

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1895

MSR 157086

DISCORSO

PRONUNZIATO

DAL

SENATORE FRANCESCO AURITI

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

ASSEMBLEA GENERALE DEL 3 GENNAIO 1895



ROMA

FORZANI E C. TIPOGRAFI DEL SENATO

1895

DISCORSO

PRONUNZIATO

DAL

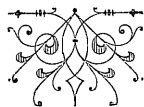
SENATORE FRANCESCO AURITI

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

ASSEMBLEA GENERALE DEL 3 GENNAIO 1895



ROMA

FORZANI E C. TIPOGRAFI DEL SENATO

—
1895

Eccellenze, Signori,

Chiusi il mio discorso del passato anno augurando di poter annunziare oggi da questo seggio l'adempimento dei nostri voti di pace universale, tra gli Stati negli ordini politici ed economici internazionali, e tra gl'individui e le varie classi sociali negli ordini interni delle nazioni civili.

Il bisogno di pace tra gli Stati fu anche meglio rafforzato nel sentimento universale dei popoli, per quel vivo rimpianto, per quel concerto di sincere lodi che seguì la memoria del più potente augusto rappresentante di questa benefica divinità della pace, rapito dolorosamente da natura nel corso dell'anno 1894.

Ma negli ordini interni acuì più feroce-mente le zanne l'idra dell'anarchia; cadde, non per morbo, ma pel pugnale di un assassino, il simpatico e riverito capo di una Nazione amica; tutti gli Stati sentirono la necessità di più rigidi freni, di più valide difese contro l'irrom-

pere di questa novella barbarie, non istintiva ma meditata, che ci minaccia da ogni lato.

Però io ho fiducia ancora che svampi e si spenga presto questo fuoco di passioni selvagge e dissennate, contraddette dalla legge indistruttibile della natura socievole dell' uomo.

Il fenomeno, che, secondo me, è veramente grave, è questo progressivo affievolimento del sentimento morale, fenomeno che ha più speciale importanza nei rapporti giuridici, i quali trovano nella morale uno dei coefficienti più validi di libera spontanea attuazione.

Questo stato pauroso ha fatto sentire il bisogno, in tempi di desolante scetticismo, che si ravvivi il sentimento religioso, il quale con la sua universalità, con l' indole sua popolare, è, qual sanzione della morale, la consacrazione altresì del diritto, l' impulso più efficace al retto indirizzo delle facoltà volitive.

La scienza moderna non materialista, che assume di poter derivare il tutto dal minimo possibile, e quasi nulla d' un omogeneo indeterminato, se esclude dal principio delle cose, deve ammettere al termine di una evoluzione indefinita, come finalità suprema, una mente, che tutto abbraccia, l' ideale di una perfezione cosciente, che illumina ed attrae le intelligenze inferiori, e con l' azione delle leggi attuate nei varii organismi punisce i trasgressori che a quelle contraddicono.

Tra i moderni, gli statisti più dotti, anche quelli adusati alle più alte speculazioni, hanno riconosciuto e proclamato l'importanza della funzione sociale dell'elemento religioso, parlano della religione con tal rispetto, che è primo indizio di novella fiamma di un culto redivivo.

O giovani, da cui dipendono le nostre sorti future, sdegno vi punga e vergogna di rimanere sepolti nel pantano degli interessi materiali. Che un minimo di fede almeno vi scaldi e vi conforti. Levando gli occhi in alto, al di là del principio dei mondi o della fine de' secoli, adorate un ideale di perfezione infinita, che vi guidi per una scala ascendente dall'individuo alla famiglia, alla patria, all'umanità.

Prendiamo intanto gl'insegnamenti del passato, vediamo cosa ci dicono dell'opera dei magistrati, guardando anche al di là del recinto di questa Corte.

Ah! in mezzo al mio profondo dolore per ciò che si è detto e si è scritto sulla Magistratura da qualche tempo, mi è conforto di poter espandere oggi tutto il mio animo con fiducia innanzi a questa eletta adunanza, forse benevola, giusta senza dubbio.

È lecito, io domando, di trarre generalizzazioni per tutta la Magistratura italiana nella sua compagine organica, e pel valore individuale di tutti i suoi membri, da un processo

unico, nato in condizioni eccezionalissime, in ambiente perturbato e quindi avverso al libero svolgimento delle indagini, aggravato da incidenti straordinari che sopravvennero a complicarlo, tanto che potè essere giudicato, che vi si fossero smarriti, riuscendo impari al difficile còmpito, alcuni pochi magistrati preposti per legge all'istruttoria? L'autorevole ed imparziale Commissione d'inchiesta, pur mantenendosi rigida ne' suoi giudizi, non mancò di specificarne e limitarne bene la portata:

« È vero, essa disse, che l'opera de' funzionari che ebbero parte all'istruttoria anzidetta è venuta meno al còmpito suo, ma essa, anzichè ottenere l'aiuto che la giustizia ha dritto di attendere in un paese educato al rispetto della libertà e della legge, fu costretta a lottare con forze inadeguate contro ogni maniera d'influenze studiose di trascinarla ai propri intenti ».

E più su: « L'ambiente formato dalle lotte combattute, soprattutto nella stampa, durante quel periodo malaugurato della vita politica italiana, doveva esercitare, forse anche inconsciamente, una influenza deleteria in un processo, il quale prestava alle ire di parte così larga messe di sospetti e d'insinuazioni, che l'opera dell'istruzione non seppe sempre dominare ». È evidente che in questi passaggi si parla di influenze subite dall'ambiente, anche

inconsapevolmente, di preoccupazioni nell'interesse pubblico e non nell'interesse privato di questo o di quello.

Ebbene, io ripeterò ciò che dissi già lo scorso anno: « Gli errori e siano pure le colpe
« dei singoli debbono dirsi, per inferenza necessaria, vizi della compagine di tutta la
« istituzione? Se credete che al magistrato faccia
« bisogno di una forza di resistenza in ambiente
« malsano di possibili opposte pressioni e influenze dal basso e dall'alto, sarà dunque
« mezzo adatto a crescere quella forza la leggerezza con cui si getta il discredito della
« diffidenza coi sospetti più ingiuriosi su tutto
« e su tutti? »

Del resto è mia convinzione, che gl'incidenti dolorosissimi del processo della Banca Romana, comunque relativi a singoli funzionari, porteranno su tutta la Magistratura gli effetti benefici di insegnamenti preziosi.

Io sono sicuro che in tutti i magistrati si renderà sempre più viva la coscienza dell'importanza suprema delle funzioni giudiziarie, della grandezza de' diritti che ne derivano, della forza necessaria a mantenerli integri, tanto più quando l'ambiente è più turbato, dell'obbligo di sottrarsi a qualunque preoccupazione estranea, e sia pure a fine di bene.

Io non ho sentito mai su me, nè intorno a me, il minimo segno di pressioni dall'alto;

fui bensì spaventato una volta, quando era in provincia, vedendo come l'opinione pubblica, ostile al giovine imputato per la vita anteriore della sua famiglia, potè traviare momentaneamente, senza che essi stessi l'avvertissero, il giudizio di giudici integerrimi nell'estimazione di un fatto semplicissimo. Deh! che i magistrati si guardino, premunendosi a tempo, dalle influenze che sono le più pericolose, quelle cioè che s'insinuano nell'animo di soppiatto, e che poi si subiscono senza averne coscienza.

In occasione appunto dell'istruttoria della Banca Romana, si è risollevato in questi giorni il problema della vera indole dei diritti e doveri del Pubblico Ministero, che il nostro Organico giudiziario definisce ancora rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria. Sia data a me la soddisfazione di poter oggi ripetere ciò che dissi su questo tema più che trent'anni addietro, nel discorso inaugurale che pronunciai nel 1863 quando era Procuratore del Re in Aquila degli Abruzzi:

« La legge è ad un tempo precetto uni-
« versale e principio di applicazione ai casi
« particolari. Nel primo aspetto è obbligo del
« Governo di bandirla, inculcarne l'autorità,
« curarne la esecuzione, porre a sua disposi-
« zione la forza pubblica, creare le Magistra-
« ture destinate ad applicarla, sorvegliare queste
« nell'arduo còmpito dei loro doveri, sostenerle

“ contro gli ostacoli; tutto ciò ed altro di so-
“ migliante può e deve fare il Governo, anche
“ direttamente, rapporto la legge nella sua uni-
“ versalità, e questo nella massima parte esso
“ fa col mezzo e coi sussidi del Pubblico Mini-
“ stero qual suo rappresentante. Ma l’ applica-
“ zione della legge ai casi particolari è funzione
“ essenzialmente giudiziaria, funzione che deb-
“ b’ essere indipendente dal potere esecutivo,
“ così nel tutto che in ciascuno dei suoi mo-
“ menti. Che perciò, quando il Pubblico Mini-
“ stero dirige le istruzioni, promuove l’ azione
“ pubblica contro tale o tal altro delinquente,
“ produce questa o quella requisitoria per la
“ valutazione dei fatti o per l’ applicazione della
“ legge, egli compie un atto, che è elemento in-
“ tegrante dell’ opera giudiziaria, egli è magi-
“ strato rappresentante della Società, non del
“ Governo, dell’ interesse pubblico, non di un
“ organo speciale dello Stato. Se questa dualità
“ e conseguente conciliazione si voglia rappre-
“ sentare adeguatamente negli ordini statuali,
“ bisognerà riprodurre il prescritto nell’ Orga-
“ nico napolitano del 1817, completandolo, far
“ del Pubblico Ministero *una funzione rivo-*
“ *cabile di magistrato inamovibile* ».

Affacciandoci all’ anno 1895, io saluto con affetto la numerosa schiera di colleghi valorosi venuti a noi nel corso dell’ anno or caduto. Ma ah! non trovo più, rapitoci da morte, Gio-

vanni Guarraasi, così amato e riverito per pregi di mente e di cuore, e quel Camillo Motta, tolto innanzi tempo dolorosamente da morbo inesorabile alla famiglia e alla Magistratura, egli che aveva ottenuto un seggio in questa Corte di Cassazione come premio dei dotti suoi lavori sui progetti del nuovo Codice penale italiano.

Per la legge inflessibile dell'età perdemmo i colleghi Antonio Giudice ed Angelo Spera, ma essi sono ancora presso di noi, possiamo averli presenti nel culto dei nostri affetti, ed attingere da loro altri esempi vivi di patriottismo e di sapienza.

Per ragioni domestiche il consigliere Fata fu indotto a chiedere ed ottenere il collocamento a riposo, e non ci dolse poco, che così egli ci negasse gli ultimi frutti della sua lunga e lodata esperienza.

Il consigliere Loffredo chiese ed ottenne per ragioni domestiche il trasferimento nella Cassazione di Napoli. Ci dolse perderlo, ma ci piacque che fossero soddisfatti i suoi desideri.

Il valorosissimo Canelio Cocchia fu meritamente promosso a primo presidente di Corte d' Appello, e dai patrii Abruzzi, a me così cari, giunge ogni dì la lode di lui come giurista e come amministratore. Il caro e valente nostro collega sostituto procuratore generale Fiocca ha preferito, per motivi principalmente di salute,

le funzioni più riposate di magistrato giudicante. Pur separandomene con dolore, non ho potuto non secondare l'adempimento dei suoi voti, tanto più che egli resta con noi in questa stessa Corte Suprema.

Ma io non posso trattenere la nota più triste, che mi sgorga con le lagrime dal cuore, ricordando quel Carlo Cialfi, caduto a 28 anni, quando vincendo, primo fra i pochissimi approvati, nell'ultimo concorso in Magistratura per merito distinto, aveva guadagnato il posto di giudice di Tribunale; egli che già con questo esperimento e con la pubblicazione di pregevoli scritture giuridiche avea dato pegno d'essere onore della Magistratura. E lo seguiva poco dopo altro giovine valente, l'uditore Bandini, figlio unico del nostro collega amato e riverito, rimasto ora con la infelicissima compagna, orbo di ogni lume nella casa desolata.

Quale fu il lavoro dell'anno 1894? Riasumiamo brevemente i dati della statistica.

AFFARI CIVILI.

Per le materie comuni alle 5 Corti di Cassazione i ricorsi sopraggiunti nell'anno 1894 furono 426, numero quasi uguale a quello del '93 che fu di 437. Oltre le sentenze emesse per recesso, inammissibilità o mancata materia del contendere, che furono 49, le sentenze in merito

furono 336, nel '93 erano state 274. Gli annullamenti che nel '93 furono del 37 per cento, sono stati alla ragione minore del 31 per cento.

Per le materie di competenza speciale della Cassazione di Roma, Sezione unica, i ricorsi sopraggiunti nell'anno furono 164, meno che nel '93, in cui furono 211.

Oltre le 26 sentenze per recesso, inammissibilità o mancata materia del contendere, le sentenze in merito furono 197, un po' meno che nel 1893, che ne dette 267.

Gli annullamenti, poco più che nell'anno innanzi, alla ragione del 42 per cento.

Per gli affari di competenza speciale della Cassazione di Roma, Sezioni unite, il lavoro fu come nel '93, e le sentenze emesse, oltre le 11 per recesso, furono :

Per determinazione della competenza speciale della Cassazione di Roma, 23;

Per definizione di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, e fra Tribunali ordinari e giurisdizioni speciali, sia sotto forma di conflitti e di provocazione diretta alla dichiarazione di competenza, sia per effetto di ricorso ordinario, 88.

Sopra secondo ricorso per motivi identici a quelli che dettero luogo al primo annullamento, 13, con 9 rigetti che furono nella massima parte per effetto di nuove difese e circostanze di fatto svolte in grado di rinvio. Tre

sentenze, emanate nello stesso giorno sopra un' unica questione, modificarono propriamente il criterio giuridico sui casi di applicazione dell' art. 13 della legge di registro, ma è notevole che il primo annullamento era stato pronunciato dalla stessa Corte di Cassazione di Roma, non da una delle Cassazioni regionali.

AFFARI PENALI.

Prima sezione. Ricorsi sopraggiunti nell' anno, 2851 (2669 nel '93). Esauriti senza discussione, 1050 (828 nel '93). Esauriti con discussione, 2917 su 2021 procedimenti.

Oltre a ciò la prima Sezione pronunziò 234 sentenze per decisione di conflitti e designazione di magistrati; 5 sentenze di revisione; 19 per remissione di cause; 9 sentenze a Sezioni unite con la civile per materie penali.

Gli annullamenti furono, contro sentenze di Sezione di accusa del 53 per cento, contro sentenze di Corte di Assise del 10 per cento.

Seconda Sezione penale.

I ricorsi sopravvenuti nell' anno furono 7682 (7924 nel '93). Esauriti senza discussione, 3442. Esauriti con discussione di motivi, contro sentenze di pretori, 325; di Tribunali, 1500; di Corti di Appello, 2253.

Gli annullamenti furono, con progressione ascendente come nel '93, del 7 per cento contro

sentenze di Corti di Appello; del 10 per cento contro sentenze di Tribunali; del 21 per cento contro sentenze di pretori.

In questi numeri si rispecchia la parte esterna dell'opera sapiente della Corte di Cassazione, coadiuvata dai rappresentanti del Pubblico Ministero, dalla difesa organizzata nella Regia Avvocatura Erariale e dai vivi dibattiti del libero Foro. Le effemeridi giudiziarie fanno fede del valore del contenuto.

Tra i fatti pubblici di non comune gravità della prima metà dell'anno 1894 furono quelle improvvise perturbazioni della sicurezza pubblica, che scoppiarono, divampando nella Lunigiana e nella Sicilia, quegli attentati popolari alla proprietà, irrompenti in forma insolita superiore alle cagioni.

Una grande responsabilità incombeva sul Governo per la sollecita instaurazione dell'ordine pubblico coi mezzi straordinari consentiti dallo Statuto, non bastando gli ordinari. Fu quindi proclamato lo stato d'assedio, e mantenuto durante il bisogno nella Lunigiana e nella Sicilia.

È una podestà sanzionata espressamente nei Codici penali militari per lo stato di guerra, ma è podestà parecchie volte esercitata per causa politica, nè fu mai disapprovata, anzi fu implicitamente riconosciuta, per la temporanea necessità, dai supremi organi costituzionali.

Dovendo, in conformità del principio, sviluppare le conseguenze necessarie, si ebbero a modello appunto i Codici penali militari, i quali hanno riconosciuto inefficaci nello stato d'assedio guerresco i soli mezzi straordinari di prevenzione, ed hanno voluto una più vigorosa e pronta repressione, estendendo la competenza dei Tribunali militari a nuovi reati più strettamente attinenti allo stato di guerra.

Così nello stato d'assedio politico fu data competenza ai Tribunali militari per la repressione di alcuni reati a detto stato connessi, e ciò anche pei fatti anteriori che furono causa della proclamazione dello stato d'assedio. Trattandosi di Tribunali già organicamente costituiti innanzi per legge, male a proposito si fecero paragoni a Commissioni speciali appositamente create per date circostanze al tempo dei passati Governi dispotici della vecchia Italia.

Questi problemi assai gravi mi tennero per più mesi in angosciosa meditazione, finchè i dubbi non furono dileguati dalla mia mente, in modo da potere con animo sicuro chiedere alla Corte di Cassazione, che mi diè il suggello della sua autorità, la convalidazione del sistema.

Dopo le dotte discussioni giuridiche che si fecero intorno all'arduo tema, non sarebbe questo nè il luogo nè il tempo di riaccendere una polemica di cui si odono ancora gli echi lontani.

Ma io dico altamente, che vorrei fosse questa materia disciplinata per legge, che vedrebbe assicurata la sua efficacia preventiva, e che sarebbe sottratta alle possibili fluttuazioni d'interpretazioni opposte.

Senza dubbio, nell'esistenza di un testo scritto sullo stato di assedio politico, più frequentemente un Ministero pusillanime sarebbe animato a valersi di quella podestà straordinaria, facendo scudo alla sua responsabilità con qualche forma di maggiore o minore importanza, che la legge non potrebbe non prescrivere. Al contrario solo un Ministero di grande autorità, e posto di rincontro ad una necessità formidabile, prenderà a sè la responsabilità di provvedimento così grave, senza un testo espresso di legge che lo autorizzi.

Però, messo da banda il problema del modo come formulare la legge, io mi preoccupo delle condizioni della Magistratura, per la quale è troppo grave peso associarsi a una parte della responsabilità del Governo per la determinazione dei limiti di poteri costituzionali non definiti da legge, ma determinati dal fatto della necessità.

Sciolgo ora la promessa fatta nel mio Discorso inaugurale del passato anno, di completare l'esposizione della dottrina sui rapporti

giurisdizionali tra la IV Sezione del Consiglio di Stato e questa Corte Suprema di Cassazione. Bisogna applicare i principî generali alla soluzione scientifica di alcuni nuovi problemi, anti-veduti già ed annunziati da chi studia questa materia, anche innanzi che la pratica li abbia sollevati in atto per la risoluzione effettiva.

E dapprima riassumiamo i concetti fondamentali e le conclusioni somme di questa parte del mio Discorso del passato anno.

Dato di regola con la legge del 1865 alla competenza giudiziaria il definire i controversi rapporti di diritto civile o politico, quand' anche vi fossero implicati atti del potere amministrativo, si volle con la legge posteriore del 20 marzo 1877 assicurare l'incolumità di questa competenza, deferendo ad un supremo magistrato giudiziario, a questa Corte di Cassazione in Sezioni unite il decidere tutte le questioni di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, sia per provocazione diretta ad istanza dell'Amministrazione pubblica, sia col mezzo di ricorso ordinario delle parti contendenti. Ma con precetto più generale nel n. 3 dell'art. 3 fu dato ricorso per incompetenza o eccesso di potere avverso le sentenze di qualsiasi giurisdizione speciale.

Quali le conseguenze di questo ordinamento sulla più recente istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato?

Se contro un ricorso a questa IV Sezione si opponga da taluna delle parti l' incompetenza dell' autorità amministrativa invocandosi quella giudiziaria, provvede espressamente la legge del 21 marzo 1889, articoli 20 e 21, disponendo che debbano inviarsi gli atti alle Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma perchè regoli preliminarmente la questione di competenza.

Ora, se ciò fu fatto, e la Corte di Cassazione decise, non escludendo del tutto la competenza della IV Sezione, ma assegnandole dei confini, e se poi contro la sentenza in merito pronunciata dalla IV Sezione una delle parti si dolga che furono oltrepassati quei confini, che fu toccato il campo sottratto alla competenza amministrativa, come si può dubitare (dicevamo noi), che sia dato il ricorso alla Cassazione di Roma pel motivo della integrità del primo giudicato sulla competenza?

Supponiamo ora il caso che innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato non abbiano le parti sollevata la questione di competenza, nessuno ha mai sostenuto che siffatta quistione resti sepolta con la pronunziazione della sentenza in merito.

Ora noi soggiungevamo, che la quistione dev' essere risolta da quella stessa Corte di Cassazione, in cui la legge ha riconosciuto espressamente il giudice supremo dei conflitti pure

in rapporto alla IV Sezione del Consiglio di Stato, e che il mezzo è appunto in quel ricorso per incompetenza od eccesso di potere accordato avverso le sentenze di tutte le giurisdizioni speciali dalla legge del 20 marzo 1877: la cui osservanza è inculcata anche alla IV Sezione del Consiglio di Stato, articolo 19 della legge 31 marzo 1889, e più specificatamente fu ricordata con clausola aggiunta, relativa appunto ai ricorsi, nell'art. 19 della legge sulla giustizia amministrativa, per rimuovere ogni dubbio.

Così il ricorso è portato al Supremo Magistrato giudiziario di tutto il Regno, che decida autorevolmente con criterii uniformi di stabile giurisprudenza le quistioni di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa: attribuzione non nuova, ma identica a quella conferita espressamente coi citati articoli 20 e 21 della legge del 1889, sicchè è mera quistione di procedura pel momento in che l'eccezione d'incompetenza è sollevata.

Quelli al contrario che negano il ricorso, pur riconoscendo di rincontro alla sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato la necessità di un rimedio per la tutela giudiziaria del diritto civile o politico che si creda lesa, debbono ammettere che sopravviva al giudicato della IV Sezione la libera azione dinanzi ai magistrati di tutto il Regno, secondo le distinzioni giurisdizionali per materia, valore e luogo, in modo che

la questione di incompetenza della IV Sezione del Consiglio di Stato potrebbe essere decisa e passare in giudicato sull'ingresso dell'istanza, innanzi alla più umile delle Preture del Regno.

Però nell'applicazione nella nostra teorica bisogna star fermi a due concetti fondamentali sì per la sostanza che per le conseguenze.

E dapprima, va ripetuta ancora una volta la definizione di *eccesso di potere*, per cui si dà dritto al ricorso in Cassazione, e che aggiungendosi al motivo generico d'incompetenza potrebbe parere qualche cosa di essenzialmente diverso, che tocchi al merito della causa.

No, ha detto costantemente la nostra Corte di Cassazione:

« Se nell'atto di autorità eccesso di potere
« è qualunque arbitrio, qualunque abuso d'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) ».

Dunque non c'è soggezione dell'autorità amministrativa, che si mantenga nell'ambito de' suoi dominî, all'autorità giudiziaria, ma indipendenza assoluta dell'autorità giudiziaria

armata in sua difesa per l'integrità della propria giurisdizione nella determinazione dei dritti civili o politici ad essa affidati.

Bisogna in secondo luogo mantenere rigidamente l'osservanza del precetto dell'art. 4 della legge del 1865, completato per l'attuazione dall'art. 4, n. 4, della legge del 31 marzo 1889. L'autorità giudiziaria non può spiegare direttamente la sua azione nel campo amministrativo. È l'autorità amministrativa che deve revocare o modificare il suo atto nel modo già designato dalla legge, quando ciò sia necessario per conformarsi al contenuto della decisione giudiziaria sul dritto controverso. Ed invero l'autorità amministrativa non toglie di mezzo il suo atto senza l'accompagnamento dei provvedimenti suppletivi che siano del caso, il che non sarebbe dato all'autorità giudiziaria.

Laonde, se una sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato confermi, col rigetto del reclamo, l'atto impugnato dell'Amministrazione attiva, la cassazione di quella sentenza non importerà che annullamento dell'atto giurisdizionale di conferma pel motivo attinente al diritto controverso, non annullamento delle risoluzioni sugli altri motivi di ordine amministrativo, non annullamento dell'atto amministrativo anteriore che starà per sè, fino alla revoca o modificazione nel modo detto di sopra.

Ma che sarà se la sentenza della IV Sezione abbia annullato l'impugnato atto amministrativo, o, nei casi in cui è dato il pronunciare in merito, l'abbia revocato o modificato? Può dirsi che la cassazione della sentenza sia annullamento unicamente della definizione del rapporto giuridico, che si riconobbe emessa incompetentemente in luogo dell'autorità giudiziaria, non annullamento del provvedimento amministrativo che ne dipende, e che starà nell'ordine amministrativo, finchè, per effetto della decisione giudiziaria in merito sul rapporto giuridico controverso, non sia obbligo della stessa IV Sezione, per confermarsi a quella decisione, di revocare o modificare il provvedimento amministrativo contenuto nella sua sentenza.

Però su questo punto io riserbo il mio giudizio definitivo, al seguito di nuovi studi, finchè non occorra il caso che sottoponga il problema alla risoluzione di questa Corte Suprema.

Ripeto questa riserba, comunque in genere sia evidente, che la libertà delle mie convinzioni al momento dell'esplicazione della mia funzione di magistrato non sia punto vincolata dalle opinioni, che più o meno risolutamente esprimo in queste discussioni scientifiche anticipate, fatte per agevolare la retta interpretazione della legge.

Veniamo ora agli altri problemi sulla cui soluzione lasciai in sospeso lo scorso anno l'annuncio della mia opinione.

1. Dato il ricorso per incompetenza o eccesso di potere alle Sezioni unite della Cassazione di Roma avverso le sentenze di giurisdizioni speciali, ai termini dell' art. 3, n. 3, della legge 20 marzo 1877, è assegnato col seguente art. 6, ultimo comma, il termine di novanta giorni dalla notificazione della sentenza per la presentazione di questo ricorso.

Laonde, se si ammette che competa il ricorso avverso le sentenze della IV Sezione del Consiglio di Stato, ai termini del citato art. 3, n. 3, è conseguenza necessaria l' applicazione del seguente art. 6, che assegna un tempo determinato per la produzione del gravame.

Che se scade questo termine, passa in giudicato per le parti contendenti, e per quelle che hanno in esse la loro legale rappresentanza, la sentenza in merito della IV Sezione, nè si potrà più convellere il fondamento di quella competenza, che fu accettata ed attuata già in un pronunciato irrevocabile.

Ora può dirsi davvero che menomi l' autorità della sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato la possibilità dell' annullamento per decisione della Magistratura Suprema del Regno, quando ciò non può essere per motivi di merito, ma unicamente per la custodia de' limiti giurisdizionali, e quando la concessione appunto di quel rimedio in tempo determinato dà il modo di esaurire più prontamente la stessa quistione

di competenza? Provvederebbe dunque meglio all'autorità e dignità dell'alto Consesso la dottrina, che vuol concessa libera l'azione giudiziaria, sino al compimento della prescrizione ordinaria, per la ricognizione del dritto che si pretende leso dalla sentenza della IV Sezione? Sicchè il suo contenuto potrebbe essere colpito indirettamente da una dichiarazione d'incompetenza derivante da una sentenza in merito emessa dal giudice ordinario pur negli infimi gradi?

2. Secondo problema. Se si opponga la incompetenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, non perchè la causa sia di competenza giudiziaria, ma perchè la materia spetti all'Amministrazione attiva, quali norme si desumono dalla legge?

Dissi già lo scorso anno non essere applicabile la disposizione dell'articolo 20 della legge 31 marzo 1889, che ordina la sospensione e il rinvio degli atti alla Corte di Cassazione, semprechè si sollevi eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa, imperocchè fanno parte di detta autorità così l'Amministrazione attiva come la contenziosa, ed il richiamo sarebbe dall'una all'altra delle due.

Ma dopo emanata la sentenza della IV Sezione competerebbe almeno il ricorso alla Cassazione per incompetenza o eccesso di potere ai termini del citato art. 3, n. 3, della legge

del 1877, attesa la generalità del suo contenuto e la necessità delle cose?

La mia risposta è negativa, non quale, per ciò che dissi nel discorso del passato anno, parve dovesse essere ad un illustre professore e mio diletto amico, in una dotta sua scrittura, che trattò profondamente del grave tema, comunque in via incidentale ed in forma molto sintetica. Egli, a me così benevolo, si compiacerà di trovare che su questo punto siamo di accordo nell'interpretazione della legge.

Io ho giustificato sempre con un concetto unico e costante la razionalità del nostro ordinamento, che non ad un tribunale speciale all'uopo costituito, ma alla Suprema Magistratura giudiziaria di tutto il Regno, dà la podestà di definire i conflitti di attribuzione tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa.

Dovendo il giudice del conflitto, per riconoscere in una controversia la competenza se giudiziaria o amministrativa, decidere se vi sia o no materia di dritto civile o politico, è evidente essere desso col fatto il giudice supremo dell'esistenza dei diritti, sicchè ove quel magistrato non fosse preso dall'ordine giudiziario, ad altro organo sarebbe deferita nell'attuazione quella competenza assoluta data all'autorità giudiziaria dalla legge del 1865.

La Corte di Cassazione di Roma deve segnare adunque i confini rispettivi di attribuzione.

zione a tutte le autorità, anche in rapporto alle giurisdizioni speciali, ma unicamente per assicurare l'integrità della competenza giudiziaria, al quale uopo è mezzo necessario per lo scopo, ed è l'organo meglio adatto per la funzione.

Ma quando si tratti di altri rapporti, un tribunale dei conflitti, costituito col concorso di elementi dell'ordine giudiziario e dell'amministrativo, risponderebbe meglio alla natura dei problemi da risolvere, come è stato già riconosciuto in altre legislazioni europee. Così sarebbe se non s'invocasse la competenza giudiziaria per la tutela di veri diritti, ma bensì in materia d'interessi si disputasse se un atto del Governo sia o no un atto politico sottratto alla IV Sezione del Consiglio di Stato, giusta l'articolo 3 della legge 31 marzo 1889; in altri termini se sia o no un atto proprio dell'amministrazione attiva posto per legge al di là della sfera dell'amministrazione contenziosa.

Lo stesso deve dirsi se sorga conflitto tra la IV Sezione del Consiglio di Stato e la Corte de' Conti, benchè questa in fatto di pensioni e di contabilità giudichi di veri diritti. Ma che monta? Se non è in controversia la competenza giudiziaria, manca il fondamento della tutela accordata con la legge del 20 marzo 1877.

Esclusa l'autorità della Cassazione di Roma, nessun'altra autorità è designata dalle leggi

attuali per dirimere quei conflitti, e noi annunziamo già gl'inconvenienti che ne derivano. Ebbene, ciò ne impone l'obbligo di denunziare la grave lacuna anticipando gli ammonimenti della pratica, ma non ci autorizza a colmare il vuoto con arbitrario allargamento della legge del 1887, anzi ce ne rimuove la natura del problema, che tocca alla giurisdizione propria di questa Corte Suprema, e il mio convincimento, che occorra la creazione per legge di altro organo speciale da costituire appositamente con membri tratti dalla Corte di Cassazione di Roma, dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti.

Ed ora al cominciare del nuovo anno quale è l'augurio che io esprimo accompagnandolo coi miei voti più ardenti? È che la Magistratura italiana, pure negl'infimi suoi gradi, trovi occasione nell'opera sua quotidiana di riaffermare la sua autorità, con quella sapienza, fermezza e dignità di cui ha dato tanti esempi. Deh! che a tal uopo sia curata rigidamente l'osservanza delle forme, come garanzia della sostanza, e come coefficiente necessario della pubblica fiducia, e che nulla ci turbi all'intorno, nulla ci distraiga.

Salutando anche una volta insieme abbracciate la giustizia e la pace, inchinandoci al Re prode e leale, che della pace e della giustizia è tutore supremo, inauguriamo nel suo nome augusto, con animo sereno, con volontà sicura i lavori del 1895.

PROSPETTI STATISTICI SOMMARI

PARTE PRIMA. - *Affari civili.*

I.

Affari comuni alle cinque Corti di Cassazione.

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1893	N.	504
sopraggiunti nell' anno 1894	»	426

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N.	30
per dichiarazione di cessata materia a contendere	»	6
per dichiarazione d' inammissibilità	»	13
con rigetto	»	220
con cassazione intera o parziale della sentenza impugnata.	»	»
cassazione con rinvio	»	116
» senza rinvio	»	»
provvedimenti ordinatori	»	»
ricorsi rimasti pendenti alla fine del 1894	»	545
numero dei controricorsi presentati	»	138

N. otto sentenze decisero diciassette ricorsi.

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

entro 8 giorni	N.	63
» 15 »	»	180
» 20 »	»	67
» un mese	»	40
dopo un mese	»	26

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

non oltre a tre mesi	N.	59
da più di tre mesi a sei mesi	»	137

da più di sei mesi ad un anno	N. 135
da un anno a due	» 37
da due a tre anni	» 5
oltre tre anni	» 3

II.

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

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1893	N. 142
sopraggiunti nell'anno 1894	» 164

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N. 13
per dichiarazione di cessata materia a contendere	» »
per dichiarazione d'inammissibilità	» 13
con rigetto	» 112
con cassazione intera o parziale della sentenza impugnata	» »
cassazione con rinvio	» 79
» senza rinvio	» 3
provvedimenti ordinatori	» 3
ricorsi pendenti alla fine del 1894	» 86
numero dei controricorsi	» 47

N. otto sentenze decisero sedici ricorsi.

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

entro 8 giorni	N. 31
» 15 »	» 107
» 20 »	» 40
» un mese	» 26
dopo un mese	» 11

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

non oltre tre mesi	N. 42
da più di tre mesi a sei	» 76

da sei mesi ad un anno	N.	85
da un anno a due	»	9
da due a tre anni	»	1
oltre tre anni	»	2

III.

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

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1893	N.	83
sopraggiunti nell'anno 1894	»	124
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 o tra le Corti medesime.	»	8
per conflitti tra tribunali ordinari e speciali	»	4
per conflitti tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa	»	62
che impugnano sentenze di giurisdizioni speciali per ragioni di competenza od eccesso di potere	»	5
per gli stessi motivi che dettero luogo ad un primo annullamento	»	9

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	»	11
con sentenza	»	128
ricorsi pendenti alla fine del 1894	»	68
numero dei controricorsi	»	8

N. quattro sentenze decisero otto ricorsi.

Le sentenze delle Sezioni unite, che (escluse quelle per recesso) sono 124, le quali decisero 128 ricorsi, vanno distinte come segue:

per determinazione della competenza speciale della Cassazione di Roma	N.	23
per definizione di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa o fra tribunali ordinari e giurisdizioni speciali		

sia sotto forma di conflitti o di provocazione diretta per dichiarazione della competenza a questa Corte Suprema, sia per effetto di ricorso ordinario N.	79
sui ricorsi per incompetenza od eccesso di potere contro sen- tenze di giurisdizioni speciali »	9
sopra secondo ricorso per motivi identici a quelli che dettero luogo al primo annullamento (a)	13
Totale N.	<u>124</u>

(a) cioè: di annullamento . . . N. 4
di rigetto » 9

PARTE SECONDA. — *Affari penali.*

Prima sezione penale.

Ricorsi:

pendenti al primo gennaio 1894	N. 689	
pervenuti nell'anno	» 2851	
		3540

Esauriti nell'anno 1894 senza discussione
de' motivi:

per recesso dal ricorso	N. 63	
per estinzione dell'azione penale.	» 10	
per inammissibilità	» 977	
		1050

Con discussione de' motivi:

contro sentenze { rigetto	N. 74	
di sezione d'accusa { annullamento	» 83	
		157

Vi sono comprese n. 41 sentenze,
su ricorso contro sentenze dei Tribu-
nali militari:

contro sentenze { rigetto	N. 1540	
di Corte d'Assise { annullamento	» 170	
		1710

1867

Totale ricorsi esauriti nell'anno . . (1) 2917

Ricorsi pendenti il primo gennaio 1895 . . N. 623

equivalenti a N. 471 procedimenti.

Sentenze in pubblica udienza N. 2021

(1) Equivalenti a N. 2021 procedimenti.

Durata del giudizio dalla sentenza denunziata:

non oltre tre mesi	N. 767
da tre mesi a sei mesi	» 1244
da sei mesi ad un anno	» 10
oltre un anno	» »
Totale	N. 2021

Conflitti e designazione di Magistrati:

pendenti al primo gennaio 1894	N. 10
pervenuti nell'anno	» 239
Totale	N. 249
decisi nell'anno	» 234
pendenti al primo gennaio 1895	N. 15

Revisioni:

pendenti al primo gennaio 1894	N. 1
pervenute nell'anno	» 4
Totale	N. 5
decise nell'anno	» 5

Seconda sezione penale.

procedimenti pendenti al primo gennaio 1894	N. 594	con ricorsi 658
sopravvenuti nel 1894	» 7682	7924
Totale	N. 8276	8582
esauriti nel 1894	» 7520	7759
pendenti al primo gennaio 1895	N. 756	823

Esauriti senza discussione dei motivi:

per recesso del ricorso	N. 158
per estinzione dell'azione penale	» 103
per inammissibilità del ricorso	» 3181

Esauriti con discussione dei motivi:

contro sentenze dei Pretori	- Rigetti	N. 255
	- Annullamenti	» 70
id. Tribunali	- Rigetti	» 1337
	- Annullamenti	» 163
id. Corti	- Rigetti	» 2100
	- Annullamenti	» 153
		<u>4078</u>

Durata del giudizio di Cassazione dalla
data della sentenza impugnata:

non oltre tre mesi	N. 7165
da tre a sei mesi	» 332
da sei mesi ad un anno	» 19
da più di un anno	» 4
	7520 7759

NB. - Le sentenze proferite nell'anno furono . . N. 7533
delle quali definitive . . N. 7520
preparatorie » 13
Totale N. 7533

Rimessioni:

pervenute nell'anno	N. 20
decise nell'anno	» 19
pendenti al primo gennaio 1895	N. <u>1</u>

Sezioni unite.

Procedimenti:

pendenti al primo gennaio 1894	N.	4
pervenuti nell'anno	»	8
Totale . . .		N. 12
decise nell'anno	»	9
pendenti al primo gennaio 1895	N.	3