

La giustizia e la ricostruzione nazionale

Discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1945

di MASSIMO PILOTTI

Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione

Con la tradizionale solennità, il 4 gennaio 1945, si è inaugurato, nell'aula Magna del Palazzo di Giustizia di Roma, il nuovo anno giudiziario.

Erano presenti il Ministro Guardasigilli On. TUPINI, i Sottosegretari VERONI, REALE e BASSANO, l'Alto Commissario Aggiunto per la punizione dei delitti fascisti On. BERLINGUER, i rappresentanti della Sottocommissione Alleata legale Col. HANNAFORD, Col. THACKRAH, il Capo ufficio per gli affari civili Generale VYOLER e i Tenenti Colonnelli GROSSMAN e CAMPBELL, il Ministro CERABONA, il Prefetto PERSICO, l'ordinario militare mons. FERRERO DI CAVALLERLEONE, il Prosindaco di Roma LAI, i rappresentanti del Cardinale Vicario e dei Tribunali Ecclesiastici della Città del Vaticano, il procuratore generale militare BORSARI, il Questore MORAZZINI, l'On. MAZZOLANI Vice Presidente della Camera, rappresentanti delle Forze Armate e un gran numero di magistrati e avvocati.

Alle ore 11 è entrata nell'aula la Corte Suprema con a capo il suo Primo Presidente, cav. di gr. croce ETTORE CASATI; quindi il Cancelliere Capo ha dato lettura del decreto di composizione delle singole sezioni per il nuovo anno giudiziario, dopo di che il Procuratore Generale ha pronunciato il discorso inaugurale.

LA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ORA DELLA PROVA.

Eccellenze, Signori,

I. — L'austerità di questa cerimonia tradizionale è oggi colorata di tristezza, per le circostanze in cui viviamo. Il peso d'un immane conflitto grava su gran parte del mondo e sul nostro Paese. La trepidazione, l'angoscia, il lutto affliggono e tengono sospesi gli animi dei cittadini: la vita intera della Nazione ne è turbata e sconvolta. Solo un augurio ci sorregge: l'augurio che il sangue versato e che continua a versarsi in tante contrade della terra, e lo spasimo di tanta parte dell'umanità richiamino questa ad un alto ideale di vita e le ispirino gli istituti idonei ad attuare quei principii cristiani di solidarietà e di giustizia fra i popoli, che valgano a preservarla in avvenire da simile sciagura. Se tale voto si avvererà, non sarà stato vano il sacrificio di quanti sono stati travolti nel turbine della guerra. A tutti costoro si volge il mio pensiero commosso, mentre mi accingo, in questa solenne manifestazione della vita giudiziaria, ad esporvi in una rapida rassegna il lavoro che,

pure in periodo di sì grave travaglio spirituale, ha potuto svolgere con la consueta abnegazione la suprema Magistratura del Regno.

L'esercizio della giurisdizione per opera della Corte, quantunque ridotto, non ha subito soste. Con serenità e diligenza il Collegio ha seguito ad adempiere il suo dovere di organo moderatore del diritto anche nei momenti più oscuri e drammatici, ed anche quando un arbitrario provvedimento del sedicente governo della repubblica sociale italiana collocava a riposo d'ufficio una metà dei suoi membri, per essersi ricusati di trasferirsi nell'Italia settentrionale.

Può ben dirsi che la Corte di Cassazione ha rappresentato degnamente la continuità dello Stato e della giustizia in un periodo di così profonda e sostanziale crisi dell'ordinamento sociale, quasi a segnare la saldezza della coscienza etica della nostra magistratura. Di ciò, come della resistenza opposta al governo illegittimo col sostenere apertamente l'impossibilità morale di chiedere ai giudici la prestazione del giuramento a favore di quel governo è da serbarsi memoria.

Nè può sembrare orgoglio la rivendicazione di un atteggiamento di civile dignità e di fermezza, che permette oggi alla Suprema Magistratura di presentarsi al Paese rinnovantesi, come la custode diritta ed inflessibile di un sacro patrimonio di onore a cui essa non venne mai meno, anche quando il restarvi fedele era arduo e rischioso.

*
**

2. — La continuità dell'opera della Corte è attestata dai dati relativi ai ricorsi, proposti e decisi.

I ricorsi civili pendenti davanti alle Sezioni Unite al 1° gennaio 1943 erano 297; altri 119 sopravvennero nel corso dell'anno. Ne furono decisi 139, e perciò al 1° gennaio 1944 i ricorsi pendenti erano 277. Nel 1944 sono sopravvenuti 39 ricorsi civili; ne sono stati decisi 27, e quindi la pendenza attuale, al 1° gennaio 1945, è di 296.

In materia di attività penale delle Sezioni Unite abbiamo i seguenti dati: al 1° gennaio 1943 i ricorsi pendenti erano 15; a questi vanno aggiunti 3 sopravvenuti nel 1943. Ne furono decisi 15, e in conseguenza al 1° gennaio 1944 i ricorsi pendenti erano 3. Durante il 1944 sono sopravvenuti 21 ricorsi, ne sono stati definiti 24, onde nessuna pendenza vi è al 1° gennaio 1945.

Per quanto riguarda le sezioni semplici, tenendo separati sempre i dati relativi alle sezioni civili da quelli relativi alle sezioni penali, abbiamo la seguente statistica:

Al 1° gennaio 1943 i ricorsi civili pendenti erano 4928: ne sopravvennero 1935: ne furono decisi 2619, e pertanto la pendenza al 1° gennaio 1944 era di 4244 ricorsi. Nel 1944 sono sopravvenuti 619 ricorsi

e ne sono stati decisi 627: ne consegue che la pendenza attuale, al 1° gennaio 1945, è di 4236.

I ricorsi penali pendenti al 1° gennaio 1943 erano 7088; ne sopravvennero 8493; ne furono decisi 11054, e perciò la pendenza al 1° gennaio 1944 era di 4527 ricorsi. Nel 1944 sono sopravvenuti 4618 ricorsi penali; ne sono stati decisi 3025, e quindi la pendenza attuale, al 1° gennaio 1945, è di 6120.

L'ATTIVITÀ CIVILE.

3. — In sede di applicazione della legge civile, la Suprema Corte ha affermato principii che meritano di essere menzionati, talvolta anche modificando la sua precedente giurisprudenza.

Così la Corte ha riesaminato la questione circa l'obbligo della pubblica amministrazione di risarcire il danno non patrimoniale, derivante da un delitto colposo commesso da un suo dipendente, ed ha ritenuto la sussistenza di tale obbligo (1), mutando l'indirizzo segnato in giudizi anteriori (2).

Ed invero ai fini della riparazione, appare ingiustificata la distinzione tra illecito civile e illecito penale, perchè gli effetti attribuibili all'ente pubblico sono di natura civile nell'uno e nell'altro caso. E' noto che la responsabilità civile dell'amministrazione per atti illegittimi è responsabilità diretta, in quanto è ad essa riferibile l'atto commesso dal suo dipendente. Ne deriva che, in tal caso, l'ente pubblico deve rispondere di tutte le conseguenze civili dell'atto illecito. E se quest'atto consiste in un reato colposo, evidentemente rispetto allo stesso trova applicazione la norma dell'art. 185 cod. pen., che estende la responsabilità civile derivante da reato al danno non patrimoniale e non distingue tra persone fisiche e giuridiche e tra persone giuridiche pubbliche e private. L'espressione, generica e comprensiva, del citato art. 185 assume valore decisivo per la questione, se si mette a confronto con il testo del successivo art. 197, che, per escludere dall'obbligo civile del pagamento delle ammende lo Stato e gli enti autarchici territoriali, avverte la necessità di un'espressa disposizione.

4. — Un'altra decisione degna di nota, in quanto prende in esame la posizione degli interessi dei privati nei confronti della pubblica amministrazione, è quella che il Supremo Collegio ha pronunciato in tema

(1) Sent. n. 869 del 14 aprile 1943, sez. un., Casati p. p., Rolla est., Conforti p. m. concl. conf., Ministero Comunicazioni c. Giovenzana.

(2) Sent. n. 345 del 29 gennaio 1941, Azienda Tramvie Torino c. Bollati; sent. n. 47 del 7 gennaio 1941 Ministero Comunicazioni c. Arcangeli.

di aggiudicazione a seguito di gara a licitazione privata (1). Si trattava di precisare se il potere discrezionale, che la pubblica amministrazione ha nel controllare l'idoneità dei concorrenti, potesse perdurare anche in sede di aggiudicazione, colla conseguenza che questa avrebbe potuto esser fatta anche a persona diversa dal miglior offerente. La Corte ha invece affermato che, dopo l'ammissione alla gara, i concorrenti hanno un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dell'amministrazione, che perciò resta vincolata a disporre l'aggiudicazione a favore del miglior offerente.

Infatti il procedimento di aggiudicazione è completamente regolato dalla legge, la quale detta norme, non solo nell'interesse dell'amministrazione, ma anche in quello dei privati che intervengono nell'aggiudicazione stessa. Gli interessi di questi ultimi hanno nella legge una protezione diretta; che li fa appunto assurgere a diritti soggettivi; il che elimina ogni potere discrezionale dell'ente pubblico, che non sia esplicitamente riconosciuto dalla legge. La riprova di tutto ciò si ha nella norma che attribuisce specificamente alla pubblica amministrazione un potere discrezionale nella ammissione alla gara, il che per implicito esclude ogni ulteriore potere del genere.

5. — Un altro diritto soggettivo nei confronti degli enti pubblici la Corte Suprema, persistendo nella sua giurisprudenza universalmente approvata, ha riconosciuto al singolo, che ha subito danno per l'inosservanza di una regola di comune prudenza e diligenza da parte dell'amministrazione (2). Nella specie il privato aveva riportato danno per la mancata segnalazione notturna di uno steccato, posto a recinzione di un tratto di strada franato; la mancata segnalazione costituiva evidentemente un'aperta violazione ad una regola di normale prudenza.

6. — La Corte ha dovuto pure risolvere la questione se sia ammissibile il ricorso per violazione e falsa applicazione di regolamenti esterni di un ente pubblico (3). Nel ritenere che tali regolamenti siano da includersi nelle « norme di diritto » a cui si riferisce l'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la Corte ha osservato che essi valgono come fonti del nostro ordinamento giuridico, perchè sono emanazione del potere normativo dell'ente pubblico e disciplinano rapporti fra l'ente stesso e i cittadini.

(1) Sent. n. 239 del 13 aprile 1944, I^a sez. civ., Mandrioli pres., Colagrosso est., De Maio p. m., Baffini c. Società Esperia.

(2) Sent. n. 116 del 25 febbraio 1944, sez. un., Messina pres., Oggioni est., Rubbiani p. m., Amministrazione prov. c. Bucci.

(3) Sent. n. 365 del 12 maggio 1944, II^a sez. civ., Mirabile pres., Brunelli est., De Martini p. m., Stimamiglio c. Morassuti.

7. — In sede di applicazione dell'art. 362 cod. proc. civ., la Corte ha dovuto affrontare il problema dei limiti entro i quali può essere proposto ricorso avverso le decisioni dei giudici speciali. Alcune di tali decisioni erano già, per dichiarazione esplicita contenuta talvolta nelle stesse leggi istitutive dei giudici speciali, impugnabili per determinati motivi avanti le Sezioni Unite della Corte. Intervenuto il codice di procedura, che ammette nel citato articolo il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione dei giudici speciali, sorgeva la questione se con ciò si fosse implicitamente abolito il ricorso per motivi di altra natura. In un primo tempo la Corte aveva deciso nel senso dell'abolizione (1): ma successivamente ha mutato giurisprudenza (2). Questo più recente indirizzo sembra pienamente giustificato. Ed invero, per giungere a diverse conclusioni, bisognerebbe ignorare che il legislatore si è ispirato al criterio di aumentare, anzichè restringere, la funzione di suprema regolatrice del diritto della Cassazione, seguendo così una tendenza che merita le più ampie approvazioni, e che è suscettiva di ulteriori benefici sviluppi. Invero basta considerare che il citato art. 362 cod. proc. civ. non ha affatto regolato l'intera materia della impugnabilità per cassazione dei provvedimenti dei giudici speciali, perchè è succeduto alla legge 31 marzo 1877 nella identica posizione assunta da quest'ultima. Le leggi speciali, come integravano la legge del 1877, continuano perciò a integrare l'art. 362 del nuovo codice di procedura civile. Il generico disposto di questo articolo vale per il ricorso contro le decisioni di quelle giurisdizioni, per le quali le apposite leggi non prevedono alcuna forma di impugnazione al Supremo Collegio. Così intesa, la norma dell'art. 362 completa la legge del 1877, in conformità alla giurisprudenza della Cassazione, consolidatasi quando ancora vigeva il vecchio codice di procedura.

8. — Non può essere dimenticata in questa, sia pur rapida, rassegna una interessante sentenza in materia di intervento del pubblico ministero nei giudizi civili (3).

La situazione che si era venuta a creare nella causa era la seguente: il tribunale aveva pronunciato l'interdizione di una persona che era rimasta contumace, la quale, contro la sentenza d'interdizione, aveva proposto il rimedio dell'opposizione contumaciale e quello della revocazione. Il pubblico ministero, intervenuto necessariamente nel giudizio, aveva chiesto il rigetto delle domande di opposizione e di revocazione,

(1) Sent. n. 2693 del 9 dicembre 1942, sez. un., Casati p. p., Piacentini est., Cipolla p. m., Pagnoncelli c. Governatorato di Roma.

(2) Sent. n. 869 del 16 aprile 1943, sez. un., Casati p. p., Piacentini est., Cipolla p. m., Colonna c. Municipio di Napoli.

(3) Sent. n. 416 del 31 maggio 1944, I^a sez. civ., Ferrara Pres., Manca est., De Martini p. m., De Viti De Marco c. De Viti.

ma, agendo indipendentemente dalle parti, aveva domandato che il tribunale pronunciasse la revoca dell'interdizione. Si discuteva se il pubblico ministero avesse questa potestà. E la corte d'appello aveva creduto di giustificare la soluzione affermativa, qualificando il pubblico ministero interveniente principale. Giustamente la Corte di Cassazione ha rilevato l'inadeguatezza di una tale qualifica.

Dagli articoli 69 e segg. del vigente cod. proc. civ. si desume chiaramente che il pubblico ministero ha, nel processo civile, una sua funzione autonoma quale portatore di una sua azione rispetto a determinati rapporti sostanziali, mentre ha un'attività, in certo modo subordinata all'azione di parte, in altri casi, che si trovano indicati nell'art. 70 cod. proc. civ.

In questa seconda serie di casi la funzione del pubblico ministero è condizionata, non solo alla proposizione dell'azione, ma anche alla proposizione delle impugnazioni delle parti, restando del tutto indipendente, per il resto, quando si mantenga in questi limiti. Allorchè ricorrono questi casi, è stato giustamente ritenuto che il pubblico ministero riveste la figura di interveniente adesivo.

Quando invece ricorre uno dei casi della prima specie, la posizione del pubblico ministero è quella di un contraddittore necessario; la sua attività conserva sempre tutta l'autonomia iniziale. Quindi egli ha sempre la possibilità di poter esplicitare nel processo, promosso da altri, i poteri che avrebbe potuto esercitare iniziandolo lui stesso.

Ora, se il pubblico ministero nel procedimento che diede luogo alla pronuncia della sentenza impugnata, aveva chiesto la dichiarazione d'interdizione, egli non avrebbe potuto chiedere, come nessuna altra parte nelle sue condizioni, l'accoglimento delle impugnazioni (opposizione contumaciale e revocazione) proposte dall'interdetto. Bensì egli poteva inserire nel processo, che rimaneva sempre di primo grado, un'azione inerente al rapporto in contestazione, cioè quella azione che avrebbe potuto promuovere per proprio conto instaurando un processo indipendente di revoca dell'interdizione.

9. — Non ha ancora formato oggetto di particolare esame da parte del Supremo Collegio, in quanto è stata presa in considerazione quasi incidentalmente (1), la questione più importante, che è sorta nei primi anni

(1) Sent. n. 61 del 12 gennaio 1942, sez. un., Azara pres., Vitale est., Terra Abrami p. m., Ist. Naz. Gest. imposte consumo c. Basile; sent. n. 676 del 12 marzo 1942, sez. un., Casati p. p., Di Blasi est., Cipolla p. m., Consorzio Agr. prov. Vercelli c. De Benedetti; sent. n. 1566 del 6 giugno 1942, sez. un., Casati p. p., Brunelli est., Gaetano p. m., Matarese c. Comune di Napoli; sent. n. 620 del 6 marzo 1943, sez. un. Casati p. m., Piacentini est., Conforti p. m., Landi c. Tramvia elet. Lucca, Pescia, Monsummano.

di applicazione del codice di procedura civile e che il Consiglio di Stato ha invece ampiamente discusso in una nota decisione (1). Essa concerne la competenza sulle controversie relative ai rapporti di impiego dei dipendenti di enti pubblici inseriti nelle associazioni sindacali, competenza attribuita all'autorità giudiziaria dall'art. 429 n. 3, il quale ha modificato così il principio generale che assegna al Consiglio di Stato e alla Giunta provinciale amministrativa la competenza esclusiva sulle controversie relative ai rapporti d'impiego dei dipendenti di tutti gli enti pubblici.

La giurisprudenza e gran parte della dottrina, limitando la propria attenzione alla riforma processuale, senza preoccuparsi di considerare il problema sotto il punto di vista sostanziale, si sono proposte due questioni:

1) se in questa materia il giudice ordinario conosca anche degli interessi legittimi oppure questi restino riservati alla cognizione del giudice amministrativo;

2) se nella materia stessa si applichino le limitazioni poste ai poteri dell'autorità giudiziaria dalla legge abolitiva del contenzioso amministrativo.

A mio giudizio l'interpretazione del n. 3 dell'art. 429 cod. proc. civ. deve essere fatta spostando la considerazione della norma dal piano meramente processuale a quello di diritto sostanziale. Perché la disposizione in esame si riattacca evidentemente alle norme di diritto civile che automaticamente, come risulta dall'espressa disposizione dell'art. 2129 cod. civ. (2), regolano ormai i rapporti di lavoro dei dipendenti da enti pubblici.

Questa nuova regolamentazione fa sì che gli interessi dei prestatori d'opera di detti enti siano assunti a veri e propri diritti soggettivi, per la essenziale modificazione del rapporto di lavoro, che l'applicazione delle nuove norme non ha potuto non causare. E se così è, è chiaro che la disposizione dell'art. 429 n. 3 cod. proc. civ. rientra agevolmente nell'ordinaria struttura del processo civile, in base alla legge 20 marzo 1865 allegato E, abolitiva del contenzioso amministrativo.

Come ulteriore conseguenza del cambiamento della disciplina sostanziale dei rapporti di lavoro in questione, si ha l'esclusione di qualsiasi altra competenza giurisdizionale, perché resa appunto superflua dalla nuova disciplina dei detti rapporti (3).

(1) Cons. di Stato, IV^a sez., 29 luglio 1942, Carelli c. Ente autonomo Volturmo.

(2) Stabilisce infatti testualmente tale articolo: « Le disposizioni di questa sezione si applicano ai prestatori di lavori dipendenti da enti pubblici, salvo che il rapporto sia diversamente regolato dalla legge ».

(3) Lo ZANOBINI (ne *Il rapporto d'impiego degli Enti pubblici economici e la competenza giurisdizionale delle relative controversie*, estr. dal n. 11-12 della *Rivista bancaria delle*

L'ATTIVITÀ PENALE E I NUOVI ORIENTAMENTI LEGISLATIVI.

10. — L'attività della Suprema Corte in materia penale, durante il periodo in esame, risentì necessariamente delle condizioni nelle quali la Nazione venne a trovarsi in relazione allo svolgimento delle azioni belliche e alla situazione politica.

La divisione del territorio in due parti fu causa ovvia di limitazioni nel funzionamento della Corte. Ed a questo concorse il fatto che durante quattro mesi venne a mancare quella sezione penale della quale era stato disposto, dal governo illegittimo, il trasferimento nell'Italia Settentrionale, ed i cui componenti, per il rifiuto opposto al trasferimento, erano stati collocati a riposo, come ho già accennato.

Se pure la Corte ritenne sempre la sua piena giurisdizione su tutto il territorio nazionale, ragioni di carattere pratico non consentirono di definire numerosi ricorsi, in ordine ai quali, per le difficoltà o l'impossibilità di comunicazioni, e quindi di trasmissioni di atti e di notifiche, la trattazione non avrebbe potuto aver luogo senza minorazione del diritto di difesa.

11. — Quanto alle materie trattate in questo periodo, la prevalenza è rappresentata dalle violazioni delle leggi annonarie, rispetto alle quali si può dire che nessuna nuova massima di rilievo è stata affermata.

In gran parte i ricorsi riguardavano la legge fondamentale 8 luglio 1941 n. 645, per l'applicazione della quale la giurisprudenza era ormai costante su determinati principii e sulle più interessanti questioni. La Corte aveva informato le sue decisioni a criteri di umanità che si imponevano nella materia, ed aveva fissato con migliore precisazione i caratteri differenziali di talune ipotesi delittuose contemplate dalla legge suddetta, precludendo a quelle che furono poi le modificazioni portate dal nuovo testo emanato col R. D. 22 aprile 1943 n. 245. Così furono ribadite decisioni di massima in precedenza formulate, e la giurisprudenza si ispirò al criterio che dovessero essere colpiti i casi più gravi, quelli cioè in cui l'attività criminosa era diretta a sottrarre alla gene-

assicurazioni, 1942), che concorda sostanzialmente coll'opinione da noi sostenuta, rileva (§ 7) che gli interessi collegati a provvedimenti discrezionali relativi alla carriera dell'impiegato o all'applicazione di sanzioni disciplinari rimarrebbero senza protezione in sede giudiziaria. Il che però non sembra esatto. Lo stesso Zanobini attenua successivamente la portata di tale rilievo (§ 8). Ma la verità è che tutti gli interessi legittimi in questa materia sono ormai trasformati in diritti soggettivi. Nè la discrezionalità dei provvedimenti relativi alla carriera o alla disciplina dell'impiegato degli enti in discorso impedisce che si possa parlare di un vero diritto soggettivo alla legalità dei provvedimenti discrezionali, e che il giudice ordinario possa conoscere di reclami fondati sul motivo della violazione di legge o dell'eccesso di potere.

ralità le merci che dovevano essere distribuite secondo le norme stabilite per una uguale partecipazione di tutti ai beni disponibili, e che si dovesse invece indulgere verso quelle infrazioni di minor rilievo, prodotte dall'urgenza di provvedere ai bisogni familiari e dalle quali esulasse ogni scopo speculativo.

Fu ritenuto ripetutamente che, se da una parte il commerciante che vendeva a prezzi maggiorati era tenuto a rispondere del reato di cui all'art. 9 della legge 8 luglio 1941, dall'altra di nessun reato poteva essere chiamato a rispondere l'acquirente di quelle merci.

Fu pure opinato costantemente che non costituisce reato la cessione gratuita di merci o derrate facenti parte dell'assegnazione familiare, mentre la stessa cessione a titolo oneroso non sfuggì mai a sanzione.

Venne elaborato e precisato il concetto di « provviste familiari » ai fini della punibilità o meno di chi venisse trovato in possesso di modesti quantitativi di generi o derrate, secondo un criterio di proporzione fra i bisogni della famiglia e l'entità delle provviste.

12. — Per gran parte delle infrazioni in discorso, occorre di applicare l'amnistia largita col R. D. 5 aprile 1944 n. 96 (1).

Il detto decreto di amnistia e indulto è stato dalla Corte applicato anche per il territorio del Regno occupato dal nemico, sempre quando, o per la inammissibilità del ricorso riferibile a motivi formali, o per la presenza di difensori di fiducia del ricorrente, era possibile addivenire a tale pronuncia senza preoccupazione di violare i diritti della difesa.

L'applicazione del decreto, che è ispirato a criteri di carattere politico, in relazione alla situazione ed ai principii a cui si informa il rinnovato ordinamento politico e giuridico della Nazione, non ha dato luogo a rilevanti questioni. La lunga esperienza ha ormai portato ad una formulazione di tali provvedimenti esente da quelle imperfezioni che avevano cagionato in passato tante incertezze.

Successivamente al citato decreto altri provvedimenti di indulgenza sono stati emanati, e così coi decreti legislativi luogotenenziali 26 ottobre 1944 nn. 261 e 262 (2), sono stati concessi amnistia e indulto per violazioni di leggi finanziarie.

13. — Tra le decisioni emesse in materia penale, va segnalata la pronuncia con la quale la Corte, accogliendo la requisitoria di questa Procura Generale, ha ritenuto che le forze armate Alleate debbano essere considerate appartenenti a Stati « consociati » (art. 15 cod. pen.

(1) Estesa con D. L. L. 5 ott. 1944 n. 263, Gazzetta Ufficiale n. 74.

(2) Gazzetta Ufficiale n. 74.

mil. guerra), e quindi vadano parificate alle forze armate italiane agli effetti dell'applicazione delle leggi di guerra.

La Corte, sempre su conforme requisitoria di questo ufficio, ha pure ritenuto che i tribunali militari possono rimettere all'autorità giudiziaria ordinaria, per ragioni di convenienza, anche i procedimenti per delitti contro la personalità dello Stato, in qualunque tempo tali delitti siano stati commessi e comunque i tribunali militari si trovino ad esserne investiti.

14. — Sono altresì da menzionare tre decisioni delle Sezioni Unite di speciale importanza. Le prime due hanno eliminato contrasti di giurisprudenza su richiesta del pubblico ministero, che si è valso del potere conferitogli dall'art. 534 terzo comma cod. proc. pen. per chiedere il giudizio delle Sezioni Unite medesime, su questioni che avevano dato luogo a contrasti in giurisprudenza.

Con la prima (1) si è stabilito che la notifica all'imputato latitante non debba essere preceduta dal decreto di irreperibilità.

Con la seconda (2) si è fissato il principio che l'amnistia impropria può essere applicata anche quando sia intervenuta una sentenza di proscioglimento all'effetto di far cessare una misura di sicurezza.

Con la terza sentenza (3) si è fatto uso per la prima volta di uno speciale potere di controllo delle Sezioni Unite sulle leggi penali finanziarie, del quale avrò occasione di occuparmi più avanti. È stato deciso che l'estinzione del reato di contrabbando preveduta dall'art. 141 della nuova legge doganale non è in contrasto coll'istituto dell'oblazione, onde tale articolo deve essere applicato dal giudice, perchè è compreso nei limiti stabiliti dall'art. 1 della legge 7 gennaio 1929 n. 4.

15. — Passando ad altro argomento, ricordo che particolare rilievo hanno le norme penali emanate per modificare od abrogare le leggi del cessato regime contrastanti o incompatibili coi tradizionali principii, ai quali è tornato ad uniformarsi il governo democratico.

La più ampia riforma delle leggi penali, a cui dovrà porsi mano, è stata intanto preceduta da varie disposizioni, volte ad adottare provvedimenti per i quali fu ritenuto non poter esservi indugio.

Così, con D. L. L. 10 agosto 1944 n. 244 (4) è stata abolita la pena di morte per i delitti preveduti dal codice penale, in conformità con l'evoluzione che si era maturata nella storia del nostro diritto.

(1) Sent. 26 giugno 1943, Tarpa ricorrente.

(2) Sent. 31 maggio 1944, Baldoni ricorrente.

(3) Sent. 26 giugno 1943, Battistini ricorrente.

(4) Gazzetta Ufficiale n. 64.

Con D. L. L. 10 agosto 1944 n. 194 (1) sono state emanate norme per la limitazione dei casi di arresto, di mandato di cattura e della custodia preventiva.

Il D. L. L. 14 settembre 1944 n. 288 (2) reca altri provvedimenti relativi alla riforma della legislazione penale. Con essi si ristabilisce l'attenuante delle circostanze generiche; si ritorna all'esimente per l'oltraggio, la violenza o minaccia al pubblico ufficiale o ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario, quando abbiano dato causa al fatto atti arbitrari eccedenti i limiti delle attribuzioni da parte della persona o dell'ente offeso; si riammette la facoltà di prova nel caso di diffamazione, se l'offeso è pubblico ufficiale o l'attribuzione si riferisce all'esercizio della funzione; se è aperto per il fatto attribuito, o si inizia, procedimento penale; se il querelante domanda formalmente il giudizio.

Con D. L. L. 5 ottobre 1944 n. 249 (3) si è provveduto all'assetto della legislazione nei territori liberati. Importanti le norme dallo stesso stabilite — art. 5 e 6 — circa l'efficacia giuridica delle sentenze penali pronunciate sotto il sedicente governo della repubblica sociale italiana.

16. — L'applicazione delle predette nuove norme non ha dato luogo fin qui, avanti la Corte Suprema, che a poche questioni.

Così, con sentenza in camera di consiglio 6 novembre 1944, adottando la motivazione del pubblico ministero, la Corte ha ritenuto che il procedimento di riforma di sentenze pronunciate sotto il cessato regime, procedimento previsto dall'art. 6 del D. L. L. 5 ottobre 1944 n. 249, non può equipararsi in tutto e per tutto ad un procedimento di revisione; che la dichiarazione di inesistenza giuridica della sentenza equivale ad annullamento; che la Corte Suprema non è chiamata ad una valutazione di merito propriamente detta, onde non deve disporre l'annullamento in relazione alle risultanze processuali sul fatto e su la colpevolezza, ma deve esaminare se la sentenza sia inficiata da un vizio originario fondamentale, quale è quello della mancata libertà del giudice a causa dell'atmosfera sociale e politica nella quale egli ha pronunciato; che quando il legislatore parla di « stato di morale coercizione determinato dal fascismo » si riferisce ad uno stato concreto che deve essersi verificato in rapporto ad una data decisione, e che deve essere oggetto di indagine almeno sommaria da parte del pubblico ministero, ai fini dell'esercizio dell'azione intesa a promuovere il giudizio della Corte Suprema.

(1) Gazzetta Ufficiale n. 55.

(2) Gazzetta Ufficiale n. 79.

(3) Gazzetta Ufficiale n. 70.

I CITTADINI, LO STATO E I GIUDICI.

17. — Ho ricordato testè il nuovo orientamento che si delinea nella legislazione penale italiana.

Se dovessi definirne la caratteristica generale, direi che esso si presenta come reazione e rimedio all'eccesso in cui era caduta la legislazione anteriore, eccesso consistente nel considerare il singolo come capace di diritti in misura inferiore rispetto alla persona collettiva dello Stato.

Ora mi preme di osservare che questo nuovo orientamento si armonizza con le tendenze che già erano prevalse nella giurisprudenza della Corte Suprema, tanto in materia civile quanto in materia penale, specie nei casi che mi è parso dover segnalare come di qualche rilievo. Pur rimanendo nei limiti tracciati all'interprete da una legislazione esaltatrice dell'autorità statuale, la Corte, ogni volta che l'occasione si offerse, riaffermò l'esigenza della difesa giuridica dei singoli.

Nella valutazione comparativa dei semplici interessi può parlarsi di prevalenza degli uni sugli altri, ma nell'apprezzamento dei diritti in urto fra loro si deve partire dal principio che i diritti, in quanto sussistano, sono eguali, e non vanno sacrificati gli uni agli altri in relazione alla qualità delle persone a cui essi spettano.

Il contrario preconcetto che lo Stato, quale persona collettiva, abbia un diritto poziore di fronte alle persone dei singoli, ha origini antichissime, e nasce da una concezione non esauriente, sia dei reciproci rapporti fra i cittadini e lo Stato, sia del compito che hanno nello Stato gli organi per mezzo dei quali esso esercita la sua autorità, sia infine della posizione che nello Stato hanno i giudici.

18. — Sul primo punto mi sia lecito avvertire che la collettività politica ha ragione di fine per i singoli, fine naturale e necessario, e non arbitrario o contrattualistico; ma sempre fine. Onde la collettività non ha diritto di considerare i suoi membri quali semplici mezzi per il raggiungimento di scopi proprii ad essa soltanto. Questi scopi proprii della collettività certamente esistono, e vengono sviluppandosi ed accrescendosi, a misura che la vita sociale si fa più complessa, e a misura che si modifica negli individui la coscienza dei loro stessi bisogni. Ma, qualunque estensione storicamente assumano gli scopi della collettività, il problema al quale alludo rimane identico. Anche lo Stato profondamente socializzato non deve sacrificare i singoli individui, non deve trattarli sistematicamente come suoi strumenti, non deve disconoscere in loro l'originaria autonomia della personalità umana (1).

(1) Autonomia che prescinde da qualunque differenziazione tra persona e persona.

Ritornano alla mente parole che il più grande degli Italiani scriveva nel suo rude latino. In quel medesimo trattato in cui scolpisce la condizione a suo avviso precipua per potersi avere la pace universale, dicendo: « Ubicumque potest esse litigium ibi debet esse iudicium » (1), egli ammonisce: « Non enim cives propter consules, nec gens propter regem, sed e converso consules propter cives et rex propter gentem; quia, quemadmodum non politia ad leges, quin imo leges ad politiam ponuntur, sic secundum legem viventes non ad legislatorem ordinantur, sed magis ille ad hos » (2).

19. — Circa il secondo punto è noto come sia stato di recente affermato che noi tutti, uomini di questo mondo moderno quale esso è storicamente determinato, non possiamo non dirci cristiani. Ora gli studiosi del diritto pubblico hanno un motivo particolare per convenire in questa tesi. È evangelico il principio che l'autorità non si esercita, signoreggiando, ma servendo, e che i maggiori e i primi in una società umana sono essenzialmente servitori; e servitori non solo della società globalmente intesa, bensì dei singoli associati (3).

20. — Quanto al terzo punto, si riaffaccia frequentemente lo strano pregiudizio che lo Stato, come potestà suprema, non sia, per gli atti che compie in tale sua qualità, assoggettabile ai giudici, affinché non venga a costituirsi, con questi, una sorta di autorità superiore allo Stato. Si dimentica che lo Stato è persona giuridica, ed opera per mezzo di persone fisiche aventi il carattere di suoi organi, e che tra esse vanno annoverati i giudici.

Questi adunque sono proprio lo Stato, o una manifestazione particolarmente elevata di esso; e non un'autorità estranea. I giudici sono lo Stato stesso che si pone come terzo fra i contendenti nelle controversie civili. I giudici sono lo Stato stesso che si sdoppia nella figura del pubblico ministero, parte attiva ai fini dell'esercizio dell'azione penale, e nella figura di terzo che il giudicante assume, fra il pubblico ministero e l'accusato, per assicurare a quest'ultimo una adeguata possibilità di difesa.

I giudici sono infine lo Stato stesso, che si pone ancora una volta come terzo fra il proprio organo amministrativo, che ha esaurito il suo compito di tutela diretta dell'interesse statale, e il singolo che si pretende leso nei suoi diritti civili o politici, o nei suoi così detti interessi

(1) DANTE ALIGHIERI, *Monarchia*, L. I, X (Il numero del capitolo è quello dell'edizione del centenario, curata dalla Società Dantesca Italiana, Firenze 1921; nelle edizioni anteriori la frase si trova generalmente nel capitolo che porta il numero XII).

(2) DANTE ALIGHIERI, *Monarchia*, L. I, XII, (XIV).

(3) Ev. sec. Matthaëum, XX, 25-28; sec. Marcum, X, 42-45; sec. Lucam, XXII, 24-27.

legittimi (1) ; sono lo Stato che procede ad un riesame dell'operato dell'amministrazione attiva, in forma contenziosa e sulla base della parità processuale.

Per ogni verso quindi si afferma l'esigenza concettuale del rispetto, da parte dello Stato, della spiritualità della persona umana nei cittadini, unico fondamento della stessa personalità collettiva dello Stato e di ogni sana democrazia (2) ; esigenza che è sempre presente allo spirito dei giudici, investiti appunto dallo Stato della missione di realizzarla in concreto.

Similmente, per ogni verso si affermano idealmente l'identità di oggetto e l'unità sostanziale della giurisdizione, che sussistono anche ammettendosi la specializzazione dei giudici.

L'ALTA FUNZIONE DI CONTROLLO DELLE SEZIONI UNITE.

21. — Avete inteso in qual modo abbia funzionato, nel periodo che esaminiamo, la Corte a Sezioni Unite. Questo alto consesso è il tribunale chiamato, dalla legge 31 marzo 1877, a salvaguardare i limiti nei quali deve svolgere la propria attività ciascuna delle giurisdizioni particolari. Tale sua autorità, sorta storicamente come felice coronamento della legge 20 marzo 1865 allegato E, che deferiva alla giustizia ordinaria tutte le controversie per diritti civili o politici, comunque vi fosse interessato lo Stato, si è conservata intatta, per il prestigio di cui la Corte ha saputo rivestire le sue decisioni. Si è anzi imposta al legislatore del cesso regime, pur proclive alla esaltazione formale dello Stato al di sopra dei cittadini ; onde i due codici di procedura l'hanno riconosciuta e rafforzata.

Si ha in ciò un caso tipico di sviluppo intrinseco di un istituto giuridico pienamente ed efficacemente affermatosi, e che finora ha trovato la sua maggiore espressione in una legge di carattere tecnico e cioè la legge 7 gennaio 1929 n. 4. Questa, nello stabilire le disposizioni generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie, ha attribuito alle Sezioni Unite il potere di dichiarare inapplicabili le norme

(1) Per l'esatta definizione degli interessi legittimi in contrapposto ai diritti pubblici soggettivi e per la dimostrazione che costituisce un vero e proprio diritto subbiiettivo la pretesa del singolo verso l'amministrazione diretta ad ottenere l'esercizio del potere discrezionale con osservanza di forme, di limiti di competenza, e senza deviare dalle finalità imposte dalla legge all'amministrazione stessa, piace ricordare il discorso inaugurale dell'anno 1910, pronunciato da una delle più eminenti personalità che abbiano onorato la Procura Generale della Corte Suprema, ORONZO QUARTA. In tale discorso è richiamato il pensiero di LUDOVICO MORTARA, che successivamente fu anch'egli uno dei più illustri Procuratori Generali.

(2) La vera e sana democrazia auspicata in questi giorni da un'altissima parola.

introdotte da leggi ad essa posteriori, quando siano in contrasto con le sue disposizioni generali suddette o con disposizioni della parte generale del codice penale (art. 1 e 23) (1).

Sia consentito l'augurio che, nell'opera di ricostruzione a cui si accinge, il legislatore volga le sue cure al sempre maggiore perfezionamento e alla sempre più ampia utilizzazione di questo istituto. E poichè nei programmi di ricostruzione si è più di una volta, alluso alla convenienza di istituire un alto controllo giudiziario su la costituzionalità delle leggi, sia consentito accennare che, ove si accogliesse tale concetto, l'affidare il controllo alla Corte Suprema a Sezioni Unite, anche opportunamente integrate, sarebbe conforme alla nostra migliore tradizione.

*
* *

Eccellenze, Signori,

L'espressione di questi miei sentimenti culmina nel voto che la nostra Patria risorga per il senno illuminato del Governo, per la dedizione integrale al loro ufficio delle persone investite di pubblica autorità, per la concordia e il senso di dovere e di responsabilità di tutti i cittadini.

Con tale voto, Signor Primo Presidente, ho l'onore di chiedere a Vostra Eccellenza che nel nome augusto di Sua Altezza Reale Umberto di Savoia, Luogotenente Generale del Regno, voglia dichiarare aperto il nuovo anno giudiziario.

(1) È opportuno ricordare che le Sezioni Unite si sono valse di questo loro potere nella recente sentenza, sopra richiamata al n. 14 in fondo.