

GIOVANNI SANTORO

Avvocato Generale del Re presso la Corte di cassazione

NUOVO DIRITTO

**Discorso pronunciato in assemblea generale
della Corte di cassazione del Regno**

4 gennaio 1928 - Anno VI

per l'inaugurazione del nuovo anno giudiziario



ROMA

CARTOLERIA DELL'ARICCIA

VIA PLINIO, 9

1928

GIOVANNI SANTORO

Avvocato Generale del Re presso la Corte di cassazione

NUOVO DIRITTO

Discorso pronunziato in assemblea generale
della Corte di cassazione del Regno

4 gennaio 1928 - Anno VI

per l'inaugurazione del nuovo anno giudiziario



ROMA

CARTOLERIA DELL'ARICCIA

VIA PLINIO, 9

1928

Eccellenze, signori,

fu detto — e parve assioma di verità — che ogni popolo scrive la sua storia in tre libri: il libro delle parole, il libro de' fatti e il libro delle arti, in tutte le multiforme loro manifestazioni del bello, del pensiero, dell'azione, del sentimento. Ma evidentemente fu dimenticato, forse perchè men noto, *il libro delle leggi*: quel libro, per cui Roma immortale vive e vivrà nella memoria ed a l'ammirazione di quasi tutti i popoli dell'occidente d'Europa, ai quali insegnò principii di giustizia civile, che il tempo e l'avversa fortuna d'Italia, ne' tempi che furono, non hanno potuto cancellare.

E' nel libro delle leggi che più chiaramente si rivela la coscienza giuridica e il grado di moralità, di civiltà, di cultura di un popolo in un determinato momento storico della sua vita nazionale.

Non questo il luogo e il tempo opportuno per ricercare se e quali nuove pagine la Nazione abbia scritto nel libro delle parole e nel libro delle arti ne' primi 27 anni del secolo XX; forse è meglio non parlarne. Nè occorre ricordare, perchè sono vive ed eloquenti a la memoria ed al sentimento di gratitudine di tutti gli italiani, le pagine radiose di gloria, che la Nazione ha scritto nel libro de' fatti col mi-

glor sanguine di nostra gente nella grande guerra vittoriosa, che ha rivendicato a l'Italia i suoi naturali confini, e per l'ardimento di pochi, che primi hanno osato con apparecchi nazionali trasvolare il polo nord e l'oceano Atlantico per l'infinito spazio del cielo, come aquile possenti, che abbiano portato a le più lontane ed inesplorate regioni del mondo il saluto d'Italia.

Ma pagine memorande, specialmente in questi ultimi tre anni, 1925-1927, sono state scritte nel libro delle leggi, per merito incontestabile del Governo Nazionale, che con sicuro criterio, stringendo in unità di volere e di disciplina come in fascio possente tutte le forze vive della Nazione, ha inteso e intende attuare al più alto grado di coesione morale e di potenza l'organizzazione giuridica ed economica di un popolo nell'unità nazionale, restaurando innanzi tutto l'autorità e la necessaria funzione della sovranità dello Stato, — forza politica e funzione sociale, che non assorbe ed annienta, ma integra e coordina le attività individuali e tutte le forme della cooperazione, delle quali, garantendo la libertà nell'orbita della legge, deve disciplinare il concorso a fine di assicurare l'ordine giuridico, la sicurezza e il progresso della Nazione.

Di tutte le rivoluzioni, succedute e succedentisi da oltre un secolo, qua e là in Europa, la più pacifica e meno cruenta, la più salutare e proficua d'immediati effetti nel risorgimento di tutto un popolo a vita nuova, la storia ricorderà la rivoluzione iniziata in Italia nell'ottobre 1922 ; perchè è stata ed è rivoluzione non contro la Monarchia per la Repubblica o viceversa, — non di milizie armate e ribelli contro i poteri dello Stato, — non di pochi uomini ambiziosi del Governo, che specialmente nel 1922 era di-

venuto quanto mai precario, instabile e difficilissimo, — ma rivoluzione nella coscienza giuridica nazionale e nell'ordine dei principii e degli istituti di diritto pubblico interno e dell'economia nazionale.

In 57 minuti, nei quali intendo contenere questo discorso, impossibile esaminare, neppure sommariamente, tutte le norme giuridiche legislative emanate in questi primi 5 anni dell'attuale Governo Nazionale. Forse non riuscirei ad esporne un indice sommario.

Ma mi sia consentita qualche osservazione, dedotta da l'applicazione, che ne' giudizi si è dovuto fare, di alcune delle più importanti di quelle leggi; perchè, come dell'oro, la vera pietra di paragone di tutte le leggi è la loro applicazione nei giudizi a fatti concreti e così pratici, non preveduti dal legislatore ed ai quali non è neppure applicabile il criterio giuridico dell'analogia.

La legge, 31 gennaio 1926, n. 100, ha disciplinato a sistema organico la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; cioè in quali forme e limiti spetta al Governo l'esercizio di funzione legislativa a fine di garantire a lo Stato le condizioni essenziali di sua vita e per l'esercizio del suo potere sovrano, fermo mantenendo il principio, formulato nell'art. 6 dello Statuto, che le norme giuridiche emanate dal potere esecutivo, — leggi soltanto in senso sostanziale, — non possono mai derogare a leggi in senso formale, cioè a norme giuridiche emanate dal Parlamento.

Nella 1^a parte (art. 1 e 2) della legge sono determinate le norme giuridiche, che il potere esecutivo ha facoltà di emanare nella forma del decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito

il parere del Consiglio di Stato. Nella 2^a parte (articoli 3 e 4) è disciplinato l'uso del decreto-legge.

Provvida questa legge, che, bene intesa ed applicata, chiude l'adito a gravi ed interminabili controversie, da tempo agitatesi nella dottrina, nella giurisprudenza, in Senato; — disciplinando la facoltà del Governo di emanare norme giuridiche e fermo mantenendo il principio della separazione de' poteri dello Stato, determina, si può dire, la competenza per materia spettante a ciascuno di essi; — attua il principio solennemente proclamato dal Ministro della Giustizia: « Noi vogliamo governare con la legge, « nella legge e perciò vogliamo che questa sia sufficiente e risponda al suo scopo », (1) cioè a la sua ragione di essere.

Ma, senza dubbio, il potere esecutivo ha pure legittima facoltà di emanare nella forma del decreto *ministeriale* norme giuridiche, non costituenti regolamenti di organizzazione, sì bene relative al personale, addetto a l'amministrazione dello Stato in virtù di un vero e proprio rapporto giuridico di pubblico impiego, o relative a l'ordinamento, a la funzione, o la cessazione di « enti od istituti pubblici », ritenuti utili a l'amministrazione dello Stato in determinate contingenze di tempo e di luogo o non più rispondenti al fine, per il quale furono istituiti.

Ed è sentita da la coscienza giuridica nazionale la necessità di una precisa norma di pubblicazione dei decreti ministeriali, che, a mio avviso, avrebbe mirabilmente integrato il sistema delle « facoltà del « potere esecutivo di emanare norme giuridiche ».

Per regola generale, tutti i decreti, emanati dal

(1) Discorso al Senato nella tornata del 14 dicembre 1925.

potere esecutivo e contenenti norme giuridiche, legislative o regolamentari, per essere obbligatorii ed esecutivi in tutto il territorio dello Stato devono essere pubblicati, cioè portati in forma legale a notizia di tutti coloro, che li devono osservare ed eseguire; e per la loro pubblicazione devono essere osservate le norme vigenti per le leggi. Le norme giuridiche, emanate nella forma del decreto Reale, sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*. Ma non esiste nella nostra legislazione nessuna disposizione relativa a la pubblicazione delle norme giuridiche emanate dal potere esecutivo nella forma del decreto ministeriale.

Questa omissione è causa di non lievi inconvenienti, constatati da la Corte di cassazione in più sentenze, pubblicate negli ultimi giorni del 1926 e nel 1927.

Con decreto luogotenenziale, 3 ottobre 1918, numero 1401, fu approvato lo statuto tipo (e non era un bel tipo!) degli « Istituti di consumo per gli impiegati e salariati dello Stato »; ma, l'esperienza avendo dimostrato che quegli Istituti non rispondevano al fine della loro istituzione, il Ministro del Tesoro ne ordinò la liquidazione con decreto 27 giugno 1922, n. 662, mai pubblicato. In giudizi tra Istituti di consumo in liquidazione e persone, che con essi avevano costituito rapporti giuridici, fu impugnata l'efficacia obbligatoria di quel decreto ministeriale; perchè non pubblicato, nè registrato da la Corte dei conti.

La Corte di cassazione giustamente osservò che quel decreto, contenente ordine e norme di liquidazione di tutti gli Istituti suenunciati, non costituisce un provvedimento amministrativo per un caso singolo o per determinate persone, ma è un regolamento con-

tenente norme giuridiche, relative a tutti coloro, che, venuti in rapporti d'affari con alcuno di detti Istituti, siano rimasti creditori; esso riguarda indubbiamente una generalità preventivamente indeterminata di cittadini; — che nessuna disposizione prescrive la pubblicazione de' decreti ministeriali nella Raccolta delle leggi e decreti o nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*.

Ma, immediatamente dopo la perspicua ed esauriente dimostrazione di questi principii, per i quali furono cassate le contrarie sentenze di Corti di appello, la Corte di cassazione non potè prescindere dal dichiarare: « Certo occorre pur sempre che in qualche modo i decreti ministeriali siano portati a cognizione degli interessati singoli o della generalità o pluralità indeterminata di cittadini, cui si riferiscono; onde, specialmente per i decreti ministeriali toccanti la generalità o una pluralità indeterminata di cittadini, sarebbe assai opportuno non omettere mai la pubblicazione in *Gazzetta*. Ma, ripetesi, essa non è tassativamente imposta » (1).

Le sentenze della Corte di cassazione su questa questione non riferiscono, nè avevano motivo di riferire, ciò che io, per ragione del mio ufficio, ho dovuto constatare *de visu*, cioè che la questione della pretesa incostituzionalità ed inefficacia giuridica del decreto ministeriale, 27 giugno 1922, è stata decisa, avendo presente niente altro che una copia di quel decreto, dattilografata su 2 mezzi foglietti di carta velina,

(1) Corte cassaz. Sezioni unite: 27 ottobre 1926 — Banco di Credito Pavese contro Istituto di consumo tra gli impiegati e salariati dello Stato in Pavia.

Idem. id.: 3 marzo - 25 aprile 1927 — Istituto dei consumi per gli impiegati e salariati dello Stato in Brescia contro Banca Cooperativa Bresciana e contro Fontana Adolfo.

senz'alcuna autenticità... proprio perchè il decreto originario non era stato in alcun modo pubblicato.

Per fortuna non fu contestato che quella copia informale fosse veramente conforme al decreto ministeriale impugnato; ma non può parere plausibile che l'autorità giudiziaria debba decidere gravi questioni di diritto senza poter neppure vedere ed accertare che esista il testo ufficiale della norma giuridica, oggetto della controversia.

Di ogni norma giuridica, in qualsiasi forma costituzionale emanata, la pubblicazione è nel sistema delle legislazioni moderne atto del potere esecutivo, costituente presunzione legale, *iuris et de iure*, che senz'altro la norma sia nota a tutti i cittadini in tutto il territorio del Regno ed anche a l'estero. Ma, se pubblicazione non esista, logicamente vien meno il fondamento giuridico di ogni presunzione; ed è duro ufficio di ogni organo di giurisdizione dover dichiarare che, ciò non ostante, la norma giuridica sia a tutti nota, per tutti obbligatoria e perciò debba senz'altro essere osservata.

Nè men gravi sono gli inconvenienti della mancata pubblicazione di decreti ministeriali, relativi al personale addetto a l'amministrazione dello Stato in virtù di un rapporto giuridico di pubblico impiego. Basti ricordare che proprio nel decorso anno giudiziario la Corte di cassazione ha dichiarato che, se la pubblica amministrazione, ritenuta la illegittimità del provvedimento di collocamento a riposo di un impiegato, già pubblicato nel *Bollettino ufficiale* di un Ministero, emani un secondo decreto di rettificazione del precedente, ma ometta di portarlo comunque a conoscenza dell'impiegato, fino a la pubblicazione o comunicazione del nuovo decreto non si può ritenere

cessato il rapporto giuridico d'impiego e il diritto a percepire lo stipendio.

In casi analoghi si determina quindi questo assurdo stato di fatto e di diritto, — che vi possono essere impiegati dello Stato, i quali, collocati a riposo, hanno, ciò non ostante, il diritto di continuare a percepire lo stipendio... in grazia dell'omessa pubblicazione del decreto ministeriale, che fa cessare il rapporto giuridico di pubblico impiego.

La Corte di cassazione giustamente osservò che nel fatto in esame il rapporto giuridico di pubblico impiego non era cessato per effetto del primo decreto ministeriale, pubblicato, ma annullato di ufficio in virtù dell'indiscutibile facoltà del potere esecutivo di annullare i propri atti riconosciuti illegittimi, perchè quell'atto inesistente non poteva produrre nessun effetto giuridico; — non era cessato neppure a la data del secondo decreto, perchè questo non era stato pubblicato o, comunque, portato a notizia dell'impiegato. E la sola volontà del Ministero di collocarlo a riposo, volontà non portata a notizia della parte, cui è diretta, non può nè creare nè estinguere un qualsiasi vincolo giuridico. « La nomina e il licenziamento, anche se « si riguardino come atti unilaterali della pubblica « amministrazione, dovranno sempre comunicarsi a « gli interessati. Quegli atti, validamente compiuti « con la semplice manifestazione di volontà, acqui- « stano, per indiscutibile necessità logica, la loro at- « titudine a produrre le conseguenze, di cui sono « capaci, solo dal momento in cui la parte ne abbia « avuta notizia. Sarebbe strano, a non dire altro, che « nascessero a carico di un cittadino i numerosi do- « veri, che scaturiscono da un rapporto d'impiego, « prima che egli sappia della sua nomina, o che debba

« perdere i diritti, che la legge gli assicura, su la « base della semplice volontà soggettiva dell'ente, « che lo licenzia » (1).

Da queste premesse, — nè occorre indugiare a riferire altri casi analoghi, — deriva evidente la necessità di una precisa e semplicissima disposizione di legge, relativa a la pubblicazione di decreti ministeriali; la quale integri il sistema delle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

Dei decreti ministeriali, relativi al personale dipendente da l'amministrazione dello Stato, può essere sufficiente, come è in uso, — *ma senza che esista una norma giuridica obbligatoria*, — la pubblicazione nel *Bollettino ufficiale* di ciascun Ministero, immediatamente dopo la registrazione a la Corte dei conti; ma de' decreti, che interessano un numero indeterminato o la generalità de' cittadini, è necessaria la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*.

Il secolo XIX trasmise in gravosa eredità al XX secolo un arduo problema di giustizia sociale, di somma importanza politica ed economica, che da tempo travaglia la mente e la coscienza di Governi e governati: garantire l'ordine giuridico nei rapporti tra i fattori della produzione nazionale, — capitale e lavoro —. Riaffermando ancora una volta « il primato degli italiani » nel pensiero giuridico, il problema è stato maestrevolmente risolto in Italia, formulando in nuova legislazione tutto un sistema organico di istituti e norme *prevalentemente di diritto pubblico*, in rapporto logico d'inscindibile connessione tra loro, a

(1) Corte cassaz. 2^a sez. 18 gennaio 1927; Cangemi contro Ministero dei Lavori pubblici.

fine di attuare prossimamente l'ordinamento corporativo dello Stato con la costituzione e il funzionamento delle corporazioni e sostituire immediatamente una razionale disciplina di diritto e di giurisdizione del lavoro al perenne conflitto d'interessi tra diverse classi sociali, costituente incitamento a l'odio tra esse in modo pericoloso per la pubblica tranquillità e l'ordine pubblico, una disgregazione delle forze economiche nazionali, una violazione dell'ordine giuridico.

Questa nuova e provvida legislazione l'Inghilterra, — il Paese di quasi millenaria tradizione della massima libertà civile e politica — mandò ufficialmente nel decorso anno a studiare a Roma; ed altre Nazioni d'Europa studiano ed hanno commentata favorevolmente nella sua struttura organica e nella sua pratica applicazione quotidiana; perchè in Italia soltanto, superato ogni pregiudizio di tradizione e vinto ogni ostacolo di partiti politici, è stata formulata con criteri di giustizia la disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro, cioè di forze vive, operanti nello Stato e che perciò lo Stato nel legittimo esercizio del suo potere sovrano deve disciplinare con precise norme di diritto a fine di garantire l'*ordine giuridico* e la pacifica cooperazione di tutte le associazioni od organizzazioni di lavoro per la produzione nazionale, promuovendo la solidarietà tra le varie classi sociali e favorendo l'equilibrio d'interessi per la prosperità generale della Nazione.

Di quelle ottime norme legislative potrebbe essere orgoglioso il Ministro della Giustizia, che le scrisse con la mente di giurista e di uomo di Governo, che sa le tempeste e le domina con la forza della ragione; ma nel suo animo nobilissimo vibra

alto e forte il sentimento di servire la Patria, non l'orgoglio. — A lui il plauso della Nazione; a la Magistratura il dovere d'interpretare ea applicare esattamente quelle leggi; a me la favorevole occasione di presentargli il saluto reverente della magistratura d'Italia.

Non spetta a me in quest'aula di giustizia dire della mirabile operosità spiegata dal Ministero delle Corporazioni per la più pronta ed uniforme attuazione della nuova legislazione e dell'ordinamento corporativo dello Stato; basta leggere la pregevole pubblicazione, che ne è stata fatta da quel Ministero a cura di un ottimo magistrato, che la fiducia del Capo del Governo ha chiamato a l'importantissimo ufficio di Capo del Gabinetto del Ministro per le Corporazioni (1).

Ma occorre constatare che la nuova Magistratura del lavoro, in generale, ha funzionato ottimamente, dichiarando principii di diritto formale e di diritto sostanziale, che, enunciati in nota a questo discorso, per brevità non riferisco.

Una data voglio ricordare, che sarà memoranda negli annali della giustizia in Italia, — il 19 luglio 1927 — quando fu pubblicata in Roma la prima sentenza della magistratura del lavoro per la decisione di gravi questioni, cioè: se e quali persone o associazioni siano obbligate da contratti collettivi di lavoro, stipulati da rappresentanti di associazioni legalmente autorizzati, ma senza l'osservanza delle forme di pubblicità prescritte nell'art. 10 della legge

(1) Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro e ordinamento corporativo dello Stato » — Roma, Provveditorato Generale dello Stato. Libreria, 1927 — Anno V.

3 aprile 1926; — se la funzione giurisdizionale della magistratura del lavoro per revisione e modificazione dei patti convenuti in contratti collettivi di lavoro, quando sia avvenuto un notevole mutamento dello stato di fatto esistente al tempo della stipulazione, possa essere esercitata anche per contratti di lavoro non continuativo, ma della breve durata soltanto per una stagione; — da quale momento hanno efficacia giuridica le modificazioni dei contratti collettivi di lavoro, decise da l'organo di giurisdizione competente.

Quella sentenza, *romana aequitate constituta*, vivamente attesa in Italia ed a l'estero con opposti sentimenti verso la nuova disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro, ha dimostrato che questa nella sua pratica applicazione, ha maestrevolmente risolto il conflitto tra il sindacalismo e lo Stato; è legge di giustizia economica, la quale non può essere altrimenti attuata che dal potere sovrano dello Stato, fermo mantenendo l'equilibrio di diritti e interessi fra tutte le classi produttrici della Nazione.

Le controversie ora pacificamente e sollecitamente decise da la Magistratura del lavoro, in altri tempi, non lontani da noi, avrebbero provocato scioperi, serrate, violenze, pericoli per l'ordine pubblico e forse qualche crisi ministeriale.

Nessuna delle sentenze della Magistratura del lavoro è stata impugnata per cassazione.

Tacciano dunque i paladini di assurde imprese, i quali, per sovvertire l'ordine giuridico,

« godendo i frutti del mal di tutti », pretendono che dei conflitti economici tra diverse classi sociali debba, per autodifesa di classe, essere arbitra la violenza, la forza del numero o la *suprema ratio* della fame; non l'azione della giustizia, che

nell'orbita della legge è la misura di tutti i diritti e di tutti i doveri.

Al *diritto del lavoro agricolo* si riconnette una importante controversia, nella quale il contrasto di volontà tra diversi soggetti di diritto è disciplinato da una norma di diritto privato in antinomia ad una norma di diritto pubblico, emanata a tutela dell'economia nazionale.

A norma dell'art. 450 cod. civ. quando le piantagioni sono state fatte da un terzo e con suoi materiali, il proprietario del fondo ha diritto di ritenerle o di obbligare colui che le ha fatte a levarle. Se il proprietario del fondo domanda che siano tolte, ciò verrà eseguito a spese di colui che le ha fatte, senza alcuna indennità a suo favore, ed egli potrà inoltre essere condannato al risarcimento dei danni, che il proprietario del fondo avesse sofferto. Se il proprietario preferisce di conservare le piantagioni, deve pagare, a sua scelta, il valore dei materiali e il prezzo della mano d'opera o l'aumento di valore recato al fondo.

In pratica l'esercizio e gli effetti del diritto di scelta consentito dall'art. 450 cod. civ. al proprietario del fondo si risolvono in danno evidente per l'economia nazionale e per il conduttore del fondo, se da questo le piantagioni di generi alimentari siano innanzi tempo avulse per volontà del proprietario del fondo; o in indebito arricchimento del detto proprietario *cum aliena iactura*, se il disgraziato coltivatore, costretto a levare le sue piantagioni, preferisca abbandonarle per non rimettere spese e lavoro, oltre la perdita del capitale per le sementi e del lavoro occorso per le piantagioni.

Ma, durante la guerra, a fine di tutelare l'economia nazionale ed impedire ogni fatto volontario, che cagionasse perdita, anche minima, della produzione di derrate alimentari, furono per decreto luogotenenziale 23 settembre 1918, n. 1464, stabilite gravi pene per « chiunque in qualsiasi modo distrugge o « deteriora generi alimentari, dei quali esercita il « commercio o la produzione per vendere, ovvero « senza necessità lascia che le cose stesse deperiscano « o diventino inadatte al consumo ».

Questa norma giuridica avente efficacia di legge, perchè emanata in virtù dei pieni poteri attribuiti al Governo del Re a causa della guerra e durante la guerra, è tuttora in vigore per espressa disposizione dell'art. 1, lettera E, del decreto legge 11 gennaio 1923, n. 138, trattandosi di cose destinate all'alimentazione umana. E il principio affermato in quel decreto, uno dei pochi superstiti da la meritata ecatombe della maggior parte della caotica legislazione di guerra, è stato ora riaffermato nel progetto di un nuovo codice penale, ma con sanzioni molto più gravi.

A la Corte di cassazione fu proposta la grave questione, se, non ostante le gravi sanzioni penali stabilite nell'art. 1 del decreto luogotenenziale su enunciato, il conduttore e il subconduttore o cessionario di un affitto agrario possano essere obbligati dal proprietario del fondo a svelle le piantagioni di generi alimentari, abusivamente fatte oltre il termine della locazione, ed essere, per giunta, condannati al risarcimento dei danni verso il proprietario del fondo. La Corte decise affermativamente; perchè quella norma « riguarda distruzione e deteriorazione « di oggetti destinati al commercio o vendita, effetto « tuato con dolo e senza necessità, nè può estendersi

« al caso in cui non sia ulteriormente possibile la coltivazione di piantagione già iniziata, per il fatto che, non essendo stata originariamente legittima la « piantagione, questa si debba rimuovere per reintegrare l'altrui diritto leso (1). »

La decisione è giuridicamente esatta; perchè l'art. 1 del decreto luogotenenziale svenunciato prevede senza dubbio un delitto doloso, cioè un fatto volontario espressamente preveduto da la legge come reato. Ma la conseguenza logica derivante da lo stato della vigente legislazione *in subiecta materia* è questa: l'agricoltore, conduttore di un fondo, commette delitto punibile con la reclusione da un mese a due anni e con la multa da lire 100 a lire 20.000, se volontariamente distrugge o lascia deperire generi alimentari *di sua proprietà*, de' quali esercita la produzione per vendere; — non commette reato, ma adempie una obbligazione, se quei generi alimentari distrugge per volontà del proprietario del fondo, costituito da la legge *arbitro delle cose altrui*. E in questa seconda ipotesi al danno economico per il conduttore-coltivatore si aggiunge il danno più o meno rilevante per l'economia nazionale, che lo Stato intende tutelare, promovendo la maggiore possibile produzione di derrate alimentari ed impedendo con sanzioni penali che la produzione sia distrutta, deteriorata o lasciata deperire senza necessità.

Non sarebbe ragionevole sopprimere le sanzioni penali per questi fatti; perchè furono emanate proprio a fine di tutelare l'economia nazionale, che è d'interesse sociale, prevalente al diritto o a l'interesse del-

(1) Corte di cassaz. I Sez. civ., 15-26 luglio 1926; Amministrazione della Marina contro Murolo e Meazzo.

l'individuo. Pare invece più rispondente a giustizia ed equità modificare la disposizione dell'art. 450 cod. civ.

E sono lietissimo che a questa solenne adunanza sia presente il Ministro della Giustizia; perchè nella sua alta competenza esami- ni se nella riforma, che prepara, di alcuni istituti del vigente codice civile non si debba comprendere anche la disposizione dell'art. 450 e se nel disciplinare il contrasto di volontà tra diversi soggetti di diritto su piantagioni di generi alimentari in fondo altrui non occorra coordinare meglio l'interesse privato con l'interesse pubblico, applicando il principio di ragione, già affermato da la giurisprudenza immortale del diritto romano « *Expedit reipublicae ne sua re quis male utatur* » (1).

A questa riforma, on. Ministro della Giustizia, plauderà anche lo spirito eletto del grande Vostro avo materno, Giuseppe Vacca, insigne magistrato, che pose la sua firma al vigente codice civile, quando nella coscienza giuridica nazionale non era fortemente sentito e perciò non fu attuato il principio di equilibrio di diritti tra i fattori della produzione nazionale e che nei rapporti economici l'interesse dell'individuo dev'essere equamente coordinato all'interesse generale della Nazione.

Il lavoro della Corte di cassazione è in continuo aumento; tanto che nel decorso anno essa è stata costretta a tenere udienza tutti i giorni feriali fino a tarda ora della sera. Nè potrà fare altrimenti anche nel nuovo anno giudiziario.

Parli l'eloquenza di queste cifre statistiche:

(1) § Inst. De his qui sui vel alieni juris sunt I, 8.

Ricorsi civili

Rimasti pendenti al 31 dicembre 1926. . .	4309
sopravvenuti fino al 31 dicembre 1927. . .	3944
Totale. . .	8253
Esauriti fino al 31 dicembre 1927	4580
Pendenti al 31 dicembre 1927.	3673

Ricorsi penali

Rimasti pendenti al 31 dicembre 1926. . .	2011
Sopravvenuti fino al 31 dicembre 1927. . .	11060
Totale. . .	13071
Esauriti fino al 31 dicembre 1927	9426
Pendenti al 31 dicembre 1927	3645

A duro ufficio, a dura disciplina sono evidentemente costretti i magistrati della Corte di cassazione!

Alcuni sono caduti; altri a diverso ufficio destinati.

Opera di assiduo e diligente lavoro, meritevole di elogio, hanno con noi prestata gli ottimi funzionari della cancelleria della Corte e della segreteria della Procura Generale del Re, abilmente guidati da dirigenti espertissimi.

Di tutti, — confortati dal nobile esempio degli illustrissimi Capi della Corte, instancabili nell'adempimento del proprio dovere, — uno il proposito, una la fede e la costante volontà: *Giustizia!*

Per proseguire nell'esercizio di questa alta, necessaria ed immanente funzione dello Stato, che non consente remora, chiedo che V. E. illustrissimo signor Primo Presidente, voglia nel nome augusto del Re dichiarare aperto il nuovo anno giudiziario.

NOTE.

I.

Piantagioni di derrate alimentari in fondo altrui.

Il contrasto di volontà tra diversi soggetti di diritto su piantagioni in fondo altrui è stato oggetto di studio della Commissione, composta di eminenti giuristi italiani e francesi, istituita per formulare nel comune interesse delle due Nazioni un identico « codice delle obbligazioni e dei contratti ».

Nel progetto, approvato a Parigi nell'ottobre 1927, *in 2^a bozza di stampa e perciò non in commercio*, nel titolo IV « Della locazione » è stata formulata questa disposizione, non prima esistente nel cod. civ. francese e nel cod. civ. italiano.

« Art. 435. — Se il conduttore ha fatto costruzioni o piantagioni o altri *miglioramenti, che hanno aumentato il valore dell'immobile locato*, il locatore dovrà rimborsarlo, al termine della locazione, dell'ammontare della spesa o dell'aumento di valore, purchè *tali miglioramenti* siano stati fatti a sua scienza e senza sua opposizione.

« In difetto di queste condizioni, il locatore, quando provi che *i miglioramenti* non sono per lui di alcuna utilità, ha diritto di domandare che il conduttore li tolga e lo risarcisca, occorrendo, del danno, che derivi al fondo da tale rimozione.

« Se preferisce conservare *i miglioramenti*, pagando
« una delle somme sopra indicate, il giudice potrà
« accordargli dilazione per il pagamento ».

Evidentemente questa importante innovazione al
vigente sistema del cod. civ. si riferisce a le *pian-
tagioni costituenti miglioramenti dell'immobile locato*,
che perciò ne hanno aumentato il valore, « come (è
« detto nella relazione, che precede il progetto) po-
« trebbero essere le condotte d'acqua, i prosciuga-
« menti, i recingimenti, le trasformazioni di coltura,
« i robustimenti di una fabbrica, ecc.

« Con ciò non sono forse accolti tutti i voti for-
« mulati, specialmente negli ultimi anni, dagli agri-
« coltori; ma si è pur venuti incontro ai loro giusti
« desiderii, nei limiti in cui potevano contemperarsi
« col rispetto della proprietà ».

Ma la questione, da me proposta nel discorso a
la Corte di cassazione, è diversa; perchè, nel con-
trasto d'interessi e di volontà tra il proprietario del
fondo e il conduttore o subconduttore o cessionario
di affitto agrario, invoca una norma giuridica relativa
al normale godimento dell'immobile locato, cioè a
semine o piantagioni di cereali o altri generi alimen-
tari, non a miglioramenti, che perciò abbiano aumen-
tato il valore intrinseco del fondo. La questione è se
risponda ad un principio di diritto, di equità ed a
l'interesse generale dell'economia nazionale che il
coltivatore-conduttore del fondo possa, *ad libitum* del
proprietario, essere costretto a svelle innanzi tempo
e senza indennità derrate alimentari, soltanto perchè
da lui piantate oltro il termine della locazione.

II.

Principii di diritto affermati da la Magistratura del lavoro.

1. — Proposto da un'associazione, legalmente riconosciuta, reclamo contro la formazione dell'albo de' cittadini destinati a funzionare come consiglieri esperti della magistratura del lavoro, la Corte d'appello, a sezioni unite, a norma dell'art. 62 del regolamento legislativo per l'attuazione della legge, 3 aprile 1926, deve giudicare del reclamo, se pure il reclamante vi abbia rinunciato; perchè la legittimità dell'albo, — nel quale possono essere iscritti soltanto coloro che abbiano tutte le condizioni stabilite da la legge per esercitare funzione giurisdizionale, — è d'ordine pubblico.

Corte app. Napoli, sezioni unite; magistratura del lavoro, 30 dicembre 1926: Sindacato fascista avvocati e procuratori di Napoli contro Coppola, Di Franco e Aliberti.

2. — Attribuita da la legge, 3 aprile 1926, n. 563, a la magistratura del lavoro, tra l'altro, la competenza a giudicare dell'appello contro decisioni de' probiviri, in quanto siano appellabili secondo le leggi vigenti (art. 13) e le decisioni della giuria di que' collegi essendo appellabili soltanto per motivi d'incompetenza o eccesso di potere, è evidente l'abrogazione implicita dell'art. 11 della legge, 15 giugno 1893, n. 295, essendo stato sostituito un diverso organo di giurisdizione competente a giudicare in grado di appello contro quelle decisioni, soltanto se impugnate per incompetenza o eccesso di potere.

La nozione dell'eccesso di potere in rapporto a la giurisdizione speciale de' probiviri dev'essere intesa nel senso che la decisione abbia avuto per oggetto materia sottratta a qualsiasi organo di giurisdizione.

Preclusa quindi a la magistratura del lavoro ogni indagine se il collegio de' probiviri abbia bene o male deciso, essa può esaminare soltanto se ha deciso su controversia di sua competenza per materia.

Corte app. Napoli, magistratura del lavoro; 12 marzo 1927: Branca c. Rocchina.

Id. id. 12 marzo 1927: Zeuca, Minieri c. Puzone.

Id. id. id. Savoia c. Gallo.

Id. id. id. Casolari c. Cesario.

Id. id. id. Jandolo c. Fusco,

Id. id. id. Cardone c. Ferretti.

3. — Per determinare la competenza de' probiviri per controversie relative a lavoro a domicilio, a norma dell'art. 7 della legge 15 giugno 1893, n. 295, si deve aver riguardo al luogo, in cui il contratto di lavoro è stato conchiuso; e perciò al luogo, in cui l'accettazione del contratto è pervenuta a conoscenza del proponente. Anche la competenza per territorio del collegio de' probiviri ha carattere relativo e perciò la declinatoria dev'essere proposta prima di ogni altra istanza e difesa.

Corte appello Napoli, magistratura del lavoro; 12 marzo 1927: Autiero c. De Gennaro.

Id. id. id. Barbato c. De Gennaro.

4. — Per la proposizione dell'appello contro decisioni de' collegi de' probiviri, non essendo state ancora emanate le norme di coordinamento promesse negli art. 23 della legge e 100 del regolamento le-

gislativo, è applicabile, per analogia, a controversie nascenti da rapporti individuali di lavoro la norma stabilita nell' art. 101 del regolamento legislativo, 1. luglio 1926, n. 1130, per il procedimento in materia di rapporti collettivi di lavoro.

Corte appello Firenze, magistratura del lavoro ; 28 giugno 1927 : Favi c. Poggiolesi.

5. — Inammissibile è il reclamo contro la formazione dell'albo a fine di farvi aggiungere altri cittadini ; perchè, formato l'albo a norma dell'art. 61 del regolamento, nessuna aggiunzione o variazione di nomi è consentita nel biennio. E la funzione delle sezioni unite della Corte d'appello è limitata ad accertare la legalità e regolarità delle iscrizioni eseguite dal Primo Presidente ed a la conseguente cancellazione di coloro che per legge non potevano essere iscritti ; non ad un riesame de' criterii, anche di merito, che presiedettero a la formazione dell'albo con la conseguente facoltà d'integrarla con variazione o aggiunzione di nomi.

Corte app. Trieste, sezioni unite, magistratura del lavoro ; 12 giugno 1927 : Confederazione Nazionale Fascista dei trasporti terrestri e navigazione interna, reclamante.

6. — Ma le sezioni unite della Corte d'appello ben possono trasferire alcuni degli esperti, già iscritti in un determinato gruppo, ed altro gruppo più rispondente a la loro specifica attitudine e capacità.

Corte app. Trieste, sezioni unite ; magistratura del lavoro, 12 giugno 1927 : Federazione Industriale Fascista della Venezia Giulia, reclamante.

7. — Il termine di 15 giorni da l'affissione dell'albo degli esperti per reclamare contro la formazione di esso, a norma dell'art. 62 del regolamento legislativo, 1 luglio 1926, n. 1130, è perentorio. La decadenza per inosservanza del termine ha luogo di diritto e deve essere dichiarata anche d'ufficio.

Corte app. Bari, sez. unite, magistratura del lavoro ; 6 aprile 1927: Confederazione Nazionale dei Sindacati Fascisti di Salento, reclamante.

Ma, come fu giustamente osservato in nota a questa sentenza, già pubblicata nella rivista « Il Diritto del lavoro » — 1927, pag. 464 — è evidente la violazione di legge commessa per non essere stato sentito il P. M. Vero che l'art. 62 delle norme di attuazione della legge dichiara come sono composte le sezioni unite della Corte d'appello e che esse decidono in camera di consiglio « sentiti gli interessati nelle loro deduzioni scritte » ; ma è vero pure che, a norma dell'art. 16 della legge, la quale non è stata nè poteva essere modificata dal regolamento legislativo, « la decisione della Corte funzionante come magistratura del lavoro è emessa, sentito il P. M. « nelle sue orali conclusioni ».

Non è ragionevole dubitare che questa norma generale del procedimento avanti la magistratura del lavoro deve essere osservata, anche quando la Corte d'appello decide a sezioni unite ; perchè in ogni decisione della magistratura del lavoro vi è un elemento d'interesse pubblico, che dev'essere tutelato dal P. M. organo del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria.

Nella Relazione del Governo a la Camera dei Deputati sul disegno di legge per la disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro giustamente

fu osservato che la norma del 3° comma dell'art. 16 impone l'intervento nel giudizio del P. M. rappresentante dell'interesse generale; il quale con le sue conclusioni veglierà a che la norma di legge sia scrupolosamente osservata.

8. — Si abbia eccesso di potere, solo quando le giurisdizioni speciali statuiscano su materia sottratta a qualsiasi organo di giurisdizione, o si abbia, se il giudice nella credenza di bene interpretare e esattamente applicare la legge in realtà usurpi le funzioni di altro potere, è certo non potervi essere eccesso di potere, quando la decisione è pronunciata da' giudici in virtù di poteri loro conferiti da la legge.

Corte app. Napoli, magistratura del lavoro ; 23 luglio 1927 : Russo c. Raspaolo.

Anche questa decisione, per la perplessità della nozione giuridica dell'eccesso di potere, non è lodevole. La Corte di cassazione ha costantemente insegnato che l'eccesso di potere, a norma dell'art. 3, n. 3, della legge 31 marzo 1877, non può consistere che nell'esercizio di una potestà non conferita da la legge ad alcun organo di giurisdizione, dal momento che quella disposizione intende contenere la funzione degli organi giurisdizionali nei limiti delle proprie attribuzioni, mentre il caso della incompetenza, cioè di esercizio di potestà spettante ad altro organo di giurisdizione è da la legge preveduto *ex se*.

Non è dunque vero, come erroneamente si afferma, che *la sola sentenza* della Magistratura del lavoro sia stata quella pronunciata il 19 luglio 1927 da la Corte d'appello di Roma.