasti pendenti al 1° gennaio 1893	1 152
con ricorsi	1 293
sentenze	N. 7 163
definitive	7 150
preparatorie	N. 13 (2)

(1) Spesso solo un *procedimento* contiene più *ricorsi*, sia di condannati in condizioni diverse, sia anche del Pubblico Ministero o della parte civile.

(2) 13 sentenze preparatorie contenenti provvedimenti per richiamo di verbali di dibattimento o sentenze originali, per rinvio della causa alle sezioni unite od alla prima sezione penale per ragione di competenza.

Durata del giudizio dalla data della sentenza impugnata:

non oltre tre mesi	N. 6 929
da tre a sei mesi	216
da mesi sei ad un anno	4
oltre l'anno	1
	<u>Totale N. 7 150</u>