

DISCORSO

PRONUNCIATO DA

ORONZO QUARTA

AVVOCATO GENERALE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

Assemblea generale del 3 gennaio 1903



ROMA

TIP. DELL'UNIONE COOPERATIVA EDITRICE

Via di Porta Salaria, 23-A

—
1903

Eccellenze, Signori,

Non è senza una tal quale trepidanza, che mi accingo a descriver fondo allo immenso, vario e ponderoso lavoro, che questo Supremo Collegio ha compiuto nel decorso anno; dolente, che non sia potuto intervenire l'illustre procuratore generale senatore Emilio Pascale, a riaffermare di queste adunanze inaugurali le *nobili tradizioni*, nelle quali egli ebbe gran parte, e che or non è guari furono in altro luogo da persona ragguardevolissima, a titolo d'onore, rammentate.¹ La sua parola alta e sapiente avrebbe potuto certamente, ciò che alla mia povera e modesta non sarà consentito, ritrarre con tocchi luminosi le più gravi contese giudiziali che vi si sono trattate, ed attingerne e porne in chiara luce gl'insegnamenti, che ne potessero per lo avvenire valere di guida ed ausilio nella amministrazione della giustizia, compito, quanto nobile ed elevato, altrettanto rigido e grave, ora più che mai, di fronte alle incessanti, rapide e profonde evoluzioni che seguono, così nel campo del pensiero, come e più nel campo dell'azione.

*
* *

La Sezione civile dal 1° gennaio al 31 dicembre 1902 ha proferite 749 sentenze, rimanendo pendenti 653 ricorsi. I quali, se non in tutto, sono, nella maggior parte, degli anni precedenti, lasciati dai ricorrenti in oblio, senza che si adempisse al deposito, che per la discussione di essi era necessario, e pei

quali, in seguito al savio provvedimento emesso dal Primo Presidente, la Cancelleria, retta dall'egregio cav. Avitabile, ha già fatte con ammirevole diligenza le pratiche necessarie affinché sieno bentosto messi in condizione da potersi in una qualsiasi maniera definire. Le Sezioni Unite hanno emanate 433 sentenze, e non rimangono pendenti presso di esse che 93 ricorsi. Cotalchè nel totale tra la Sezione e le Sezioni Unite in materia civile sono state proferite 1178 sentenze, e rimangono pendenti 832 ricorsi.

Delle due Sezioni penali, la prima ha provveduto sopra 4303 ricorsi, 292 conflitti e designazione di magistrati, e 44 domande di rimessione per legittima suspicione. Delle quali, 38 relative a cause di competenza delle Assise, 6 relative a cause di competenza dei Tribunali e delle Corti d'appello; e mentre, delle prime 38, ne sono state accolte 37, delle seconde soltanto 2 si accolsero, 4 furono respinte. I ricorsi rimasti pendenti sono 850. La seconda Sezione ha provveduto sopra 9695 ricorsi, dei quali cinque nello interesse della legge; ne rimangono pendenti 2235.² Tre ne sono stati trattati dalle Sezioni Unite; presso le quali ne rimangono pendenti cinque. In totale quindi, i ricorsi, sui quali han provveduto le due Sezioni e le Sezioni Unite in materia penale, sono 14,001; ne rimangono pendenti 2235.

Dinanzi a tanta mole di ricorsi e di sentenze, ho pensato quanto dovevano essere diverse le condizioni di quei beati tempi, nei quali in Grecia venne promulgata ed ebbe vigore, nel periodo più fiorente della sua civiltà, una legge, la quale vietava ai giudici di emettere più di una sentenza nello stesso giorno; e di quei tempi ancora, meno remoti, nei quali è fama che, un grande giureconsulto, interrogato la sera, dichiarava di non potere rispondere, se non nel giorno di poi. Certamente si doveva essere allora molto lungi dal raggiungere quel numero di contenzioni giudiziali, che vengono oggi quotidianamente sollevate.

Gli antichi ed i recenti ricorsi incessantemente ne incalzavano, e la speditezza nella definizione delle controversie s'im-

pone, pel grande turbamento economico, giuridico e morale, che dal tenerle lungamente in sospeso deriva.

L'opera faticosa e sapiente di giustizia, a cui la Corte, per troncare le more, si è sobbarcata, è stata opera, che può assumersi e compiersi solo da chi abbia elevatissimo il sentimento del dovere.

Auguriamoci che a non guari, tolti gl'indugi gravissimi del passato, si possa rientrare nel normale e più calmo movimento dei giudizi.

*
* *

Nella materia penale è sempre ben grave il numero dei ricorsi esauriti senza discussione, per essere inammissibili. Dalla prima Sezione fu dichiarata la inammissibilità di 857 ricorsi, sopra 4303, che ne sono stati esauriti, ossia poco meno del quinto; e dalla Sezione seconda, sopra 9695 esauriti, ne sono stati dichiarati inammissibili 4277, ossia più che due quinti. La quale differenza proporzionale, sembra che, più che da diversità di criteri nel giudicare, dipenda dalla diversa natura dei reati e relativi procedimenti, che formano rispettivamente materia dei giudizi nelle due Sezioni.

I ricorsi esauriti con discussione dei motivi davanti la prima Sezione sono stati 2701, e di questi, 2322 furono rigettati, 379 accolti. Nella seconda Sezione i ricorsi discussi nel merito furono 4944, dei quali 415 accolti, e 4525 respinti. Di guisa che i ricorsi accolti dalla prima Sezione sono in ragione di pressochè il 15, mentre quelli della seconda sono in ragione di poco più dell'8 per cento.

Le conclusioni difformi del Pubblico Ministero nella prima Sezione furono 108, nella seconda 272, ossia quasi il 5 per cento, così nell'una come nell'altra,

*
* *

La legge sugl'infortuni del lavoro, che del nostro avanzare nella legislazione sociale segna un gran passo, è argomento di varie e molteplici controversie. Senza tener conto dei ricorsi

alla Sezione civile, ne furono portati alla prima Sezione penale, nel 1901, 22, e nel 1902, 57. Dei quali 79 ricorsi, 3 sono stati prodotti dagli operai, 5 dal P. M., e 71 dagli impresari, accogliendosene di questi 21 soltanto.

Tra le due opposte tendenze, degli uni che esagerandone le finalità sociali, ne forzano e dilargano soverchiamente in questo senso i termini naturali, e degli altri, che, non volendosi dipartire dai criteri rigidi del diritto privato, ne limitano troppo la estensione, parmi abbia la nostra Magistratura colto netto ed intero il pensiero legislativo, e, temperando le pretese eccessive di ambo le parti, sia felicemente riuscita ad imprimere alla sua giurisprudenza un indirizzo, che risponde pienamente allo scopo, cui mira la legge e che è senza dubbio quello di conciliare gli interessi ed i bisogni della industria ed economia nazionale, con le prete esigenze di giustizia, che emergono da questo nuovo diritto nei rapporti delle classi lavoratrici.

In sulle prime parve si piegasse nella dottrina e nella pratica a considerare codesto nuovo diritto, come un *ius singulare*, una legge eccezionale, le cui disposizioni non si potessero estendere ed applicare al di là dei termini, che dalla lettera ne fossero designati.³

Ma questo Supremo Collegio (prima Sezione penale) sino dalle prime controversie, che furono successivamente portate al suo giudizio, ne ha inteso e definito ben altrimenti il contenuto e il carattere giuridico. Con un senso di profonda giustizia ha distinta quella parte della legge, che ne designa e disciplina l'oggetto (*quali sieno gl'infortuni nel lavoro, quali gli operai infortunati cui l'assicurazione si riferisce, a chi questa sia imposta*) dalla parte che, ad assicurarne e garantirne lo adempimento, commina e stabilisce le analoghe sanzioni penali, definendo la prima, *legge di favore*, suscettiva di larga interpretazione, la seconda, legge di carattere schiettamente penale, epperò da non potersi estendere oltre quello che la dizione pura della legge ne permettesse.⁴

Laonde, se là dove trattavasi di ricercare e definire a carico

di chi stesse la responsabilità penale, per non essersi fatta la denuncia dell'infortunio, o, posta la esistenza della contravvenzione, disputavasi quale fosse la pena da doversi infliggere, la Corte ha stimato dover seguire quella interpretazione restrittiva che favorisse meglio la condizione degli imputati; là dove invece si dubitava e disputava del diritto degli operai all'assicurazione, o per la natura speciale della industria ed impresa, o per la indole dell'opera prestata, o pel carattere del sinistro verificatosi, il Supremo Collegio ha sempre con criterio giustissimo interpretati ed applicati largamente gli articoli 1, 3, 6, 7, 19 e 21 della legge, e dichiarato il diritto all'assicurazione.⁵

Come già ebbi ad osservare sin dallo inizio della sua attuazione,⁶ se nella base, nei suoi criteri organici e direttivi, nelle sue più intime fibre, nei suoi scopi, la legge è tutta costruita, informata e dominata da principî di somma equità e di assoluta ragion giuridica naturale, è assurdo che la si riguardi come legge di eccezione, come *ius singulare*, da doversi interpretare ed applicare restrittivamente, essendo canone di legale ermeneutica, che là dove il fondo sia fondo di giustizia, là dove le applicazioni e finalità siano di pretta ragion giuridica e sociale, ivi sorga ed abbia impero lo *ius commune*, la *regula iuris*, che si poggia sul processo logico dell'analogia, e si applica con larghezza, senza riserva, a tutti i casi rientranti nella sua periferia; ancorchè non espressi.

Ed è appunto ispirandosi a queste alte finalità, che nel giugno del 1901 venne presentato alla Camera dei deputati dal Presidente del Consiglio, allora Ministro ad *interim* di agricoltura, industria e commercio, un disegno di legge, il cui scopo principale è sempre quello di allargare le categorie delle industrie e dei lavoratori, ai quali estendere il beneficio dell'assicurazione obbligatoria.

*
* *

Sopra talune questioni di massima, che toccano i principî fondamentali ed organici della legge, non è tuttavia ben fermo

nella pratica il criterio direttivo, secondo cui risolverle, donde la perplessità e la discrepanza nelle decisioni.

Tra esse di speciale importanza è quella diretta a definire, se nel novero degli infortuni, cui sia dovuta indennità, debbano comprendersi le cosiddette *malattie professionali*, dipendenti o dall'atmosfera viziata delle officine, o dalla manipolazione di sostanze velenose, o dalla respirazione di gas deleteri, o dal soggiorno in luoghi chiusi e sotterranei, le quali spesso producono la morte, o portano alla inabilità permanente.

Le sentenze finora sono in senso vario, e talvolta contraddittorie,⁷ sebbene da tutti si riconosca che il caso dell'operaio colpito da malattia professionale, sia pietoso e meritevole di riguardo e soccorso pari, se non forse maggiore dell'altro, in cui all'operaio incolga una lesione esterna, cagionata da azione traumatica.⁸

Che se a quello, si pensa da taluni non potersi attribuire la indennità, che la legge stabilisce per questo, è unicamente, perchè si parte dal concetto, che la legge sugli infortuni sia legge eccezionale da doversi interpretare restrittivamente, e che l'art. 7 di essa, parlando di *casi di morte o lesioni personali provenienti da infortunio, che avvenga per causa violenta in occasione di lavoro*, non vi comprenda le malattie professionali, dove, dicesi, manca la causa violenta, che suppone un'azione traumatica esterna.

Il ragionamento pecca nella base, poichè, come fu dianzi accennato, la legge sugli infortuni, anzichè costituire un *ius singulare*, riveste tutti i caratteri di un diritto fondato sui più elevati ed indiscutibili principî di giustizia, a cui perciò deve darsi ampia ed estensiva applicazione. E non sembra neppure esatto, nè che la *causa violenta* possa derivare soltanto da un'azione traumatica, nè che il concorso di lesioni dipendenti da una qualeschiasi causa violenta non possa rinvenirsi nelle malattie professionali. Se non in tutte, in talune di esse, il processo morboso, nonchè violento, è violentissimo, e, nonchè lesionare, dissolve e demolisce addirittura l'organismo.

La questione fu sollevata anche davanti la Camera dei deputati, nella tornata dei 16 aprile 1902, in occasione del disegno di legge innanzi citato, e da ogni parte, dal Ministero, dal relatore della Commissione e dai deputati che presero la parola, si riconobbe che, fosse atto di rigorosa giustizia estendere il beneficio dell'assicurazione obbligatoria a tutte le malattie professionali. *Davanti agli occhi miei*, disse l'on. Baccelli, Ministro di agricoltura, industria e commercio, *sarebbe stato lo stesso che vi fosse una legge punitrice dell'azione violenta di un assassino; ma non punisse quella di un violento avvelenatore*. Tuttavia, siccome l'estensione dell'assicurazione a tutte le malattie professionali esigeva novelli studi, *dovendosi tutto disciplinare un poco diversamente*, fu ritirato l'articolo aggiuntivo, che all'uopo erasi presentato dall'onorevole Celli, e venne invece approvato l'ordine del giorno col quale: *si prendeva atto delle dichiarazioni del Ministro di agricoltura, industria e commercio sulla necessità di una legge per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali, comunque cagionate, in armonia con la legge sugli infortuni del lavoro.*⁹

Ma fu contemporaneamente dichiarato dal relatore, e nessuno osò fare osservazioni in contrario, che anche a' termini della legge attuale, la quale impone l'assicurazione per *tutti i casi di morte, e di lesioni personali provenienti da infortunio che avvenga per causa violenta*, vi si debbano comprendere le *malattie professionali, che sopravvengono per una causa improvvisa violenta, come nel caso del carbonchio, o della peste*, od in altri casi congeneri, e solo se ne debbano escludere quelle, che dipendano da intossicazione lenta, e che però, svolgendosi grado a grado, in un più o meno lungo periodo di tempo, non possono ritenersi derivate da causa violenta.

Tale distinzione, a cui ebbe già il nostro Supremo Collegio ad accennare incidentalmente in due sue sentenze, del 1900 l'una, e del 1902 l'altra, apparisce, sotto qualunque aspetto si riguardi, profondamente giusta, ed è in piena armonia non solo con la giurisprudenza delle altre nazioni, che in questo argomento ci

han preceduto, come la Germania e l'Austria, ma anche con la giurisprudenza e con la dottrina che si è svolta in Francia sulla legge del 9 aprile 1898, la quale su questo punto è del tutto conforme alla italiana.¹⁰

*
* *

Non meno importante e molto più dibattuta è la questione, se le imprese contemplate nell'articolo 1 della legge, e 2 del regolamento, sieno solamente le imprese che costituiscono speculazioni industriali, ove i lavori si eseguono per conto altrui, od anche quelle di una certa entità, che hanno ad obbietto lavori, i quali si eseguono, ad economia, per conto proprio, e dove il pericolo d'infortuni per l'operaio non rimane escluso.

Dalle sue prime sentenze emesse nel 1900 sino alle ultime profferite nell'anno decorso, la giurisprudenza della prima Sezione penale della Cassazione si è mantenuta sempre oscillante, avendo costantemente ora deciso nell'un senso, ed ora nel senso opposto.¹¹ Lo che evidentemente dimostra che la legge non sia ben chiara, e che ciascuna delle due interpretazioni debba avere a suo fondamento valide ragioni.

Nè io qui intendo discuterle, e men che mai oso assidermi ad arbitro, ma stimo solo sottoporre, come a chiarire e ricostruire su questo punto, fecondo di molteplici conseguenze, il vero pensiero legislativo, si possano desumere anche preziosi elementi dal suaccennato disegno di legge, e dai suoi lavori preparatorî. Da questi e da quello rilevandosi, che la Commissione della Camera, preoccupata appunto della discrepanza sorta e mantenutasi nella giurisprudenza del Supremo Collegio, reputasse conveniente proporre all'articolo 4 del progetto ministeriale talune aggiunte, le quali, esplicando il concetto del legislatore, valessero a risolvere il dubbio e far cessare le disarmonie. E con tali aggiunte, accettate dal Governo, approvate dalla Camera, si venne a statuire, che, agli effetti della legge, si avesse a *considerare quale imprenditore anche colui che faccia eseguire per proprio conto lavori*, che formano og-

getto delle imprese enunciate nell'art. 1°, quando vi siano impiegati più di cinque operai; e che per le costruzioni e riparazioni edilizie, questa disposizione dovesse applicarsi, eziandio se il numero degli operai fosse inferiore a cinque, quando l'esecuzione dei lavori richiedesse l'uso di impalcature, di ponti fissi o mobili, o di altri mezzi analoghi.

Non è a revocarsi in dubbio, fu detto nella relazione della Commissione alla Camera, e nella relazione del Governo al Senato, che la tutela dell'operaio abbia la sua ragione di essere anche quando il lavoro si faccia per conto proprio da un privato; ma, affinchè l'obbligo dell'assicurazione non sia applicato anche a lavori di minima entità, occorre stabilire qualche limite, e il limite proposto è quello desunto dal numero degli operai che vi sono occupati, fatta eccezione però delle costruzioni edilizie. Per le quali il numero degli operai può essere assunto, come indice dell'importanza dei lavori da eseguirsi, ma non della gravità del pericolo a questi inerente, il quale, più che dal numero degli operai, risulta dalla natura dei lavori stessi.

La legge inglese del 6 agosto 1897, per la riparazione dei danni d'infortuni sopravvenuti agli operai nel corso del lavoro, estende le sue disposizioni anche ai lavori di costruzioni edilizie, quando vi sia fatto uso d'impalcature. Così pure la legge danese del 15 agosto 1898 sull'assicurazione degli operai contro le conseguenze degli infortuni, comprende fra i lavori, cui essa si applica, anche quelli aventi per fine il mantenimento e la riparazione degli edifici, facendo però eccezione per i lavori eseguiti nell'interno senza uso d'impalcature.

Sono pertanto la natura del lavoro, e i mezzi di esecuzione di esso, quelli che determinano, se debba o no intervenire la tutela della legge. E a tali criterî è ispirata la disposizione del progetto, secondo la quale per le costruzioni edilizie s'impone l'obbligo dell'assicurazione, quando sussista l'una o l'altra di queste due condizioni: numero di operai superiore a 5; o uso d'impalcature, di ponti, o di altri mezzi analoghi.

Non è questa certamente una interpretazione autentica, poichè, non fosse altro, l'approvazione del Senato non è peranco intervenuta. Ma, se il testo della legge attuale non è abbastanza chiaro, e se le ragioni su cui poggiano le due opposte sentenze si bilanciano, parrebbe dovesse frattanto risolversi il conflitto, accogliendo definitivamente quella interpretazione, che è stata già concordemente accettata dalla Camera e dal Governo, che ha il suffragio delle legislazioni straniere; e che in ogni caso, essendo la più umana, avrebbe a suo fondamento un eterno principio di giustizia.¹²

*
* *

E poichè il progetto di ritocchi alla legge del 1898 è ancora presso il Senato, io mi permetterei far voti che vogliasi esaminare, tra i tanti argomenti, se non convenga deferire alla sola Cassazione di Roma, insieme coi ricorsi penali, anche i ricorsi civili, in materia d'infortuni sul lavoro. Il reato, ossia la contravvenzione, dipende qui sempre e sostanzialmente dall'obbligo civile della indennità e relativa assicurazione. Poichè in tanto si può l'impresario, proprietario od esercente tenere responsabile penalmente, per non aver fatta la denuncia dell'infortunio, o per non avere adempito ad altri correlativi doveri, in quanto si stabilisca e ritenga, che veramente si tratti d'infortunio risarcibile da dover denunciare. Onde parrebbe che la retta economia dei giudizi richiedesse, che alla Cassazione di Roma, la quale deve conoscere di tutti i ricorsi in via penale, fossero deferiti anche tutti i ricorsi in via civile.

Se la legge sugli infortuni è una legge d'interesse eminentemente sociale, dove la diversità d'interpretazione conduce necessariamente a disparità di trattamenti più spiccati e più stridenti, che in qualunque altro atto legislativo, per la ragione che i singoli infortuni di una determinata serie, se non sono identici, si somigliano però perfettamente nella loro quiddità giuridica ed economica, sembra sia opportuno che, come si è fatto per le controversie di altre leggi d'ordine generale, si stabilisca unica,

suprema giurisdizione, affine, non già di scongiurare del tutto, chè non è possibile, il pericolo della varietà e difformità dei giudicati, ma affine di diminuirne, per quanto più ne sia consentito, la gravezza e la frequenza.

*
* *

Il lavoro in materia civile nel 1902, non altrimenti che nel 1901, supera quasi del doppio il numero delle cause discusse e decise negli anni precedenti, e rivela anco una volta quella febbrile e feconda attività, che, pari all'altezza del suo intelletto, è stata sempre ed universalmente ammirata nel nostro chiarissimo Primo Presidente.

A parte i 75 ricorsi esauriti per rinunzia, ed i 55 dichiarati inammissibili, ne sono stati discussi in merito dalla Sezione civile 619, e di essi 394 rigettati, 225 accolti. Delle complessive 749 sentenze, 78 (ossia in ragione di quasi il 10 per 100) sono state emesse in difformità delle conclusioni del Pubblico Ministero.

*
* *

Tra i 749 ricorsi discussi, ve ne sono stati 102 in materia elettorale.

In due di essi fu sollevata la importantissima questione, che or non è guari ha formato materia di vivaci polemiche tra due nostri distinti giuristi, ed anche di una elevata discussione nella Camera dei deputati,¹³ se, cioè, la legge dei 30 gennaio 1902 sul casellario giudiziario, in quanto con gli articoli 2 e 4 vieta, che nei certificati si faccia menzione delle condanne penali ivi designate, abbia derogato alle varie leggi preesistenti, tra cui la legge comunale (art. 22) e la legge elettorale (art. 96), che a riconoscere determinate capacità civili o politiche, a conferire o mantenere uffici pubblici, onorificenze, ed altri diritti o benefici, richieggono quale condizione imprescindibile, che alcuna di quelle condanne non siasi subita.

A me, che intervenni nella prima delle due cause, parve non potersi ammettere che con un provvedimento legislativo, il quale

aveva obietto ben definito e limitato, quello cioè, di meglio disciplinare e limitare la pubblicità del casellario giudiziario, si fosse potuto, senza veruna preparazione e discussione, per via indiretta ed implicita, creare un nuovo sistema di riabilitazione, e manomettere nella loro base le più importanti leggi amministrative ed organiche dello Stato. Le quali, invece, dai lavori preparatorî appariva indiscutibilmente, fosse stato nelle intenzioni di tutti lasciare intatte ed impregiudicate, tanto che venne all'uopo, in seguito ad analoghi emendamenti proposti, con l'art. 9 della legge autorizzato il Governo del Re ad emettere le disposizioni, che stimasse necessarie per coordinare e conciliare questa con le altre leggi, che in qualche parte vi avessero attinenza.

Donde poi il decreto dei 13 aprile 1902 (che direi legislativo, perchè emanato in seguito a speciale delegazione del Parlamento), il cui art. 14, mentre tien fermo il divieto di fare apparire nei certificati i procedimenti e le condanne, di che nell'articolo 4 della legge, stabilisce però che: *quando una legge dispone che un diritto, ufficio o impiego pubblico, grado, titolo, dignità, qualità o insegna onorifica non si conferisca, si sospenda o si tolga*, ove vi sia stato penale procedimento e sieno intervenute condanne, *l'autorità che deve provvedere, possa richiedere una dichiarazione del casellario, con cui si attesti l'esistenza o meno, delle decisioni al nome della persona designata.*

Dunque, mettendo in relazione la legge col successivo decreto di coordinamento, non si potrà avere un certificato; ma si potrà avere una *dichiarazione*, la quale, se deve rimanere riservata e non allegarsi agli atti, pone tuttavia l'autorità richiedente nella condizione di poter rintracciare e produrre i procedimenti, o le decisioni penali, che occorrono per potere analogamente provvedere.

Ma la Corte ritenne allora,¹⁴ che ragioni di rito le impedissero discendere ad esaminare la questione, che poi, in senso pienamente conforme alle suaccennate osservazioni, ha

decisa con recentissima sentenza dei primi di novembre, statuendo che: per dimostrare, se vi sia o no alcuna delle condanne, che, a termini dei rammentati articoli 22 della legge comunale, e 96 della legge elettorale, sono incompatibili col diritto all'elettorato amministrativo o politico, si debbono produrre, non le dichiarazioni del casellario, le quali non possono allegarsi agli atti, bensì i procedimenti, o le decisioni, che nella dichiarazione sieno state designate.¹⁵

Ed io, per verità, non credo che possa e debba seguirsi altra via. Posto infatti, come punto fermo, che la nuova legge non abbia in alcuna guisa inteso di derogare alle leggi precedenti, ne discende ineluttabilmente la conseguenza, che là dove, per l'applicazione di queste sia necessario innanzi ogni cosa accertare, se abbia avuto luogo alcuno dei procedimenti o delle decisioni, di cui la nuova legge non consente si rilascino certificati, si debba per necessità logica fornire ed avere altro mezzo, onde ricercare e stabilire, se alcuno di quei procedimenti o di quelle condanne vi sia; e questo mezzo è la dichiarazione che, conformemente al disposto nel precitato art. 14, può richiedersi ed essere rilasciata.¹⁶

Nè con ciò parmi che, per mantenere la osservanza delle leggi preesistenti, si venga a derogare agli articoli 2 e 4 della legge nuova. Poichè la legge nuova ha inteso solo d'impedire la pubblicità propria dei certificati, il cui rilascio perciò ha vietato. Ma la *dichiarazione riservata* non ha e non può avere quelli stessi effetti di pubblicità, e torna sempre, per quanto concerne la pubblica estimazione della persona cui si riferisce, di assai minore nocumento che il certificato.

Potrà magari dubitarsi e discutersi, se non si dovesse escogitare un altro mezzo, un altro espediente, che valesse meglio a raggiungere lo scopo di coordinamento e conciliazione delle due leggi; ma non credo possa mai fondatamente affermarsi, che con l'art. 14 del suddetto decreto, si sieno ecceduti i termini del mandato legislativo, e che però quella disposizione non possa e non debba avere nessuna giuridica efficacia.

*
* *

Fra le 429 sentenze profferite dalle Sezioni unite, 218 sono in tema di conflitti di giurisdizione, e di esse 172 han dichiarata la competenza amministrativa, 46 la competenza giudiziaria. Queste cifre non han bisogno di commento, e dimostrano eloquentemente, come non sia punto esatto, che le Sezioni unite, nell'esplicare le funzioni di Supremo magistrato dei conflitti, tendano ad allargare soverchiamente la giurisdizione dei Tribunali, assottigliando le attribuzioni e giurisdizioni amministrative.

Vero è invece che, il normale e spedito svolgimento di queste incontri sempre un grave ostacolo nella disposizione degli articoli 41 della legge 2 giugno 1889, e 15, ultimo capoverso, della legge 17 aprile 1890, per effetto della quale: *sollevata dalle parti, o di ufficio, la incompetenza dell'autorità amministrativa, debbono*, rispettivamente la IV Sezione del Consiglio di Stato, e la Giunta provinciale, sospendere ogni ulteriore decisione, e rinviare gli atti alla Corte di cassazione per decidere sulla competenza. Non posso, nè devo ripetere cose che già dissi,¹⁷ per dimostrare la necessità logica e giuridica, che tale disposizione si sopprima, o per lo meno si modifichi. Mi limito solo a far rilevare, come la esperienza ogni dì più ne avverta quanto di essa si abusi, e quanto essa torni di nocumento al retto e pronto funzionamento della giustizia amministrativa. Di 199 eccezioni d'incompetenza sollevate nello scorso anno innanzi alla Giunta provinciale ed alla IV Sezione del Consiglio di Stato, 27 soltanto sono state accolte, dichiarandosi per tutte le altre 172 la incompetenza dell'autorità giudiziaria. Lo che pone in evidenza, come sieno eccezioni, che si sollevano senza verun fondamento, e solo a studio e come mezzo per impedire, che si spieghino prontamente le richieste provvidenze di giustizia, ed ottenere così che la definizione delle controversie, rimanga eternamente in sospenso. Ciò non avverrebbe quando l'adito magistrato potesse egli stesso decidere sulla opposta incompetenza, e, trovatala infondata, respingerla, e giudicare in merito.

E non devo omettere che i medesimi inconvenienti si hanno a deplorare, riguardo alla somigliante disposizione, contenuta nell'art. 6 del decreto 23 dicembre 1875, che interdice anche alle Corti di cassazione territoriali di giudicare, quando se ne sollevi il dubbio, se la controversia sia di competenza comune, o rientri nella speciale giurisdizione della Corte di cassazione di Roma. Abbiamo avute eccezioni d'incompetenza così sfacciatamente infondate e temerarie, che ci è parso, per quanto increscioso, imprescindibile dovere, condannare ai danni ed interessi, le parti da cui eransi sollevate.

Torniamo al precetto di antica e sempre nuova ragione giuridica, lasciamo al giudice dell'azione, che decida anzitutto della eccezione d'incompetenza, e riconosca i confini della propria giurisdizione — *Praetoris est aestimare an sua sit iurisdictio* — precetto che è mantenuto ed affermato dal nostro diritto giudiziario in tutti i procedimenti avanti i diversi magistrati.

Come per tutte le altre sentenze di giurisdizioni speciali, si potrebbe e dovrebbe ammettere anche contro tali decisioni del Consiglio di Stato e delle Cassazioni territoriali il ricorso alle Sezioni unite, mentre contro le decisioni della Giunta Provinciale, si potrebbe e dovrebbe ammettere l'appello al Consiglio di Stato, salvo poi sempre, contro le decisioni che da questo fossero emesse, il ricorso alle Sezioni unite della Cassazione.

Con siffatto sistema, si avrebbe ben argomento a sperare che, cessassero le frequenti e simulate eccezioni d'incompetenza, sia perchè ne verrebbe a mancare con l'interesse lo scopo, e sia perchè il ricorso, che poi volesse farsi alle Sezioni unite, dovrebbe esser preceduto dallo analogo deposito prescritto dall'art. 521 del Codice di procedura civile. In ogni caso si avrebbe il grande vantaggio, che la eccezione d'incompetenza sarebbe portata al giudizio della Suprema Corte, quando già fossero ben precisati e definiti i termini della controversia con le mutue deduzioni delle parti.

*
* *

Non è possibile, neppur fuggevolmente, accennare ai più gravi problemi giuridici, che sono stati sottoposti al giudizio delle Sezioni unite.

Ma, con vivo compiacimento, quel compiacimento che si prova naturalmente quando, dopo lungo contrasto, trionfi un principio, che sia stato sempre conforme ai propri convincimenti, devo far cenno della notevolissima sentenza,¹⁸ con la quale, dipartendosi dalla contraria giurisprudenza, che da parecchi anni si seguiva, si è novellamente riaffermata la massima, che l'autorizzazione giudiziale alla donna maritata possa concedersi mediante semplice decreto, senza l'intervento del Pubblico Ministero, e senza la comparizione o citazione del marito, quando costui non si sia opposto, ma abbia anzi esplicitamente od implicitamente consentito alla stipulazione dell'atto. Dinanzi ai vecchi ruderi della maritale e giudiziale autorizzazione, che costituisce un anacronismo nelle condizioni economico-giuridiche dell'evo odierno, il compito della magistratura in genere e della magistratura suprema in ispecie è quello di attenuarne la gravità delle conseguenze nell'applicazione, temperando e non mai esagerando il rigore delle forme da cui è circondata.

E devo anche toccare di una ben ardua, e, per noi, nuova questione di competenza, i cui termini si connettono e poggiano sopra alti principî di diritto costituzionale ed amministrativo. *L'attestazione, che si faccia in un decreto reale, di essere stato sentito il Consiglio dei ministri, od il Consiglio di Stato, può mai costituire materia di impugnamento di falso innanzi ai Tribunali?* La sentenza negativa profferita dalle Sezioni unite,¹⁹ è stata fatta segno di critiche aspre, quasi avesse obliato ed incoscientemente manomesso l'ordinamento con le attribuzioni dei diversi poteri dello Stato, e scosse dalle fondamentali garanzie giurisdizionali, con ispecialità quella della giustizia amministrativa.²⁰

Senonchè parve a me, come parve alla Corte, che non fosse a confondersi il potere esecutivo con quella potestà altissima, che ha il capo supremo dello Stato, e che, quasi centro luminoso che s'irradia in tutte le diverse parti dell'organismo sociale, illustra, integra, modera e stringe insieme tutti i poteri,²¹ dà impulso e movimento a tutti i loro atti, e tutti li plasma e riveste di forza giuridica coattiva.

Per lo che, quantunque egli non partecipi all'azione pratica e diretta delle varie funzioni costituzionali, ne costituisce tuttavia, storicamente e giuridicamente, il principio, l'origine e la sanzione. Ed è poi naturale, che lo esplicamento di codesta sua personale potestà, non possa mai soggiacere a sindacato giurisdizionale di sorta, tostochè qualsiasi subbiezione ripugna ad atti, che devono considerarsi come giuridica emanazione della sovranità nazionale.²²

Or, come nella legge il contenuto, il precetto giuridico è distinto dalla sua forza, dalla sua efficienza obbligatoria, ed a costituire il primo, insieme col Parlamento concorre anche, a mezzo del suo Gabinetto, la Corona, mentre l'altra si pone e diviene solo con la promulgazione e sanzione reale, che è funzione, prettamente ed esclusivamente sovrana, così nei regi decreti si ritenne dovesse distinguersi l'oggetto, il provvedimento, che è opera del potere esecutivo, dalla *decretazione*, ossia dalla sua formola imperativa, che loro s'imprime esclusivamente per effetto dell'*ordine*, che viene ad emettersi dal Re, esplicando la sua prerogativa, quale capo supremo dello Stato.²³

Da ciò la conseguenza, che potrà quello essere impugnato così nella sua forma, ossia legittimità, come nella sua sostanza, ossia nel merito, davanti il magistrato comune, o, secondo i casi, davanti il magistrato amministrativo, ma questa, in quanto e per quanto rappresenta, sarei per dire lo *stigma* della sovranità dello Stato, di cui organo supremo è il Re, deve rimanere, appunto perchè tale, inattaccata ed inattaccabile, in sè e per sè, non meno che in quello che costituisce presupposto imprescindibile della decretazione, e che però nel suo esplicarsi la prerogativa sovrana pone ed afferma.

La qual cosa non offende, nè in alcuna maniera diminuisce le garanzie giurisdizionali, che dalle leggi fondamentali ed organiche dello Stato sono costituite a tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini.

Il provvedimento, come già è stato accennato, rimanendo sempre tutto intero fatto ed atto del potere esecutivo, può sempre, sebbene v'intervenga anche il Re, quale capo supremo di esso, essere impugnato, tanto nel suo obbietto, quanto nelle sue condizioni di forma e di sostanza.

Quella sola, che per sua intrinseca natura sdegna ogni sindacato contenzioso, è la formola, nella quale si racchiude ed estrinseca la reale *decretazione*.

L'opinione di taluni pubblicisti che, sia inconcepibile nel capo dello Stato una potestà propria distinta dal Governo di gabinetto e sottratta ad ogni sindacato, per ciò che ogni sua funzione debba ritenersi che rientri e s'immedesima negli atti del potere esecutivo, dei quali sono sempre e sotto ogni rapporto responsabili i ministri, è una opinione, la quale può dirsi ormai universalmente respinta, da quasi tutti gli scrittori nostrani e stranieri riconoscendosi, che vi sia un potere regio proprio personale, che, rappresentando quello che dicesi l'*Io*, il supremo potere di autodeterminazione, ossia la sovranità dello Stato, modera, come già si disse, integra e sospinge tutti gli altri poteri, senza che perciò con essi si compenetri e confonda, e senza che mai possa nei suoi atti essere subordinato ad alcun altro pubblico potere.²⁴

Non devonsi confondere la responsabilità politica ed il sindacato parlamentare, con la responsabilità giuridica ed amministrativa ed il relativo sindacato giurisdizionale.

La responsabilità politica ed il sindacato parlamentare si estendono ed esercitano su tutti gli atti propri del potere esecutivo, non meno che sugli atti che rappresentino un esplicitamento della prerogativa sovrana, perchè, apponendo i ministri anche su questi la loro firma, se ne argomenta la loro adesione,

e ne diventano quindi costituzionalmente responsabili di fronte al Parlamento ed al popolo.²⁵

Ma è ben altrimenti della responsabilità giuridica od amministrativa e del sindacato giurisdizionale, perchè l'una e l'altro presuppongono ed hanno per obietto atti, che possono aver violata la legge ed offesi diritti od interessi, di cui possa domandarsi una riparazione. La qual cosa non è concepibile sia mai per verificarsi in quel che concerne l'esercizio della regia prerogativa, non essendo, secondo i più noti ed accettati principî di diritto costituzionale, consentito supporre l'atto del sovrano, come tale considerato, possa mai far sorgere una qualsiasi responsabilità giuridica od amministrativa, essendo il sovrano un essere a parte, alla sommità dell'edificio amministrativo, e che *licet legibus solutus, attamen legibus vivit*.²⁶

Si esagera soverchiamente quando si afferma, che tutti gli atti del potere esecutivo possano costituir materia di giurisdizione contenziosa, essendo vero invece, che per potervi essere soggetti, si richiegga il simultaneo concorso di due condizioni: che abbiano carattere proprio di atti d'amministrazione, e che sieno emanati da autorità amministrative. I provvedimenti di alto governo e di pretto ordine politico, sono certamente atti del potere esecutivo, eppure non è contro di essi proponibile ricorso in via contenziosa.²⁷ Appunto, perchè non sono atti di amministrazione, bensì provvedimenti, che si ritengono emessi nella pienezza dei suoi poteri dal sovrano col concorso del suo Governo di Gabinetto, nel supremo interesse dello Stato, per elevate e gravi necessità pubbliche. Come, del pari, gli atti e provvedimenti di pretta amministrazione, che, in vista della loro importanza, o della loro influenza sulle finanze dello Stato e sugli interessi generali del paese, vengono fatti a forma di legge, sono anch'essi insuscettivi di qualsiasi sindacato giurisdizionale, perchè, quantunque abbiano oggetto e carattere esclusivamente amministrativo, non provengono tuttavia da autorità amministrativa, tale non potendosi riguardare

il Parlamento, allorchè faccia atti e provveda ad interessi di pretta amministrazione.²⁸

I decreti reali dunque, che abbiano ad obbietto l'amministrazione, possono essere impugnati senza alcun limite, per motivi d'illegittimità concernenti il provvedimento che vi si racchiude, non meno che per motivi d'illegittimità relativi alla forma, in quanto codesta forma s'attenga al provvedimento medesimo, e sia e possa considerarsi quale opera dell'autorità amministrativa. Ma non si può impugnare la verità e sussistenza degli elementi, onde vien costituita, o delle condizioni che presuppone ed afferma, la formola imperativa della *decretazione*, che vi si pone ed imprime, poichè questa non è atto di attribuzione amministrativa, bensì atto di attribuzione o prerogativa sovrana; dove potrà sorgere responsabilità e sindacabilità costituzionale nei rapporti coi ministri, non mai responsabilità giuridica od amministrativa nei rapporti con lo Stato.²⁹

Può forse parere troppo sottile la distinzione, in un decreto reale, tra forme proprie dell'autorità amministrativa, e forme proprie della potestà sovrana. Ma, se vi sono due funzioni di due poteri diversi, nulla è di più naturale che vi siano e si abbiano da distinguere due diverse forme. Nella scienza del diritto amministrativo, bene è stato osservato da un chiaro giurista,³⁰ l'argomento delle forme ha una non lieve importanza per la speciale natura del soggetto operante, ed è nelle forme estrinseche dell'atto, che più si rileva la stretta connessione tra le attribuzioni regie in materia amministrativa e i poteri dei ministri.³¹

Non altrimenti che nelle costruzioni meccaniche, v'ha mestieri, nelle costruzioni ed istituzioni giuridiche e sociali, di un punto fermo, sopra cui potersi adagiare e sorreggere; se questo manca, o si demolisce, per viva forza conviene che cadano e ruinino le une, e piombino nell'abisso dello scompiglio e dell'anarchia le altre.

L'argomento è certamente grave, ed io non ho inteso nè oso affermare che noi fummo sicuramente nel vero; ho solo desi-

derato far rilevare che, ci siam reso abbastanza conto dell'importanza della controversia, e che le acute e dotte considerazioni, da cui la Corte fu condotta a profferire il giudizio che ha emesso, non pare siano per anco rimaste scosse dalla critica che se n'è fatta.³²

Eccellenze, Signori,

Anche in quest'anno le nostre file ricompariscono in non piccola parte rinnovellate.

Ne si stringe il cuore non rivedendo più, scomparsi per sempre, Emilio Adani e Pasquale Perilli, che certo tornano alla mente di tutti, con larga eredità di reverenti affetti, per la semplicità e cortesia dei loro atti, per la naturale e non affettata modestia, per la non comune coltura, e soprattutto per quel vivo, elevato sentimento di giustizia, ond'essi non erano mai di altro desiosi, che di esser sempre, nella loro intemerata coscienza, *sotto l'usbergo del sentirsi puri.*

Anche nel fôro, in questo fôro illustre, ove suol sempre trovarsi valore e cortesia, sapienza grandissima, studio completo ed onesta lealtà nella difesa, la morte inesorabile ha avuto le sue vittime, tra cui recentissima quella di Guido Marucchi! In tutti gli operai della giustizia il rimpianto non può esserne che immenso, profondo. Era uno dei più eletti ingegni, uno dei più dotti, integri e valorosi avvocati italiani.

E nuovo lutto or ora ne ha colpiti. Giuseppe Saredo non è più! Della sua vasta dottrina nelle discipline giuridiche, lascia monumenti noti e certamente ammirati da tutti i cultori del diritto.

*
**

Cordiali rallegramenti a Giorgio Masi, che già nostro compagno, ritorna ora in più alto seggio, e ad Ugo Petrella, sin dalla prima giovinezza sempre amico mio carissimo, che con plauso universale è stato assunto a presidente.

Il più affettuoso benvenuto ai nuovi colleghi. E son lieto vedere tra essi Ludovico Mortara, il chiaro professore dell'Ateneo di Napoli, riaffermandosi così, come già fu fatto in passato, la solidarietà ed armonia, che ora più che mai dev'essere tra la magistratura ed il foro, e la comunanza di aspirazioni e di scopi con la necessità del reciproco ausilio tra la esplicazione pratica e lo svolgimento teorico e progressivo del diritto.

All'egregio consigliere Mazzella, trasferito in altra residenza da lui desiderata, ed all'illustre e venerando senatore Canonico, promosso a primo presidente della Cassazione di Firenze, dolenti della loro dipartenza, augurî felicissimi. E un reverente e melanconico saluto al nostro presidente senatore De Cesare, toltoci dalla legge inflessibile dell'età, facendo voti ch'egli possa per molti anni, nella calma della sua vita intima e privata, godere quella voluttà ineffabile, che deriva dalla coscienza di aver raggiunto il termine della lunga e laboriosa carriera, compiendo sempre il proprio dovere. Con lui è scomparso l'ultimo di quegli insigni magistrati, onde nel suo primo impianto si costituì questa Corte di cassazione.

Gli uomini passano, le istituzioni rimangono!

Senonchè, anche le istituzioni subiscono l'influenza del tempo. Sorte con l'uomo e per l'uomo, debbono necessariamente seguirne il suo cammino, e svolgersi e piegarsi secondo che cambiano e si pongono con le nuove condizioni le nuove aspirazioni sociali.

E pur la istituzione della giustizia, anzi quella della giustizia più che tutte le altre, poichè di tutte è la moderatrice, non si può, nel suo esplicarsi e divenire, sottrarre alla legge fatale dell'evoluzione.

Immutabile nei suoi principi, il diritto assume diversa forma e misura, secondo che le condizioni di fatto, le movenze ed inflessioni della vita cambiano; a somiglianza di un raggio di luce, che diversamente s'irradia e variamente illumina e colorisce, secondo la varia condizione topografica e modalità degli oggetti, sui quali va a cadere e riflettersi.

La giurisprudenza non deve rimanere tetragona ai colpi ed al movimento della scienza, e l'opera degli interpreti deve essere un'opera feconda, che, elevandosi alle progressive manifestazioni delle discipline giuridiche, economiche e sociali, ricostruisca e rivesta di nuovi indumenti i precetti racchiusi nelle leggi, e ricercando e designando le nuove finalità, verso queste li sospinga, e da queste e con queste, siano tratti in avanti a soddisfare quelle che sono le vere e genuine esigenze della giustizia.

E cosiffatto bisogno è ora più che mai vivamente sentito. Perocchè, essendo enormemente cangiate le basi economiche, sostanzialmente diverse le condizioni sociali, ed i rapporti di diritto privato connettendosi ed intrecciandosi per necessità logica coi rapporti economici e coi rapporti di diritto pubblico e sociale, torna impossibile intendere adeguatamente i problemi che sorgono da codeste nuove rapide situazioni giuridiche, esattamente porre i termini dei conflitti che si sollevano, e giustamente risolverne le controversie, rimanendo stretti come in un campo chiuso entro la periferia delle antiche legislazioni, senza indagare in quale nuova relazione queste si trovino con quelli, e senza intendere a conciliare, sin dove sia possibile, i nuovi rapporti coi vecchi principi.³³

« Altrimenti, — ha recentemente scritto un magistrato tedesco — avverrà che il profano di contro alle risoluzioni giudiziali, si domanderà non di rado come il diritto possa stare « in contraddizione con le esigenze pratiche della vita.

« Nelle condizioni attuali — aggiunge — fa mestieri che il « giudice abbia conoscenza completa della vita, intelletto libero « da pregiudizi, vivo senso di giustizia, cuore retto, sguardo

» *acuto per ogni cosa umana*, e deve coi principî della scienza « *ravvivare i freddi e infarciti fogli, non obliando mai gli scopi* » che debbon sovrastare alla mente del giurista.³⁴

Questo Supremo Consesso, può affermarsi senza veruna esitanza, non è mai rimasto estraneo, si è anzi sempre ispirato al razionale e graduale esplicarsi della dottrina. Sin dai primi anni della sua istituzione il Procuratore generale De Falco rilevava che: *La Corte di Cassazione, chiamata a mantenere l'osservanza delle leggi e l'uniformità della giurisprudenza, ha il compito di tener questa in armonia col tempo, con gli avvenuti progressi, con i nuovi bisogni; conciliare la reverenza per le leggi vigenti col successivo svolgimento delle leggi future; ponderarne i cambiamenti, prepararne le riforme.*³⁵

E parecchi anni di poi il nostro Procuratore generale Pascale dimostrava, che di questo *graduato avanzamento della giurisprudenza, vi fossero molteplici esempi nelle vostre sentenze.*³⁶

*
* *

Le annunziate riforme giudiziarie, come ne affida il grande studio ed amore che, nella sua alta saviezza e prudenza, porta ad ogni cosa che riguardi la giustizia l'uomo insigne, a cui ne sono affidate le sorti, saranno certamente tali che varranno a sollevare e sotto ogni rispetto migliorare le condizioni della magistratura, sicchè ne sia reso più libero e più sicuro il compimento della sua missione.

Ed a levarci sempre in più spirabil aere, e, nella perenne indefinita ascensione della umanità, ricercare, intendere e porre in armonia, nelle elevate finalità etico-sociali, col pensiero antico le nuove e progressive concezioni del diritto, ne conforta e sospinge il nostro Re. Fedele alle vetuste e gloriose tradizioni della sua stirpe, ricca sempre di sublimi ardimenti per tutto che sia grande e giusto e spinga in avanti il suo Paese, mentre un Principe della sua Casa, attraversando l'oceano, si avanza animoso tra gli eterni ghiacci, e giunge e pianta la Bandiera Italiana là dove non era mai stato vestigio umano,

dischiudendo al mondo ed alla scienza nuove vie e nuovi problemi, Egli, il giovane Re, porgendo la mano a Giuseppe Zanardelli, la più schietta democrazia, che col suo spirito vigoroso ispira e ravviva le forme statuali vigenti, stringe insieme ed armonizza con la più alta, la più leale monarchia moderna, additando ai reggitori dei popoli nuovi orizzonti e nuovi ideali.

È così che io domando venga inaugurato in nome del Re il novello anno giuridico.

NOTE

¹ In Senato dall'onorevole guardasigilli.

² Per tutti i dati statistici qui ed altrove citati vedasi il prospetto statistico sommario stampato in appendice.

³ Vedi specialmente Salvatore. Note alla legge sugli infortuni del lavoro, pag. 42; sentenza del Tribunale di Genova, 17 novembre 1900 (*Temi* Genovese 1900, pag. 757).

⁴ Sentenze I Sezione penale dei 13 marzo 1900, nelle cause Squillario ed altri (*La Legge*, anno LX, vol. 1^o, pag. 672).

⁵ Non manca il carattere della causa violenta, ancorchè non vi siano lesioni esterne, quando l'infortunio abbia cagionato lesioni interne a causa od in occasione del lavoro. (Sentenza degli 8 febbraio 1900, *La Legge*, 1900, vol. 1^o, pag. 386).

L'obbligo dell'assicurazione sta per tutti i danni provenienti da causa violenta, purchè questa avvenga in occasione del lavoro, e la legge non richiede che il lavoro sia causa efficiente dell'infortunio. (Sentenza 16 maggio 1902, *Gli infortuni sul lavoro*, vol. 2^o, pag. 19).

Anche una reviera può comprendersi fra le costruzioni, per le quali gli articoli 1 e 6 della legge sugli infortuni del lavoro stabiliscono l'obbligo dell'assicurazione degli operai. (Sentenze 13 marzo 1900, *Giustizia penale*, 1900, col. 541, e 26 luglio 1899, *La Legge*, 1899, vol. 1^o, pag. 565).

Nel dubbio la legge dev'essere interpretata nel senso più favorevole all'imputato, e quindi per determinare quale sia l'ammontare dell'ammenda dovuta dall'imprenditore che non adempì l'obbligo dell'assicurazione degli operai nel termine stabilito, non si deve moltiplicare l'ammenda complessiva d'un giorno di ritardo per il numero dei giorni di ritardo, ma si deve invece aggiungere all'ammenda complessiva di un giorno di ritardo, una

somma di danaro uguale a tante volte lire cinque di multa, quanti sono i giorni di ritardo, ossia si deve in ciascun caso concreto, vedere a quanto ammonterebbe la pena pecuniaria in ragione di lire cinque per operaio, a quanto ammonterebbe tale pena in ragione di lire cinque per ogni giorno di ritardo, e poi sommare insieme le due cifre. (Sentenze 27 giugno 1900; 26 giugno 1901; 2 novembre 1901 e 16 gennaio 1902 (vedi *Infortuni sul lavoro*, vol. 1^o, pag. 14 e 124, e il *Monitore dei Tribunali*, 1902, pag. 78 e 138).

⁶ Vedi *Discorso inaugurale* del 3 gennaio 1900, pag. 20.

⁷ Sentenze del Tribunale civile di Napoli 10 aprile 1901 (*La Legge*, anno 1901, vol. 2^o, pag. 846); della Corte d'appello di Napoli 2 luglio 1902 (*La Legge*, 1902, vol. 2^o, pag. 628); della Corte di cassazione di Torino 16 giugno 1902 (*La Legge*, 1902, vol. 2^o, pag. 368); della Corte d'appello di Torino; Tribunale civile di Roma 31 dicembre 1901 (*La Legge*, 1902, vol. 1^o, pag. 341); Cassazione di Roma 8 febbraio 1900 e 16 maggio 1902, citate nella nota precedente.

⁸ Vedi il D'Amelio, *La Legge*, vol. 2^o, pag. 486, e la nota alla citata sentenza del Tribunale di Napoli (*La Legge*, 1901, vol. 2^o, pag. 486).

⁹ Ecco il testo dell'articolo aggiuntivo che venne ritirato:

« Per gli effetti del diritto di indennità sono da equipararsi ad infortuni sul lavoro le malattie qui appresso elencate quando sia certo che l'operaio le ha contratte per causa esclusiva del lavoro prestato:

« Carbonchio negli operai addetti al trasporto, al carico, allo scarico ed alle manipolazioni delle pelli da concia;

« Morva negli operai addetti alle imprese di trasporti a trazione animale ed agli istituti nei quali si prepara la malleina a scopo industriale;

« Intossicazioni:

a) da fosforo, per le industrie che fabbricano od applicano il fosforo bianco;

b) da piombo, limitatamente agli stabilimenti nei quali il procedimento industriale cagiona la formazione di polveri piombifere;

c) da mercurio, per le industrie di produzione e di applicazione del mercurio e de suoi composti;

d) da arsenico, per le industrie di estrazione e di preparazione dell'arsenico e dei suoi composti e loro manipolazione industriale;

e) da solfuro di carbonio, benzina e nitrobenzina, per le industrie dove è condizione necessaria lo sviluppo di vapori delle accennate sostanze;

f) da gas tossici irrespirabili, che producano asfissia acuta in imprese che abbiano carattere industriale. »

¹⁰ Vedi LOUBAT, *Traité sur le risque professionnel*, 2. édition, Paris, 1900:

« Il faut conclure que, toutes les fois qu'on est en présence d'une lésion corporelle subite se manifestant d'une façon éclatante au cours du travail, par le fait, soit d'un toxique, soit de gaz délétères, soit de matières putrescibles comme les engrais, par exemple, le caractère accidentel apparaît nettement et fait jouer le risque professionnel. Tel, par exemple, un ouvrier qui tombe asphyxié en manipulant des matières toxiques. S'il s'agit, au contraire, d'une lésion qui, loin d'être consécutive à un événement brusque et violent, est la diathèse de la pratique normale de la profession, c'est l'empoisonnement lent, c'est la maladie, ce sont les infirmités dérivant du travail insalubre. Le risque professionnel ne leur est pas applicable. »

¹¹ Sentenze 27 giugno, 10 settembre e 16 novembre 1900 (*La Legge*, 1900, vol. 20, pag. 495 e 782, ed anno 1901, vol. 10, pag. 167); dei 16 gennaio 1902 (*Monitore dei Tribunali*, 1902, pag. 38) e dei 4 ottobre 1902, *La Legge*, 1902, vol. 20, pag. 707).

¹² *Sin autem omnia indique in unam aequalitatem concurrant, humanior sententia a Praetore eligenda est.* (ULPIANO in Leg. 7; PAPINIANO in Leg. 8, De Pactis).

¹³ Tornata 8 dicembre 1902, pag. 4415 e seguenti.

¹⁴ Sentenza dei 26 agosto 1902, relatore Pandolfini.

¹⁵ Sentenza 6 novembre 1902, relatore Tivaroni (*La Legge*, 1902, volume II, pag. 757).

¹⁶ La medesima opinione ha espressa il De Notaristefani, nel suo pregevole Commento recentemente pubblicato, e che ha per titolo: *La Legge Lucchini sul Casellario giudiziario*.

¹⁷ *Discorso inaugurale* del 4 gennaio 1897.

¹⁸ Sentenza 22 novembre 1902, estensore Pandolfini (*Foro Italiano*, 1902, parte 1^a, c. 1420).

¹⁹ La sentenza, estesa dal chiarissimo consigliere Petrella, è stata pubblicata da quasi tutte le effemeridi legali, tra cui, dal *Foro Italiano*, anno

XXVII, I, c. 142; dalla *Legge*, 1902, vol. I, pag. 294, e dal *Monitore dei Tribunali* di Milano, 1902, pag. 625.

²⁰ Vedi specialmente l'articolo del prof. Simoncelli, in nota alla sentenza pubblicata dal *Foro Italiano*, e le osservazioni della Direzione del *Monitore dei Tribunali*, loc. cit. nella nota precedente.

²¹ Vedi FILOMUSI GUELF, *Enciclopedia giuridica* (4^a edizione), pag. 510.

²² Vedi CLERMONT-TONNERRE; B. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*; AHRENS, *Filosofia del diritto*, vol. I, parte generale, pag. 350; *La scienza della pubblica Amministrazione* secondo L. VON STEIN, pag. 153; A. TODD, *Il Governo parlamentare in Inghilterra*, pag. 177; BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, pag. 337; HELLO, *Del regime costituzionale* (trad. ital.), II, 155; PORRINI, *I Ministeri*, pag. 464; BLUNTSCHLI, *Théorie générale de l'État*, 3^a edizione (trad. franc.), pag. 385; RODOLFO GNEIST, *L'Amministrazione e il diritto amministrativo inglese* (trad. ital.), vol. I, pag. 153; BONGHI, *L'ufficio del Principe in uno Stato libero*; CASANOVA, *Lezione sul potere regio*; BALBO, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, lib. II, cap. 4^o, pag. 284; VELIO BALLERINI, *Fisiologia del Governo rappresentativo*, pag. 265; SAINT GIRONS, *Essai sur la séparation des pouvoirs, dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, pag. 247; LÉON DUGUIT, *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, 1902, vol. II, pag. 315, 369 e 372.

²³ LABAND, edizione francese, 1901, t. II, pag. 264 e seg.; SCHANZER, *Il Consiglio di Stato e i regolamenti generali di pubblica amministrazione*, Roma, 1894; ARMANNI, *Il Consiglio di Stato, Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, vol. I, pag. 921.

²⁴ Vedi gli scrittori citati nelle due note precedenti, e specialmente Gneist, vol. I, pag. 153, e lo Stein, che tra altro, a pag. 154 osserva:

« Da questo principio, che il Re rappresenti la suprema volontà, il supremo potere di autodeterminazione dello Stato, consegue:

« 2) che ogni deliberazione od atto dei due poteri, legislativo ed esecutivo, deve essere emanato ed eseguito in nome del Re; tutto ciò che avviene in nome del Re, è sempre azione dello Stato considerato quale unica personalità; quella formola indica l'unità organica di tutti i poteri politici nella persona del monarca. Di qui viene che i due poteri legislativo ed esecutivo, e quindi la legge e l'ordinanza, la legislazione e l'amministrazione, perdono quello che hanno di contraddittorio fra loro, giacchè vengono a confondersi nella stessa volontà che presiede ad ambedue;

« β) che il Re, quale organo supremo della vita dello Stato, non deve essere subordinato ad alcun altro pubblico potere; ciò è naturale dal momento che egli rappresenta il supremo potere di autodeterminazione, cioè la sovranità dello Stato ».

Ed il Ballerini, riassumendo la teorica del Macaulay, del Bagabat, dell'Hello, del Palma e Delolme, aggiunge:

« Dal che viemmeglio appare come avessimo ragione di sostenere un potere regio con tutti i poteri di cui abbiamo ragionato, potere per cui il sovrano accentra nella sua persona il supremo momento unificatore della volontà e dell'azione dello Stato, conserva la sua capacità di persona quale capo della nazione e di parte integrante del potere governativo, il cui organo proprio è il Gabinetto, come lo è del legislativo e del giudiziario, coi loro organi peculiari per l'esercizio delle corrispondenti funzioni. Ond'è che il Sovrano concorre all'esercizio di tutti questi poteri, non più con le decisioni concrete nei singoli casi, ma con la determinazione della propria volontà sovrana e coattiva. E così, benchè egli non partecipi all'azione pratica e diretta delle varie funzioni di governo, ne rimane tuttavia, storicamente e giuridicamente, l'origine e la sanzione, e sotto questo riguardo esse emanano da lui e in lui tutte ritornano » (pag. 268).

Le quali cose ad un di presso vengono dette dal Duguit anche riguardo al Presidente della Repubblica.

« Représentant et gouvernant — egli scrive — le chef de l'État est en même temps un agent administratif; d'où les difficultés inextricables qui se produisent, les conflits, les discussions et tout cela au détriment des situations individuelles. Ces conflits, ces discussions ne disparaîtront que le jour où la loi politique positive, mise en harmonie avec les faits, supprimera la présidence de la République comme organe gouvernant.

« Le Président de la République, avec son instrument d'action, le Ministère, malgré son caractère de gouvernant, agit très souvent comme simple agent étatique. Il est en même temps gouvernant et agent administratif.

« Ce double caractère est incontestable et a été très nettement affirmé dans quelques textes, par exemple dans le préambule du décret du 25 mars 1852. Le seul criterium qui permet de distinguer les cas où le Président de la République agit comme simple agent et ceux où il agit comme gouvernant, est le suivant: il est agent toutes les fois qu'il crée ou constate une situation juridique subjective ».

²⁵ STEIN, op. cit., pag. 155; BALLERINI, op. cit., pag. 277; SAINT GI-RONS, op. cit., pag. 314; TODD, op. cit., pag. 218, ove si legge:

« Perocchè tutte le prerogative regie, deve osservarsi, sono concesse per il beneficio dell'intera nazione e devono essere esplicate in conformità

della massima costituzionale, che richiede, per ogni atto dell'autorità regia, l'avviso dei consiglieri, che ne sono responsabili verso il Parlamento e verso le leggi del paese.

« Questa responsabilità si riconosce ora intera e perfetta, e come niun atto pubblico del Sovrano è valido se non è fatto secondo il consiglio di qualche ministro responsabile, così d'altro lato, di ogni esercizio dell'autorità regia i ministri debbono essere disposti a rendere conto al Parlamento, giustificandolo, ove sia duopo, a proprio rischio ».

Il CALAMANDREI, *Monarchia e Repubblica*, pag. 1217, esclude anche nei rapporti dei ministri ogni responsabilità, quando gli atti emessi dal Sovrano rientrino nella prerogativa costituzionale annessa alla Corona.

²⁶ Vedi SANTANGELO SPOTO, *La Giustizia nell'Amministrazione*, pagina 428 e seg.; O. DI SARAVEY, *La Giustizia nell'Amministrazione*, pagina 641 e seg.; *I diritti dei cittadini e la giustizia amministrativa in Italia*, Biblioteca di scienze politiche e amministrative, vol. VIII, pag. LXIV e seg.; MORTARA, *Commento al Codice di procedura civile*, vol. I; LAFERRIERE, *De la juridiction administrative*, vol. II, pag. 2 e seg.; DUGUIT, op. cit., vol. II, pag. 473 e seg.; CALAMANDREI, op. cit., pag. 1215.

²⁷ Vedi art. 24 della legge 31 marzo 1889, n. 5992; LAFERRIERE, op. e loc. cit.; DUGUIT, op. e loc. cit. nella nota precedente.

²⁸ Vedi gli scrittori citati nella precedente nota.

« Le Parlement lui-même — observe il Duguit — intervient parfois comme un véritable agent administratif. La décision prise alors par les Chambres est une loi au sens formel, point une loi au sens matériel. Mais la décision prise ainsi par un organe gouvernemental est certainement insusceptible de tout recours.

« Cette impossibilité du recours ne tient point à la nature de l'acte qui est et qui reste un acte administratif, mais au caractère de l'organe qui l'a fait ».

²⁹ Il gran sigillo, scrive il Todd, pag. 1233, è considerato in Inghilterra come l'emblema della sovranità la *clavis regia*, il solo mezzo per cui possa esprimersi la volontà del Sovrano. FEDE ASSOLUTA ED INCONTESTATA SI PRESTA SEMPRE AD OGNI DOCUMENTO CHE PORTI IL GRAN SIGILLO, COME QUELLO CHE È DEBITAMENTE AUTENTICATO DALLA REGIA AUTORITÀ.

³⁰ MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, pag. 589.

³¹ Vedi PORRINI, op. cit., pag. 478.

³² La sentenza della Cassazione è stata splendidamente annotata in senso pienamente conforme dallo illustre prof. Mortara (*La Giurisprudenza Italiana*, fasc. 6, col. 356 e seguenti del 1902), e dal giovane e valoroso magistrato Giulio Venzi (*La Legge*, anno XLII, vol. I, nn. 21 e 22) ed in senso pienamente conforme è pure una decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, del 12 gennaio 1893, pres. Spaventa, est. il chiarissimo giureconsulto Giorgi (*Giustizia amministrativa*, 1893, I, pag. 116).

³³ Sempre e dovunque si è sentita ed imposta la urgenza di conciliare nell'opera del magistrato, il rispetto e l'osservanza della legge col bisogno di provvedere a nuovi problemi giuridici, a nuove aspirazioni e contese che sorgono progressivamente, ed a cui, guardata nel suo primigenio e genuino contenuto, non apparisce che la legge possa estendersi ed applicarsi.

In Atene venne istituita una speciale magistratura, quella dei *Tesmoletti*, la cui principale funzione era appunto di rivedere continuamente la legislazione, e là dove vi era difetto od insufficienza riparare e supplire. In Roma quando le attività sociali eransi grandemente sviluppate, e tutto il movimento della vita era così progredito, che il diritto civile primitivo, le leggi decemvirali si rivelavano insufficienti, od in disarmonia coi costumi, con le nuove condizioni economico-giuridiche, il pretore coi suoi editti ed i giureconsulti coi loro responsi vi provvedevano, ispirandosi ai più alti principi della buona fede, della equità e del diritto, e spesso, a forza di finzioni si studiavano di far apparire come rientranti nelle ipotesi contemplate dalle antiche leggi i nuovi rapporti giuridici.

Nell'evo medio e sino al finire del secolo passato, nella grande confusione di poteri che dominava, o si emetteva un provvedimento legislativo per ogni caso nuovo, non contemplato dalla legge, che si presentava, o si ricorreva ai pareri ed alle sentenze dei glossatori e commentatori; donde in tutti gli Stati d'Europa quel *camelorum onus* di leggi, e quella grande immensa confusione e contraddizione di opinioni e di responsi, che, come osserva il Filangieri, *rendevano lo studio della giurisprudenza simile a quello delle cifre de' cinesi, i quali dopo uno studio di venti anni, appena hanno imparato a leggerle*.

Taluni, e fra questi è lo stesso Filangieri, proponevano s'istituísse un magistrato speciale che fosse il censore delle leggi.

Distratto dalle altre occupazioni, dicevasi, il governo è quasi sempre l'ultimo ad avvedersi dei vizi e dei difetti della legislazione, come ed anche più degli errori della giurisprudenza. Intanto i popoli soffrono, i filosofi declamano, e la legislazione corre a grandi passi alla sua rovina. Una magistratura composta dai più sani e più illuminati cittadini dello Stato, consacrata di continuo alla custodia delle leggi, istruita delle mutevoli vicende delle condizioni del paese, attenta ad analizzare tutte le cause dei disagi, essa sarebbe la prima ad avvedersi degli errori e della insufficienza delle

leggi, ed essa, tenendo conto delle mutate condizioni sociali, dovrebbe esser sollecita a ripararvi. (V. *Scienza della legislazione*, vol. V e vol. VI, opuscoli inediti, pag. 232 e seguenti).

In Inghilterra intanto, con quel senso pratico elevatissimo, che si rivela sempre in tutte le sue istituzioni, sin dal principio della costituzione del suo Parlamento *erasi* attribuito al *Permanent Council* il potere di provvedere e riparare alle durezza e alle lacune del diritto del Paese. (Vedi R. GNEIST, *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, pag. 1119 e seg., in *Biblioteca delle scienze politiche del Brunialti*, vol. III, parte 2ª; A. TODD, *Il Governo parlamentare in Inghilterra*, pag. 1263 e seguenti). Potere che al tempo di Edoardo III venne insieme ad altri concentrato nel gran cancelliere che era considerato come *officina justitiae* simile al pretore romano: *adiuvandi, supplendi, corrigendi iuris civilis causa*, e che in seguito, e per effetto specialmente della legge del 3 luglio 1894, viene esercitato sotto il titolo di giurisdizione di equità dalle Corti di contea, e dalla Suprema Corte di giustizia; e quando i principi della *Common Law* sono in conflitto coi principi dell'*Equity*, debbono questi prevalere a quelli.

Gli Stati Uniti d'America, nelle cui istituzioni si riscontra sempre un qualche vestigio delle istituzioni inglesi, sono andati anche più oltre (vedi S. ENRICO SUMNER MAINE, *La costituzione federale degli Stati Uniti d'America*, vol. VI, parte 1ª; *Biblioteca delle scienze politiche del Brunialti*, pagina 244; TOMMASO COOLEY, *Principi generali di diritto costituzionale negli Stati Uniti d'America*, nella stessa *Biblioteca* e nello stesso vol. pag. 339 e seguenti; O. DAVIS, *Le istituzioni politiche degli Stati Uniti d'America*, I. cit., pag. 140 e seg.), e mentre le Corti di Stato, le Corti Federali e la Corte Suprema degli Stati Uniti possono giudicare secondo i puri principi di equità, è anche a quest'ultima, od a Corti inferiori, che il Congresso può istituire ad un certo momento, attribuita la competenza di giudicare sulla costituzionalità delle leggi. *Questa esaltazione del potere giudiziario*, scrive il Davis, op. cit., *nel sistema del nostro Governo merita di eccitare il nostro patriottico orgoglio come quella che è un vero progresso nell'arte del Governo.*

Nel Continente Europeo, dopo la promulgazione dei nuovi Codici, i quali furono pressochè tutti sostanzialmente modellati sui Codici francesi, stabilita, dove apertamente e formalmente, e dove copertamente ed implicitamente, in quasi tutti gli Stati la divisione dei poteri, si venne dovunque a porre il principio fondamentale, che i magistrati dovessero giudicare secondo le leggi emanate, essendo demandato esclusivamente al potere legislativo provvedere con successive leggi a nuovi bisogni, a nuovi problemi giuridici.

Questo principio giustissimo nella sua base e nel suo scopo, fu però spesso inteso troppo rigidamente, e condusse talvolta nella pratica a far

ritenere, che tutto il diritto fosse racchiuso in quelle che direi cifre dei Codici, e che ogni rapporto giuridico nuovo che fosse per sorgere, ogni novella questione che fosse per sollevarsi, secondo i criteri da quelle risultanti, si dovesse esclusivamente definire e decidere.

Ed è noto come, sin dalla prima metà del secolo passato si levasse la voce di grandi giureconsulti per deplorare, che la giurisprudenza rimanesse indietro al movimento della scienza, e l'opera degl'interpreti non fosse un'opera feconda ed illuminatrice che s'ispirasse alle progressive manifestazioni delle scienze giuridiche, economiche e sociali.

Le quali doglianze si sono dappertutto successivamente, ed ora più che mai rese aspre ed incalzanti, tanto che il Menger, professore di diritto nell'Università di Vienna, ebbe recentemente a scrivere che: *La giurisprudenza sia, fra le discipline quella che rimase più indietro, e viene raggiunta più tardi di tutte, non dissimile in questo da una città di provincia, nella quale le mode cadute in disuso nella capitale, ivi si portano e mantengono ostinatamente come altrettante novità.*

Nelle odierne società quello che più si svolge, dilarga e progredisce rapidamente è l'elemento economico, il quale necessariamente si riversa ed irradia su tutte le varie e molteplici situazioni giuridiche. E bene fu già da altri affermato che, i provvedimenti legislativi su tale materia, i provvedimenti, cioè, d'ordine sociale, sia per la novità loro, sia per la rapida mutevolezza ai nostri giorni della materia, sia per le difficoltà stesse ad essa inerenti, sono destinati ad una graduale e successiva esplicazione e richiedono frequenti modificazioni. Cotalchè, anche là dove sieno intervenuti speciali provvedimenti legislativi, non è raro, è anzi frequente il caso, che ci si presentino situazioni giuridiche nuove, le quali non rientrano in quelle contemplate dalla legge, e debbono essere perciò regolate e definite alla stregua dei principi generali di diritto e della scienza speciale, alla quale attengono.

Lo che, sebbene in più tenui proporzioni, si verifica anche nei puri rapporti di diritto privato. *Sì, la legge civile*, scrive il Vidari (*Corso di diritto commerciale*, 2ª ediz., vol. I, pag. 722), *è insufficientissima, e molte sue regole (parrebbe quasi di sognare) ci riconducono a tempi dai quali ci separa tutta intera una civiltà.*

Ed il Vivante: È l'alimento che manca al diritto civile... L'alito della vita ha cessato di correre in molti de' suoi istituti, che sembrano mere esercitazioni di scuola (*Per un Codice unico delle obbligazioni*, pag. 19, Bologna, 1888).

Rammentiamoci sempre, ed ora più che mai, che il patrio legislatore abbia, a differenza del francese, nelle disposizioni, che precedono il Codice civile, sulla interpretazione ed applicazione delle leggi in generale, statuito

espressamente, che, quando una controversia non possa decidersi con una precisa disposizione di legge, si debba decidere secondo i principi generali di diritto.

³⁴ PAOLO SCHELLHAS, *Che cosa il nostro tempo chiede alla magistratura ed al governo della giustizia*, pag. 18 e seguenti, traduzione italiana (1902) dell'egregio magistrato Achille Gatti.

³⁵ *Discorsi inaugurali* del 3 gennaio 1880, pag. 40, e del 3 gennaio 1884, pag. 14.

³⁶ *Discorsi inaugurali* del 2 gennaio 1896 e 3 gennaio 1899.
