

GAETANO MIRAULO

PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

**DISCORSO PER L'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1949**



SOCIETÀ ANONIMA EDITRICE "TEMI" - ROMA

*Discorso pronunciato il 5 gennaio 1949
nell'Assemblea Generale della Corte
Suprema di Cassazione*

*Signor Presidente della Repubblica,
Signor Primo Presidente e Signori della Corte Suprema,
Signori,*

1. — Sento grandemente l'onore e la responsabilità di parlare a questa tradizionale, solenne Assemblea, davanti al Capo dello Stato, eletto per la prima volta dal Parlamento, cui porgo il deferente saluto dell'Ordine giudiziario e mio, e ad una così eletta rappresentanza degli uffici direttivi del paese; in questa Roma, dove la vita del diritto ebbe le sua prima origine ed ineguagliato sviluppo, e dove risunò ammonitore l'insegnamento di Cicerone: debbono i cittadini essere servi delle leggi, se vogliono essere liberi da ogni altra servitù.

L'ITALIA DI OGGI

2. — L'anno 1948 ha segnato il centenario del nostro Risorgimento, di quel glorioso moto di spiriti e di armi che, con l'indipendenza dallo straniero, diede all'Italia la libertà e l'unità. A cento anni di distanza, un altro non meno miracoloso risorgimento può annoverare il nostro popolo, che ha saputo risollevarsi dal baratro in cui era caduto dopo una disastrosa guerra perduta e le rovine immani di essa e del dopoguerra.

L'anno testè decorso ha veduto intensificarsi, infatti, gli sforzi per la ricostruzione del paese, che ha fatto notevoli e confortanti progressi. Ed ha veduto la prima attuazione dei nuovi ordinamenti consacrati nella Costituzione. Questa attende solo di essere integrata

da alcune leggi, che ne consentano la compiuta attuazione: urgenti, fra tutte, le norme sul Consiglio Superiore della Magistratura, organo costituzionale, presieduto dal Presidente della Repubblica, attinente alla divisione e all'equilibrio dei poteri ed essenziale per raggiungere quella autonomia e quell'indipendenza della Magistratura che la nuova Carta ha solennemente consacrato a tutela delle funzione giudiziaria.

IL FUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA

3. — Alla graduale ricostruzione del paese si accompagnano segni favorevoli anche nel campo della giustizia durante lo scorso anno.

Dalle relazioni che i Procuratori Generali delle Corti di appello hanno avuto la cortesia di inviarmi risulta come, fatta eccezione per alcune circoscritte zone del paese, le forme più gravi di delinquenza — omicidi, rapine commesse da delinquenti associati in bande, rivolte contro l'autorità dello Stato — siano venute diminuendo di numero.

A ciò hanno contribuito, sia il progressivo riaffermarsi della coscienza collettiva, sia la consapevole severità con la quale i giudici hanno colpito i responsabili dei delitti più gravi; vi ha contribuito ancora l'opera coraggiosa e tenace delle forze di polizia, opportunamente potenziate.

Queste forze, prima fra tutte l'arma dei Carabinieri, hanno spesso segnato col sangue la via del loro oscuro dovere. A tutti i caduti di questa civile battaglia per la sicurezza dei cittadini e dello Stato, a tutti coloro che diuturnamente ancora la combattono, vada il saluto riconoscente del popolo italiano.

Purtroppo, invece, la delinquenza minorile si è mantenuta senza flessioni apprezzabili. Più degli altri i giovanissimi, sorpresi dalla guerra nel delicato periodo della loro formazione, hanno risentito degli sconvolgimenti che le sventure abbattutesi sul Paese hanno prodotto nel costume e nella morale.

L'opera di bonifica umana sarà in questo campo più lenta e difficile, ma deve essere perseguita e condotta con generosa energia.

La lotta contro il delitto non deve essere combattuta soltanto nei tribunali. La giustizia che reprime è necessaria e sacra, ma essa non deve andare disgiunta dalle molteplici forme della prevenzione, tra le quali ha precipua importanza una illuminata giustizia sociale.

Molti reati hanno per causa principale la miseria, l'ignoranza, la disoccupazione, la promiscuità dei sessi cui è condannata la infanzia dei poveri, tutto il triste corteggio delle diseguaglianze sociali.

Molto si è fatto in questo senso, ma molto rimane ancora da fare.

Quanto alla litigiosità, mi riferiscono i Procuratori Generali che quasi ovunque le controversie civili sono aumentate di numero in relazione al progressivo incremento della produzione e dei traffici ed alla accresciuta fiducia nell'azione della giustizia.

Tale fiducia, che è la base prima di ogni civile convivenza, perchè in essa affonda le sue radici la generale spontanea osservanza delle leggi che è garanzia dei diritti di ciascuno nella libertà di tutti, sarebbe di gran lunga maggiore se la magistratura fosse posta in condizioni tali da poter assolvere appieno la sua funzione.

Oggi, invece, tale assolvimento è affidato quasi esclusivamente al senso del dovere ed allo spirito di sacrificio dei giudici e dei loro ausiliari. Ma senso del dovere e spirito di sacrificio non possono supplire alla gravissima deficienza di magistrati e funzionari, alla mancanza di sedi decorose o anche solo adatte, alla inesistenza di ogni moderno strumento di lavoro.

È questo un quadro delle condizioni nelle quali si amministra la giustizia in Italia che sarebbe grave colpa tacere. Esso però non è solo di oggi, ma è antico, anzi è doveroso riconoscere che, nei limiti dei suoi mezzi, il dicastero della Giustizia, specie negli ultimi tempi, ha cercato di superare le accennate deficienze, assai aggravate al termine della guerra e dell'invasione con opera non facile di ricostruzione.

E mi sia consentito di ricordare che anche di recente il Parlamento e il congresso di Firenze dei Magistrati (1), al quale con rammarico non potei intervenire, hanno compiutamente portato a pubblica conoscenza questa penosa situazione, invocando nell'interesse di tutti i necessari rimedi.

Occorre provvedere, e provvedere una buona volta radicalmente.

La nuova Carta ha poste le necessarie premesse riconoscendo alla magistratura una posizione costituzionale, dandole l'indipendenza, creando un Consiglio Superiore a cui la presidenza del Capo dello Stato conferisce il maggiore prestigio, mentre l'intervento di uomini eletti dal Parlamento assicura la possibilità che i problemi della

(1) Il congresso ha avuto luogo nei giorni 30-31 ottobre e 1-2 novembre 1948.

giustizia siano conosciuti anche fuori del nostro Ordine, che per troppo tempo li ha sofferti da solo senza aver i mezzi per risolverli.

Ora bisogna completare l'opera, se non si vuole che quelle affermazioni solenni rimangano vane.

Vi saranno certo sacrifici da compiere, ed essi vanno compiuti con lieto animo, sicuri di soddisfare ad un sacro dovere verso il popolo, e di rafforzare la compagine ed il prestigio dello Stato.

L'ATTIVITA' DELLA CORTE SUPREMA

4. — Venendo ad illustrare il lavoro compiuto dalla Corte Suprema nell'anno decorso, premetto alcune cifre che nell'evidenza del loro significato dispensano da lungo commento.

Al 1° gennaio 1948 i ricorsi civili pendenti avanti alle Sezioni Unite civili erano 458; a questi ne vanno aggiunti 89 che pendevano presso il ruolo generale e il Massimario; durante l'anno ne sopravvennero 233; 594 furono decisi, cosicchè al 31 dicembre 1948 i ricorsi pendenti erano 186 e cioè 272 in meno che al 31 dicembre dell'anno precedente.

Per ciò che concerne le Sezioni Unite penali, i ricorsi pendenti al 1° gennaio 1948 erano 32; 274 sopravvennero e 94 furono decisi nel corso dell'anno, di modo che la pendenza al 31 dicembre 1948 era di 212, con un aumento di 180 ricorsi.

Quanto alle sezioni singole, 2524 erano i ricorsi civili pendenti, a cui ne vanno aggiunti 2824 che pendevano presso il ruolo generale e il Massimario; 3565 sopravvennero durante il 1948 e 2835 furono decisi, cosicchè la pendenza all'inizio del nuovo anno giudiziario è di 6078, il che segna un aumento alquanto rilevante rispetto all'anno precedente.

I ricorsi penali pendenti al 1° gennaio 1948 erano 9436; essendo stati decisi 6898 — dei quali ben 3414 in camera di consiglio su requisitorie scritte — ed essendone pervenuti 11851, la pendenza al 31 dicembre 1948 era di 14.389, e cioè di 4953 procedimenti in più che al 31 dicembre 1947.

Chi conosce le caratteristiche del giudizio di cassazione e il numero dei magistrati addetti alla Corte, sa cosa significano queste cifre. Il nuovo anno giudiziario si apre mentre sono pendenti avanti al Supremo Collegio ben 20.865 ricorsi, 6264 civili e 14.601 penali. È un numero imponente, che però sarebbe stato certo maggiore se la Corte Suprema, sotto l'infaticabile impulso del suo Primo Presidente.

non avesse moltiplicato gli sforzi per fronteggiare l'immane lavoro, di cui la Procura Generale ha pure risentito un forte aggravio.

Sono stati aumentati il numero delle udienze e il numero dei ricorsi portati in discussione ad ogni udienza, ma si è raggiunto un limite oltre il quale non è materialmente possibile andare. D'altra parte, il numero dei ricorsi che attendono di essere esaminati ha, esso pure, raggiunto un limite che non potrebbe essere superato senza danno grave per la giustizia.

I Capi della Corte Suprema non hanno ommesso di segnalare al Ministro Guardasigilli la serietà della situazione ed i mezzi indispensabili per impedire che essa ulteriormente peggiori, ma è da ritenere che provvedimenti di più vasta portata siano necessari per ricondurre ad una stabile normalità il funzionamento del massimo organo giudiziario dello Stato.

Anche nell'anno testè decorso la Corte Suprema ha avuto occasione di pronunciare numerose sentenze degne di menzione per l'importanza dei principii affermati.

GIURISPRUDENZA CIVILE

5. — Conviene segnalare anzitutto la sentenza pronunciata dalle Sezioni Unite civili (2), circa il fondamento e i limiti del sindacato giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi nel quadro dell'ordinamento costituzionale provvisorio vigente dalla caduta del regime fascista fino all'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, e cioè delle norme sopravvissute dello Statuto albertino, del decreto legge luogotenenziale 25 giugno 1944 n. 151 e del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946 n. 98. Tale sentenza fu emanata su ricorso proposto, nell'interesse della legge, da questa Procura Generale contro una sentenza della Corte di Appello di Torino, che aveva qualificato incostituzionale il decreto del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947 n. 277, col quale erano state istituite delle Commissioni agrarie arbitrali (con carattere di giurisdizioni speciali) investite della cognizione di alcune controversie tra locatori e affittuari di fondi rustici.

Accogliendo l'impugnazione, la Suprema Corte ha preliminar-

(2) Sentenza n. 401 del 15 marzo 1948, p. pres. Ferrara; est. Anichini; p. m. De Villa in causa *Proc. Gen. Corte Suprema di Cassazione c. Negro ed altri*.



mente ricordato, agli effetti della legittimità del sindacato giurisdizionale, che, mentre con l'art. 4 del decreto legge 25 giugno 1944 n. 151 era stata attribuita al Governo, finchè non fosse entrato in funzione il nuovo Parlamento, l'attività legislativa ordinaria senza distinzione di materia e all'infuori di ogni sindacato parlamentare o giudiziario, in un secondo tempo, con l'art. 3 primo comma del decreto legislativo 16 marzo 1946 n. 98, venne disposto che, durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione, il potere legislativo restava delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali dovevano essere deliberate dall'Assemblea Costituente.

Ciò premesso, e poichè il decreto legislativo n. 277 del 1947, che aveva istituito le suddette Commissioni agrarie arbitrali, era stato emanato sotto l'impero dell'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1946 n. 98, la Suprema Corte, con penetrante disamina, ha rilevato che la delega del potere legislativo al Governo, enunciata nello stesso art. 3, non aveva i requisiti di una delega in senso tecnico ed era piuttosto un'attribuzione diretta e temporanea di competenza legislativa da parte del Governo a sè stesso, determinata da ragioni di necessità, ma contenuta entro i limiti summenzionati, dai quali rimaneva esclusa, fra l'altro, la materia costituzionale. Ed appunto nel controllo dell'osservanza di tali limiti trova fondamento la legittimità del sindacato giurisdizionale diretto alla tutela dei diritti soggettivi del singolo in cui si compendia la garanzia del principio fondamentale della divisione dei poteri.

Nel merito le Sezioni Unite hanno ritenuto che il decreto legislativo 1° aprile 1947 n. 277, con le sue norme istitutive di una giurisdizione speciale, non abbia legiferato « in materia costituzionale » e non abbia quindi ecceduto i limiti posti alla funzione legislativa temporaneamente attribuita al potere esecutivo. Invero nella predetta materia, la quale attiene all'essenza e alle funzioni dei poteri fondamentali dello Stato, alla loro disciplina giuridica, alla reciproca posizione, ai loro rapporti, non rientra l'ordinamento giudiziario che non è presupposto dell'esercizio della funzione giudiziaria, ma è una disciplina interna di quella funzione e del potere che vi corrisponde in sè considerato, nella sua organizzazione e nella sua isolata attività.

La Corte Suprema peraltro non ha omissso di segnalare che la sua decisione è informata al principio dell'ordinamento costituzionale provvisorio vigente nel momento in cui la sentenza della Corte di

Appello di Torino venne pronunciata, principio che non si può considerare abrogato dalle norme della Costituzione della Repubblica che sanciscono il divieto della istituzione di giurisdizioni speciali per l'avvenire, in quanto di quel principio permane l'efficacia, in via transitoria, per la durata di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, durante i quali si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti (3).

6. — Ad una interessante elaborazione giurisprudenziale, sviluppata coordinatamente attraverso alcune decisioni delle Sezioni Unite, ha dato luogo la delicata materia della rivedibilità dei prezzi nei contratti di appalto e di pubblica fornitura con lo Stato, in relazione, particolarmente, alla contestata validità ed ai giuridici effetti delle clausole, frequentemente introdotte in cotali contratti durante il periodo bellico, con le quali si conveniva fra le parti di addivenire alla revisione ricorrendo determinate variazioni nell'andamento delle quotazioni delle materie prime e dei salari operai.

Si disputava se tali clausole potessero considerarsi attributive di veri diritti soggettivi alla revisione o di soli interessi legittimi, tenuto conto del principio della immutabilità che governerebbe questo sistema di rapporti a tutela del pubblico erario e della stabilità dei bilanci.

In particolare si disputava sulla compatibilità di tali diritti, sorti sulla base di contratti anteriori, con la regolamentazione derivante dai R. D. L. 21 giugno 1938 n. 1296 (4) (in tema di appalti) e 13 giugno 1940 n. 901 (in tema di forniture), i quali avevano rielaborata organicamente la materia attribuendo alla pubblica amministrazione la facoltà della revisione dei prezzi, ma concedendo peraltro alle ditte interessate, contro i relativi provvedimenti, un diritto di impugnativa devoluto alla competenza del Ministro, assistito da una speciale Commissione: competenza che si contestava potesse essere derogata dalle clausole compromissorie per solito inserite nei contratti, od altrimenti contemplate nei capitoli generali, di deferimento delle controversie insorgende a collegi arbitrali.

In proposito le Sezioni Unite (5), dopo aver riconosciuto, in base

(3) Art. VI Disp. trans. della Costituzione.

(4) Integrato con legge 9 luglio 1940 n. 1137.

(5) Sent. n. 326 del 28 febbraio 1948, p. pres. Ferrara; est. Zappulli; p. m. Macaluso, in causa *Ansaldo e. Ministero della Guerra*.

al principio fondamentale dell'autonomia della volontà contrattuale, la legittimità delle clausole di revisione anche come attributive di veri diritti soggettivi, hanno ritenuto peraltro di poter desumere dal coordinato sistema delle norme, la istituzione in materia di una vera e propria giurisdizione speciale con competenza esclusiva — sia in tema di diritti che di interessi legittimi — impersonata nel Ministro, con l'assistenza della commissione di cui sopra. Figura questa — del Ministro giudice — non nuova nel nostro ordinamento, particolarmente in materia finanziaria (6), e nella specie giustificata da superiori esigenze di celerità e di armonia di criteri nella risoluzione di contestazioni relative a rapporti di tanta importanza per l'economia dello Stato.

E riconosciuto, d'altra parte (7), non esistere nel nostro diritto processuale, nè in quello sostanziale, un principio generale in base al quale dovrebbe escludersi la compromettibilità in arbitri delle vertenze devolute alla competenza delle giurisdizioni speciali, salvo la ricorrenza eventuale di speciali disposizioni proibitive, le Sezioni Unite ammettevano la legittimità e la possibile efficacia di eventuali clausole derogative alla accennata competenza del Ministro, ma solo qualora risultasse esplicita all'oggetto e riferita inequivocabilmente anche alla particolare materia della revisione, la volontà compromissoria; ai quali fini non sarebbe invece sufficiente il solo generico o implicito richiamo alle clausole di stile dei capitolati generali.

7. Ad un elevato dibattito dinanzi alle Sezioni Unite hanno dato luogo le controversie insorte sulla validità delle cartelle obbligazionarie emesse dai comuni di Milano e di Genova sotto il governo della sedicente repubblica sociale italiana (8).

La disputa dinanzi al Supremo Collegio, al quale i predetti comuni avevano presentato istanze per regolamento di giurisdizione.

(6) R. D. L. 26 aprile 1933 n. 332 sulle contestazioni in materia di agevolazioni tributarie per gli acquisti di beni immobili effettuati da istituti di credito: Cass. sent. n. 2005 del 14 luglio 1942; R. D. L. 3 dicembre 1934 n. 1951 sui trasferimenti di fondi rustici gravati da mutui ipotecari: Cass. sent. n. 1184 del 24 aprile 1941 e n. 2913 del 23 luglio 1939.

(7) Sent. n. 326 già citata; sent. n. 1384 del 5 agosto 1948, p. pres. Ferrara; est. Piacentini; p. m. Eula, in causa *Bombrini Parodi Delfino c. Ministero della Guerra*; conf. altra recentissima in corso di pubblicazione.

(8) « Prestito obbligazionario Città di Milano » e « Prestito S. Giorgio ».

consisteva nel determinare se l'autorità giudiziaria ordinaria fosse competente a giudicare sulle domande proposte dagli obbligazionisti per ottenere il riconoscimento delle loro ragioni creditorie.

I ricorrenti avevano dedotto il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in quanto si sarebbe dovuta controllare la validità degli atti deliberativi ed autorizzativi per la emissione dei prestiti.

La Corte ha respinto questa tesi (9), esattamente osservando che la distinzione tra la fase formativa della volontà dell'ente e la fase negoziale di diritto privato non aderisce al sistema della legge sul contenzioso amministrativo (10), che stabilisce, come criterio di ripartizione delle controversie tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa, soltanto la distinzione tra diritto e interesse.

La giurisdizione amministrativa è bensì competente a giudicare sulla impugnazione degli atti intervenuti nella formazione della volontà dell'ente se il contratto non si sia perfezionato e vi sia solo un interesse legittimo da far valere, ma dopo la formazione del rapporto contrattuale il sindacato di legittimità sui predetti atti appartiene alla stessa autorità giudiziaria, alla quale è affidata la tutela dei diritti nascenti dal contratto.

8. — Le Sezioni Unite (11) sviluppando concetti già elaborati in precedenti decisioni, hanno avuto occasione di portare ad una nuova singolare applicazione il principio della così detta responsabilità della pubblica amministrazione per fatti leciti, argomentando, fra l'altro, anche in base alla norma dell'art. 42 della nuova Costituzione.

Si verteva in tema di danni risentiti da un edificio in Napoli a causa della ostruzione di una fogna stradale per mancato espurgo. Gli attori avevano fondato la loro domanda sul diritto di proprietà che essi vantavano sull'immobile ed avevano chiesto il rimborso della somma occorsa per lavori che il perito aveva fatto eseguire per ovviare al pericolo grave e prossimo di rovina, derivante dalla ostruzione del canale stradale che avrebbe dovuto convogliare le acque pluviali.

(9) Sent. n. 778 del 22 maggio 1948; Sez. Un.; p. pres. Ferrara; est. Pasquera; p. m. Eula, in causa *Comune di Genova* contro *Barbieri* e altri. Sent. n. 780 del 22 maggio 1948; Sez. Un.; p. pres. Ferrara; est. Pasquera; p. m. Eula, in causa *Comune di Milano* contro *Fraceti* e altri.

(10) Legge 20 marzo 1865 n. 2248. All. E (artt. 2, 4, 5).

(11) Sent. n. 436 del 19 marzo 1948, p. pres. Ferrara; est. Pasquera, p. m. Santoni, in causa *Azienda Autonoma statale della strada c. Sannino, Comune di Napoli* e altro.

Le Sezioni Unite hanno affermato che il sacrificio indennizzabile della proprietà privata, già riconosciuto dall'art. 29 dello Statuto Albertino e ora riaffermato nell'art. 42 della Costituzione della Repubblica Italiana, sussiste oltre che nel caso di espropriazione di beni per causa di pubblica utilità e in quello di danneggiamento della proprietà stessa per l'esecuzione di un'opera pubblica, anche quando, per omessa manutenzione, sia venuta meno la funzionalità dell'opera e, indipendentemente da colpa dell'amministrazione, l'opera pubblica abbia dato causa al danno sofferto dal privato, come se fosse stata inizialmente eseguita in modo da arrecare danno.

La situazione che si produce è analoga a quella prevista nell'art. 46 della legge 25 giugno 1865, n. 2259 sulla espropriazione per causa di pubblica utilità, ricollegandosi il fatto omissivo alla esistenza dell'opera dalla quale deriva la perdita o la diminuzione del diritto.

Il giudice ordinario, condannando la pubblica amministrazione, non sindacava l'operato di questa nell'ambito del suo potere discrezionale, bensì attua il principio fondamentale di diritto pubblico, per il quale i danni, ancorchè legittimi, debbono essere compensati con un'equa indennità.

9. — Le Sezioni Unite hanno delineato le caratteristiche, i compiti e le finalità delle fabbricerie alla luce della legislazione concordataria in una perspicua sentenza che non può essere omessa in questa rassegna (12).

I testi legislativi del diritto positivo in materia sono costituiti dall'art. 29 lett. A del Concordato 11 febbraio 1929 (reso esecutivo con legge 27 maggio 1929 n. 810) e dalla successiva legge di applicazione 27 maggio 1929 n. 848 (artt. 15 e 16), nonchè dal regolamento approvato con R. D. 2 dicembre 1929 n. 2262 (artt. 33-35) successivamente modificato dal R. D. 28 settembre 1935 n. 2032.

Risulta dalle varie disposizioni delle citate leggi che le fabbricerie sono amministrazioni pubbliche, di carattere misto civile ed ecclesiastico per i templi di particolare importanza storica, architettonica ed artistica, con piena autonomia e con disciplina giuridica diversa da quella degli enti di culto di cui le fabbricerie stesse devono

(12) Sent. n. 969 del 22 giugno 1948, p. pres. Ferrara; est. Piacentini; p. m. Eula, in causa *Salvatori c. Procuratoria S. Marco di Venezia*.

considerarsi ausiliari, e cioè delle mense vescovili o abbaziali, dei capitoli cattedrali, dei capitoli delle collegiate, delle parrocchie, delle Chiese e dei Santuari officiati nell'interesse pubblico dei fedeli, ma senza una particolare e propria giurisdizione di cura d'anime.

Risulta quindi come, attraverso le fabbricerie, lo Stato esercita la sua sorveglianza, tutela e vigilanza per tutto ciò che riguarda in largo senso gli edifici di culto, al fine di conservare un demanio pubblica speciale di alto interesse nazionale per il suo valore storico, artistico, architettonico.

Le fabbricerie realizzano una felice collaborazione dello Stato e della Chiesa per un'alta finalità di interesse pubblico, come prova la loro duplice dipendenza, da un lato quali ausiliari degli enti di culto, dall'altro come ausiliari della Direzione generale dei culti (Ministero dell'Interno) e della Direzione generale antichità e belle arti (Ministero della Pubblica Istruzione).

In quanto pubbliche amministrazioni, i rapporti di impiego dei loro dipendenti rientrano nella competenza esclusiva del Consiglio di Stato a norma dell'art. 29 T. U. 26 giugno 1924 n. 1054.

10. — Le Sezioni Unite, consolidando la loro giurisprudenza anteriore, hanno ulteriormente definito, in due sentenze (13), i limiti ed il contenuto dei poteri delle Commissioni per le controversie relative alla requisizione degli alloggi, previste dall'art. 4 del D. L. 25 maggio 1948, n. 425.

In relazione all'art. 13 della legge, per cui è ammesso ricorso avverso alle decisioni di dette commissioni solo *per motivi inerenti alla giurisdizione*, le Sezioni Unite hanno anzitutto ribadito, con una singolare applicazione alla materia contemplata, la differenza fra l'eccesso di potere giurisdizionale e l'eccesso di potere amministrativo, secondo il noto concetto per cui l'eccesso giurisdizionale può aversi soltanto in caso di esercizio, da parte del giudice speciale, di una potestà dalla legge riservata agli organi legislativi o amministrativi, o non consentita ad alcun pubblico potere. Conseguentemente, mentre non commette eccesso di potere giurisdizionale sindacabile dal Supremo Collegio la commissione la quale, esplicando il sinda-

(13) Sent. n. 20 del 10 gennaio 1948, pres. Messina S.; est. Lombardo; p. m. Eula, in causa *Cortesi c. Pacifico*; sent. n. 129 del 28 gennaio 1948, pres. Messina S.; est. Cataldi; p. m. Macaluso, in causa *Adinolfi c. Ugolini*,

cato di legittimità demandatogli dalla legge, omette di rilevare il presunto eccesso di potere amministrativo in cui sarebbe incorso il Commissario per gli alloggi nell'emettere il suo provvedimento, deve ritenersi che invece commetta eccesso di potere giurisdizionale, censurabile dalla Suprema Corte, la Commissione che, violando i limiti segnati dalla legge alla sua competenza, abbia annullato il provvedimento impugnato, non per riscontrate violazioni di legge, ma esclusivamente per ragioni di merito, procedendo al riesame completo della contestazione anche nei suoi presupposti di fatto.

La Cassazione inoltre ha avuto occasione di prendere in esame i limiti entro i quali le commissioni predette possono svolgere la loro attività nell'ambito del sindacato ad esse attribuito.

Si era verificato il caso che il Commissario degli alloggi, nell'emettere un decreto di derequisizione, aveva ommesso di ingiungere all'assegnatario il rilascio, a favore del locatario, dell'immobile derequisito. La Commissione, alla quale l'assegnatario aveva fatto ricorso, nel confermare il decreto del Commissario, aveva, in sostituzione di quest'ultimo, ordinato il rilascio dell'immobile.

La Suprema Corte doveva stabilire se tale statuizione fosse consentita dal sindacato di pura legittimità conferito alla Commissione. Le Sezioni Unite hanno deciso per l'affermativa (14), osservando che il predetto sindacato importa limiti di cognizione, ma non nell'applicazione diretta della norma giuridica al caso concreto. Pertanto il controllo della Commissione sul decreto di derequisizione può esercitarsi, non soltanto con una statuizione negativa, che gli tolga ogni efficacia, ma anche con una pronuncia positiva, che lo integri di un requisito necessario alla sua esecutorietà, qual'è, per l'appunto, la ingiunzione di lasciare disponibile l'immobile.

11. — Altro grave e delicato argomento, del quale si è occupata la Suprema Corte nel decorso anno, è quello della esenzione della tassa (più propriamente imposta) di manomorta degli interessi del Prestito redimibile 3 % (15) e del prestito denominato « Rendita 5 % » (16). La questione era stata già risolta in senso affermativo

(14) Sent. n. 863 dell'8 giugno 1948; Sez. Un; pres. Messina; est. Gabrielli; p. m. Santoni, in causa *Costantino c. Frongillo*.

(15) Emesso in base al R. D. L. 3 febbraio 1934 n. 60.

(16) Emesso in base al R. D. L. 20 settembre 1935 n. 1684.

dalla prima Sezione (17). Tuttavia tale decisione non aveva appagato gli organi fiscali, i quali avevano continuato a pretendere il pagamento della imposta. Laonde, a eliminare dubbi e incertezze, è opportunamente intervenuta la parola autorevole delle Sezioni Unite (18), che, con perspicua chiarezza, hanno ribadito l'insegnamento della prima Sezione.

Non mi sembra che da tale soluzione della questione si possa con serio fondamento dissentire. Infatti la legge tributaria sulla manomorta (19), allo scopo di incoraggiare gli enti morali ad investire una parte cospicua dei loro beni in titoli di debito pubblico, ed in considerazione del parallelismo funzionale esistente fra le due tasse, ha stabilito che sono soggette alla tassa di manomorta solo le rendite dei beni degli enti morali che si computano per la tassa di successione. Ne deriva che, poichè il Prestito redimibile 3 % e la Rendita 5 % sono per tassative disposizioni di legge (20) esenti dalla tassa di successione, i loro interessi non possono ritenersi soggetti alla tassa di manomorta.

12. — Deve essere anche ricordata la sentenza, con la quale il Supremo Collegio ha affrontato la questione sulla decorrenza del termine per ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria avverso le decisioni della Commissione Centrale per le Imposte Dirette, nel caso in cui la pubblicazione del ruolo avvenga dopo la notifica della decisione della Commissione.

Interpretando l'art. 34 della legge 8 giugno 1936 n. 1311 (21), la Corte ha stabilito la massima che il predetto termine decorre dalla notifica della decisione, se il tributo sia stato iscritto a ruolo e questo

(17) Sent. n. 1545 del 21 giugno 1943, pres. Messina; est. De Feo; p. m. Feraudo. in causa *Consiglio Istituti Ospitalieri di Milano c. Amministrazione Finanze*.

(18) Sent. n. 496 del 5 aprile 1948, p. pres. Ferrara; est. Piacentini; p. m. Santoni. in causa *Cassa Risparmio e Deposito di Prato c. Amministrazione Finanze*.

(19) Artt. 1 e 9 della legge 30 dicembre 1923 n. 327.

(20) Art. 13 R. D. L. 3 febbraio 1934 n. 60; art. 17 R. D. L. 20 settembre 1935, n. 1684.

(21) Tale articolo dispone testualmente « Le decisioni della Commissione Centrale debbono essere notificate entro il termine di tre mesi dal giorno in cui esse sono pervenute all'ufficio. Trascorso tale termine la decisione diviene definitiva per l'ufficio, salvo il diritto del contribuente di ricorrere all'autorità giudiziaria nel termine di sei mesi dalla notifica ».

sia stato pubblicato, ma decorre dalla pubblicazione del ruolo, se la notifica sia stata eseguita anteriormente (22).

Con tale decisione, che non ha precedenti in termini, oltre a realizzarsi una più efficace difesa del contribuente nei confronti del fisco, si riconduce ai principii l'interpretazione della norma. Infatti questa deve essere coordinata e posta in armonia con le disposizioni abolitrici del contenzioso amministrativo (23), dal cui combinato disposto risulta, secondo il costante insegnamento della Cassazione (24), che solamente con la pubblicazione del ruolo si verifica per il contribuente la eventuale violazione del suo diritto soggettivo, che può legittimare l'intervento della tutela giurisdizionale. Ispirandosi all'esigenza di tale coordinamento, la surriferita interpretazione inquadra la nuova disposizione nel sistema dei limiti, posti da leggi fondamentali dello Stato, tra l'amministrazione attiva, il contenzioso tributario e la giurisdizione ordinaria.

13. — Anche nella giurisprudenza delle Sezioni singole non sono mancate decisioni che hanno risolto questioni interessanti.

Il tema della influenza della svalutazione monetaria sui rapporti economici tra le parti ha continuato a fornire, sotto varii aspetti, argomento di gravi dibattiti dinanzi al Supremo Collegio.

Tra le sentenze che hanno preso in esame questioni relative a tale argomento, ne ricorderò una, la quale segna una evoluzione degna di rilievo nella giurisprudenza della Cassazione.

È noto che, con sentenza del 23 aprile 1947 (25), la III Sezione si era pronunziata nel senso che la svalutazione della moneta non costituisce l'evento straordinario e imprevedibile, che, a norma dell'art. 1467 cod. civ., giustifica la domanda di risoluzione del contratto per eccessiva onerosità della prestazione. Tale massima aveva però lasciato perplessi gli studiosi e ad essa non erano mancate critiche

(22) Sent. n. 402 del 15 marzo 1948, Sez. Un.; pres. Pellegrini; est. Gabrieli; p. m. Santoni, in causa *Quaglietta c. Amministrazione Finanze*.

(23) Art. 6 primo comma legge 20 marzo 1865 n. 2248, All. E.; art. 53 secondo comma T. U., R. D. 24 agosto 1877, n. 4021; art. 120 Reg. R. D. 11 luglio 1907, n. 560.

(24) Sent. n. 1798 del 12 luglio 1943; sent. n. 1085 del 20 aprile 1942; sent. n. 44 del 7 gennaio 1941; sent. n. 1143 del 2 aprile 1936.

(25) Sent. n. 670 del 23 aprile 1947; Sez. III, pres. Colagrosso; est. Anichini; p. m. Mirto, in causa *Tittarelli c. Calisti* (confr. Discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1948, pagg. 12, 13).

degne di seria considerazione. Nell'anno giudiziario testè decorso, la I Sezione, dopo aver esaminato ulteriormente la questione, in relazione, peraltro, ad una diversa situazione contrattuale, è giunta a conclusioni difformi (26).

Si trattava di stabilire se lo squilibrio contrattuale, determinato dalla svalutazione della moneta, potesse giustificare la risoluzione di un contratto di vendita a esecuzione differita per il pagamento del prezzo.

La Corte, dopo aver premesso che il caso sottoposto al suo esame era sostanzialmente diverso da quello deciso con la sentenza del 23 aprile 1947 (soprattutto perchè il differimento dell'esecuzione derivava dalla natura del contratto e non dalla inadempienza della parte tenuta alla prestazione), è passata ad affrontare e discutere la questione di massima, ed ha affermato che si può far luogo alla risoluzione del contratto per eccessiva onerosità, anche quando lo squilibrio tra le due prestazioni sia determinato dalla svalutazione monetaria.

Parmi pienamente giustificato questo più recente indirizzo giurisprudenziale, che, oltre ad essere in armonia con il fondamento equitativo dell'art. 1467 cod. civ., appare sorretto da ragioni rigorosamente giuridiche.

D'altra parte una interpretazione restrittiva della norma, oltre ad essere in contrasto con i termini generali ed assoluti nei quali essa è redatta, non avrebbe alcuna giustificazione, giacchè, quanto più gravi ed estese sono le conseguenze di un avvenimento straordinario, tanto maggiore è la necessità di porvi riparo.

14. — Com'è noto il codice civile ha generalizzato, nell'art. 1448 cod. civ., l'azione di rescissione per lesione.

È sorta questione a chi debba riferirsi lo stato di bisogno nel caso di contratto concluso per mezzo di mandatario. La Corte (27) ha ritenuto che lo stato di bisogno vada sempre riferito all'alienante, che resterebbe il centro degli interessi negoziali, anche se il mandatario agisca in *rem propriam*.

Ci sembra che qualche riserva possa farsi in quest'ultima ipo-

(26) Sent. n. 88 del 23 gennaio 1948, Sez. I, pres. Brigante; est. Messina; p. m. De Martini, in causa *Benini c. Guagni*.

(27) Sent. n. 140 del 29 gennaio 1948; Sez. I, pres. Messina; est. Pasquera; p. m. Pafundi, in causa *Calabrò c. Cucinotta*.

tesi del *procurator in rem suam*, perchè in tal caso il mandatario è il solo a subire il danno economico ed è anche il solo a cui spetta di decidere sull'opportunità dell'alienazione. Il riferire lo stato di bisogno all'alienante apparisce allora del tutto artificioso e non aderente alla realtà.

15. — Un'ampia sentenza della Corte Suprema ha preso in esame le questioni più importanti relative all'impugnazione dell'adozione. Ai fini di escludere dalla successione del padre adottivo il figlio adottato, quelli che sarebbero stati gli eredi legittimi, se l'adozione non fosse stata valida, assumevano che l'adottato, pur apparendo come figlio legittimo di altri, era figlio adulterino dell'adottante.

Gli attori, per superare l'ostacolo derivante dal principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico familiare, per cui è incontestabile lo stato di figlio legittimo conforme al possesso di stato, sostenevano che la pronuncia in merito avrebbe dovuto produrre i suoi effetti soltanto ai fini successori, senza modificare lo *status* dell'adottato.

La Corte (28) ha osservato che si ha controversia di stato non solo quando si chieda, per un figlio legittimo o naturale, la dichiarazione di uno stato diverso, ma anche quando si contestino praticamente gli effetti specifici dello stato stesso. Pertanto la questione di stato non può essere proposta e decisa in via incidentale con effetti limitati alla controversia in cui è stata proposta.

Ne consegue che non può essere pronunciata, in linea incidentale, la nullità di un'azione per la pretesa qualità nell'adottato, di figlio adulterino dell'adottante, quando egli abbia uno *status* di figlio legittimo altrui, alla stessa guisa che non è consentito impugnare in via principale la legittimità del figlio nato in costanza di matrimonio, che ha a suo favore un possesso di stato conforme all'atto di nascita.

GIURISPRUDENZA PENALE

16. — Nel decorso anno giudiziario, primo dell'entrata in vigore della Costituzione, le Sezioni Unite penali di questa Corte Suprema sono state chiamate a risolvere una questione fondamentale per l'attuazione della nuova Carta: quella relativa alla natura giuridica delle

(28) Sent. n. 776 del 21 maggio 1948; Sez. I, pres. Pellegrini; est. Di Macco; p. m. Enla. in causa *Bonomi c. Galbiati e altri*.

norme in essa contenute ed alla loro efficacia in confronto delle leggi anteriori.

Si sosteneva, in alcuni ricorsi che il D. L. L. 27 luglio 1944 n. 159, concernente le sanzioni contro il fascismo, doveva ritenersi abrogato dalla disposizione contenuta nell'art. 25 della Costituzione, secondo la quale « Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso ».

Ma la Suprema Corte ha respinto tale assunto, affermando che « la Costituzione è un complesso di norme giuridiche, che sono principalmente precettive, ma che possono pure essere soltanto direttive o programmatiche, in quanto hanno per destinatario oltre i soggetti di diritto anche il futuro legislatore ordinario, di fronte al quale la norma giuridica costituzionale è posta in un grado gerarchico più elevato (29) ».

Negli speciali riguardi dell'art. 25 della Costituzione, ha ritenuto che si tratti della enunciazione di un principio direttivo che vincola il futuro legislatore, ma che non può avere efficacia di abrogazione implicita rispetto a norme penali aventi efficacia retroattiva ed emanate per supreme necessità politiche.

In questo modo la Corte Suprema ha stabilito un principio di essenziale importanza, in quanto ha riconosciuto che la Costituzione contiene disposizioni di varia natura ed efficacia, e di esse soltanto alcune sono precettive e di applicazione immediata, cosicchè è necessario caso per caso un attento esame diretto a identificare la categoria a cui appartengono le singole disposizioni.

Questo principio è stato un prezioso strumento per risolvere molte altre gravi e delicate questioni attinenti alla interpretazione della Costituzione, ed è stato seguito anche da alti consessi giudiziari, quali il Consiglio di Stato e il Tribunale Supremo Militare.

In applicazione della predetta distinzione tra norme precettive e norme programmatiche la Corte Suprema ha ritenuto di immediata applicazione l'ultimo comma dell'art. 103 della Costituzione, il quale dispone che i Tribunali militari « in tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per reati militari commessi da appartenenti alle forze armate ».

(29) Sez. Un., ud. 7 febbraio 1948, p. pres. Ferrara; rel. Maiorano; p. m. Battaglini, ric. Marciandò ed altri, c. sent. C.A.S. Asti, e P. M. e De Biase c. sent. C. A. Lucera.

Pertanto ha deciso che fosse competente non già il tribunale militare, ma il giudice ordinario a conoscere dei reati comuni commessi da militari con abuso di tale qualità o durante l'adempimento del servizio (30), cioè dei così detti reati assimilati ai militari.

Molto dubbia si presentava però la questione se fosse competente il giudice militare o quello ordinario nel caso di connessione obbiettiva, cioè nel caso in cui al reato militare commesso da un appartenente alle forze armate, e quindi di competenza del giudice militare, avesse concorso persona estranea alle forze armate.

Le Sezioni Unite, dopo avere in un primo tempo ritenuto la competenza del tribunale militare (31), ripresa in esame la questione, affermarono che « la competenza dei tribunali militari deve « ormai intendersi circoscritta ai soli casi in cui congiuntamente con- « corra la duplice condizione oggettiva e soggettiva di reato militare « commesso da militare, senza possibilità di estensione di tale com- « petenza a casi di connessione con estranei alla milizia o con reati « comuni... ».

« Onde, verificandosi l'ipotesi di reati connessi, soggetti taluni « alla competenza ordinaria e altri a quella militare, dovrà attribuirsi « prevalenza per tutti i reati alla competenza del giudice ordinario « come già era sancito dall'art. 26 c. p. p. 1913, salva la facoltà della « separazione dei procedimenti, che la Suprema Corte potrà eserci- « tare a norma dell'art. 49 comma 2° » (32).

Tale insegnamento, come hanno rilevato le Sezioni Unite (33), non ha alcuna rilevanza in materia di connessione fra reati comuni e collaborazionismo ascritti a militari, giacchè « sia il reato principale « di collaborazionismo sia quello ad esso connesso di omicidio conti- « nuato, ascritti agli imputati, sono entrambi devoluti alla cognizione « del magistrato ordinario, l'uno in forza delle norme eccezionali che « disciplinano la materia, l'altro in virtù della norma contenuta nella « Carta costituzionale che ha limitato la competenza dell'autorità giu- « diziaria militare ».

(30) Sez. Un., C. C. 10 aprile 1948, pres. e rel. De Ficchy; p. m. Ebner, confl, in proc. *Sparaini*.

(31) Sez. Un., C. C. 10 aprile 1948, pres. e rel. De Ficchy; p. m. Ebner, confl, in proc. *Gramighi* ed altri.

(32) Sez. Un. C. C. 26 giugno 1948, pres. e rel. De Ficchy; p. m. Ebner, confl, in proc. *Mele*.

(33) Sez. Un., C. C. 11 settembre 1941, pres. De Ficchy; rel. Giglio; p. m. Battagliani, ric. *Colini* e *Brizio*.

17. — Tra le altre decisioni delle Sezioni Unite penali meritano di essere segnalate due relative alla confisca: la prima in tema di confisca per reatiannonari, la seconda in tema di confisca dei beni per i reati previsti dalla legislazione antifascista.

Circa la confisca per reatiannonari, eliminando un contrasto sorto tra le singole Sezioni, le Sezioni Unite hanno deciso che non è applicabile la confisca nel caso di proscioglimento, anche se questo è determinato dall'estinzione del reato per amnistia. In questa decisione il Supremo Collegio osserva che, « mentre le tesi finora con-
« trastanti, erano evidentemente determinate dalla primitiva imposta-
« zione legislativa, la quale riportava la confisca annonaria nei ter-
« mini dell'istituto generale della confisca quale risulta dalle dispo-
« sizioni dell'art. 240 c. p., l'esame completo della legislazione in
« *subiecta materia* portava alla conclusione che il legislatore, al fine
« di eliminare incertezze e contrasti, aveva attribuito alla confisca
« annonaria una fisionomia particolare, per la quale, mentre, da un
« lato essa si presenta con linee di maggiore severità ed estensione
« in confronto alla confisca comune allo scopo di una più sicura pre-
« venzione dal grave pericolo del turbamento della pubblica opi-
« nione, dall'altro essa è subordinata all'accertamento del fatto reato,
« che solamente mediante sentenza di condanna può essere com-
« piuto » (34).

18. — Quanto alla confisca dei beni per i reati politici, le Sezioni Unite sono ritornate sopra la decisione (35) con la quale avevano stabilito che la confisca stessa avesse carattere di sanzione civile specifica per il danno cagionato alla collettività dei cittadini, e che, come tale essa fosse svincolata dalle vicende dell'azione penale e sopravvivesse a tutte le cause di estinzione del reato e della pena. Invece ora le Sezioni Unite hanno ravvisato nella confisca prevista dalla legislazione antifascista il carattere di pena; onde essa, fuori dell'ipotesi in cui è svincolata dall'azione penale ai sensi dell'art. 9 del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, non può essere applicata quando il reato è rimasto estinto per amnistia o morte del reo prima della sentenza penale irre-

(34) C. C. 14 febbraio 1948, p. pres. Ferrara; rel. Borragine; est. Trasimeni; p. m. Fornari, ric. *Donati*.

(35) Sez Un., 23 novembre 1946, p. pres. Pagano; est. De Ficchy; p. m. Macaluso. ric. *Rolandi Ricci*.

vocabile. Solo se il reato si estingua dopo la condanna, la confisca è applicabile nei confronti degli eredi e permangono a loro carico gli effetti patrimoniali della confisca già disposta con la sentenza (36).

19. — In materia di sanzioni contro il fascismo è da ricordare anche la decisione che, in tema di atti rilevanti, ha ritenuto non incriminabile l'attività svolta al servizio del S.I.M., perchè il S.I.M. non è una istituzione politica, ma organismo squisitamente militare (37).

20. — In materia di epurazione le Sezioni Unite, chiamate a decidere un ricorso contro una decisione di commissione regionale per l'epurazione, hanno riconfermato il carattere non giurisdizionale di tale organo e quindi il carattere amministrativo delle decisioni da esso emanate, contro cui perciò non è ammesso ricorso alle Sezioni Unite penali a norma dell'art. 528 c. p. p. (38).

21. — Per la sua importanza pratica, oltre che teorica, merita un cenno anche la sentenza la quale ha ritenuto che una condanna, per cui è stata dichiarata la riabilitazione, non è valutabile ai fini della recidiva (39).

22. — Venendo all'esame della giurisprudenza delle singole Sezioni, è anzitutto da segnalare una decisione che ha perspicuamente posto in rilievo come la competenza delle Sezioni Unite, anzichè delle Sezioni singole, non possa essere determinata dall'arbitrio del ricorrente: onde se taluno ha impugnato una sentenza avanti le Sezioni Unite, fuori dei casi previsti dalla legge, il ricorso va ugualmente esaminato dalla Sezione singola competente. Trattavasi di ricorso straordinario alle Sezioni Unite proposto contro un provvedimento di una Sezione speciale di Corte di Assise (40).

(36) Sez. Un., C. C. 14 febbraio, p. pres. Ferrara; rel. Trasimeni; p. m. Fornari. ric. *Zucchetti*.

(37) Sez. Un., ud. 6 marzo 1948, pres. De Ficchy; rel. Maiorano; p. m. Battaglini. ric. *Suvich, Jacomoni, Benini, Roatta*, ecc.

(38) Sez. Un., C. C. 6 marzo 1948, pres. De Ficchy; rel. De Conciliis; p. m. Battaglini, ric. *Modena* c. decisione *C.R.E. Torino*.

(39) Sez. Un., 11 settembre 1948, pres. De Ficchy; rel. Giglio; p. m. Bernieri. ric. *Roccaforte e Ferrara*.

(40) Cass. II Sez., C. C. 4 febbraio 1948, pres. Serena Monghini; rel. Pannullo; p. m. Manzella. ric. *Calastri*.

23. — Meritano poi particolare cenno alcune decisioni in materia di libertà personale.

Con un ricorso, riguardante un delitto contro la disciplina degli approvvigionamenti dei prodotti industriali, fu sollevata la questione se per tale reato, per il quale è obbligatorio il mandato di cattura a norma della legge speciale che lo prevede (D. P. 3 settembre 1946 n. 330), potesse o meno essere concessa la libertà provvisoria.

Risolvendo la questione, questo Supremo Collegio ha affermato il principio che il divieto della libertà provvisoria, stabilito dall'articolo 277 c. p. p., per i casi in cui è obbligatorio il mandato di cattura ai sensi dell'art. 253 stesso codice, non può estendersi ai casi in cui il mandato di cattura è reso obbligatorio da una disposizione speciale, che non ripeta il divieto di concedere la libertà provvisoria (41).

Sempre in tema di libertà personale questo Supremo Collegio ha insegnato che la scarcerazione per decorrenza del termine, prevista dall'art. 6 del Decreto Legislativo 10 agosto 1944, n. 194, è istituito valevole solo in periodo istruttorio; pertanto nulla vieta al giudice istruttore di ordinare con la sentenza di rinvio a giudizio la cattura dell'imputato, benchè precedentemente scarcerato in applicazione del citato art. 6.

Con la medesima decisione è stato altresì affermato che la sentenza istruttoria di rinvio a giudizio non è impugnabile nemmeno nella parte con la quale ha ordinato la cattura dell'imputato (42).

La non impugnabilità dell'ordine di cattura contenuto nella sentenza di rinvio a giudizio sembra ora che contrasti con l'art. 111 della Costituzione, la quale, come è noto, stabilisce che contro i provvedimenti sulla libertà personale, è sempre ammesso ricorso per cassazione. Occorre pertanto coordinare anche su tale punto la legge processuale con la Costituzione.

Altra decisione ha ritenuto che, qualora l'imputato scarcerato per decorrenza del termine di custodia preventiva abbia trasgredito agli obblighi di garanzia impostigli e sia stato perciò nuovamente tratto

(41) Cass. III Sez., C. C. 30 dicembre 1947, pres. Musillami; rel. Giglio; p. m. Ebner, ric. *Sodani*.

(42) Cass. III Sez., C. C. 13 marzo 1948, pres. Mangini; rel. Agostini; p. m. Ebner, ric. *Salmoiraghi*. Cass. I Sez., C. C. 3 maggio 1948, pres. Caruso; rel. Troisi; p. m. Bernieri, ric. *Pili*.

in arresto con mandato di cattura, non può per la seconda volta beneficiare della cosiddetta scarcerazione automatica (43).

24. — In tema di condizioni e limiti dell'uso delle armi da parte del pubblico ufficiale, è particolarmente interessante la decisione la quale ha riconfermato che « nessuna legge faculta l'agente della forza pubblica a fare uso delle armi contro il privato che, mediante la fuga, si sottrae ad una intimazione ed all'arresto. Solo le guardie carcerarie hanno detta facoltà nei confronti dei detenuti, che tentano l'evasione per espressa disposizione del loro regolamento » (44).

25. — In tema di circostanze attenuanti generiche, più esattamente quest'anno è stato ritenuto ammissibile il giudizio di equivalenza o prevalenza tra dette circostanze e le altre previste dal codice penale, giacchè le regole consacrate nell'articolo 69 c.p. sono dettate dalla necessità di dare agli *essentialia* e agli *accidentalialia* dell'episodio delittuoso una valutazione umana e integrale, non frammentaria e aridamente aritmetica, in base alla personalità del delinquente e all'entità complessiva del fatto (45).

26. — Degna di rilievo è la decisione che ha dato una chiara definizione del delitto politico, rilevando che ciò che caratterizza il fine politico rilevante agli effetti della legge penale è l'agire in concreto per interessi che trascendono l'individuo per investire gli interessi ed i bisogni della collettività sociale o della società o dello Stato, in genere mediante agitazione di idee di attività pratiche dirette ad imporre soluzioni determinate in confronto con quelle propugnate dagli avversari, soluzioni di indole o strettamente politica od economico-sociale, indipendentemente da quelli che possono essere i segreti impulsi psichici (ambizione, odio, cupidigia) che animano gli agitatori ed indipendentemente dalla moralità dei fini perseguiti (46).

(43) Cass. III Sez., C. C. 6 novembre 1947, pres. Jannitti Piromallo; rel. Sciarrelli; p. m. Perretti, ric. *Olivieri*.

(44) Cass. I Sez., ud. 12 luglio 1948, pres. Caruso; rel. Vercillo; p. m. Perretti, ric. *Maggio*.

(45) Cass. I Sez., ud. 15 marzo 1948, pres. Caruso; rel. Pili; p. m. Loschiavo, ric. *Peveri*; in difformità della II Sez. 13 marzo 1947, pres. Giuliano; rel. Trasimeni; p. m. Berardi, ric. *Ponzetti*.

(46) Cass. I Sez., ud. 26 aprile 1948, pres. e rel. Petruzzì; p. m. Perretti, ric. *Sardello, Motta, Bruni* c. sent. C. Ass. Napoli.

27. — Meritano infine menzione alcune decisioni in materia di applicazione di amnistia.

Il dubbio se la dichiarazione di delinquente abituale, professionale o per tendenza osta all'applicazione dell'amnistia di cui al D.P. 22 giugno 1946 n. 4 e a quella di cui al R.D. 5 aprile 1944 n. 96, è stato risolto in senso affermativo (47).

Il Supremo Collegio ha inoltre affermato il principio che, ai fini dell'applicazione dell'indulto di cui all'art. 8 D.P. 22 giugno 1946 n. 4, l'obbligo del latitante di costituirsi in carcere deve ritenersi adempiuto qualora egli sia stato tratto in arresto prima della scadenza del termine stabilito (48).

Quanto all'applicazione dell'ultimo decreto di amnistia 9 febbraio 1948 n. 32 ai reatiannonari, sono state decise due importanti questioni.

Anzitutto si discuteva se l'amnistia e l'indulto fossero applicabili oltre che al reato di omesso conferimento agli ammassi, cui solo sembrava riferirsi il decreto, anche al delitto di procacciamento di merci razionate e contingentate commesso su quantitativi esigui e tali da far ritenere che il colpevole aveva agito al fine di provvedere al fabbisogno dell'alimentazione familiare e alle esigenze della propria azienda agricola (art. 9 R.D.L. 22 aprile 1943 n. 245).

La Suprema Corte, ha risolto il quesito in senso affermativo, osservando che il decreto riguarda non soltanto il reato di omesso conferimento nella sua forma tipica, ma altresì tutti i reati, pur diversi da esso, i quali costituendone una derivazione e una fase ulteriore, non formano oggetto di leggi che disciplinano il conferimento *stricto sensu*, ma sono tuttavia ipotizzati in leggi generali sulla produzione e sui consumi, alle quali quelle sul conferimento in senso proprio facciano riferimento (49).

Pure in senso affermativo è stata risolta l'altra questione riguardante l'applicabilità dell'amnistia al reato di omesso conferimento

(47) Cass. III Sez., ud. 15 maggio 1948, pres. Musillami; rel. Mainieri; p. m. Manzella, ric. *Costacusta*; Cass. III Sez., ud. 15 luglio 1948, pres. Mangini; rel. Agostini; p. m. Manzella, ric. *Panini*.

(48) Cass. I Sez., C. C. 2 agosto 1947, pres. Cortesani; rel. Gatta; p. m. Manzella, ric. *Lucchesi*; Cass. I Sez., ud. 14 aprile 1948, pres. Jannitti Piromallo; rel. Vercillo; p. m. Traina, ric. *Buonarroti*.

(49) Cass. III Sez., ud. 10 giugno 1948, pres. Mangini; rel. Ricciardelli; p. m. Granata, ric. *Carriero*.

all'ammasso, qualora l'intero prodotto, anzichè versato dal colpevole, sia stato sequestrato prima dello scadere del termine stabilito, equiparandosi così il sequestro del prodotto al conferimento di esso (50).

LE QUARENTIGIE DEL PUBBLICO MINISTERO

28. — Ho ricordato dianzi, accennando al Consiglio Superiore della Magistratura, come la nuova Carta costituzionale non possa avere effettiva attuazione in tutte le sue parti fino a quando non vengano emanate alcune leggi dalla stessa costituzione previste.

Una di tali leggi, che più da vicino tocca la funzione giurisdizionale, è quella sull'ordinamento giudiziario, di cui l'on. Guardasigilli con lodevole solerzia ha affidato lo studio ad una commissione da Voi, Signor Primo Presidente, autorevolmente presieduta. Essa riguarda non i magistrati soltanto, ma tutta la Nazione, perchè una retta amministrazione della Giustizia, che assicuri la piena difesa dell'onore, della libertà, dei beni dei cittadini, dipende in massima parte da una oculata scelta dei giudici, dalla loro indipendenza, e da una razionale e moderna organizzazione degli uffici.

Sarà degno titolo di onore della nuova Repubblica di compiere finalmente quella organica riforma giudiziaria che non fu possibile realizzare nei lunghi decenni precedenti, malgrado i ripetuti tentativi di tanti autorevoli uomini di scienza e di governo. Ed è vivamente augurabile che su così grave e delicato argomento il nuovo Consiglio Superiore della Magistratura sia chiamato ad esprimere il suo preventivo parere.

La circostanza e l'ora non mi consentono di esaminare tutti gli aspetti della vasta e complessa materia, onde mi limiterò a qualche cenno su un punto che non esito a dichiarare essenziale in confronto di tutto il sistema, vale a dire l'ordinamento del Pubblico Ministero.

29. — La costituzione contiene a questo proposito un principio di fondamentale importanza, che è quello della *legalità* dell'azione penale, sancito dall'art. 112: « Il Pubblico Ministero ha l'*obbligo* di esercitare l'azione penale ». Ma, mentre il primitivo progetto trae-

(50) Cass. III Sez., ud. 15 luglio 1948, pres. Mangini; rel. Giglio; p. m. Bernieri, ric. Benetti.

va all'art. 99 le logiche conseguenze di quel principio, statuendo che « il Pubblico Ministero gode di tutte le garanzie dei magistrati », l'art. 107 del testo approvato dall'Assemblea Costituente si limita a rinviare la regolamentazione della materia alla legge sull'ordinamento giudiziario.

Tale immutazione dell'originario progetto venne proposta sul riflesso che non conveniva pregiudicare con una norma costituzionale la disputa sulla natura del P. M., non ancora risolta dalla scienza giuridica.

Effettivamente è esatto che il problema va assai oltre una semplice questione di garanzie a favore di una classe di magistrati; però esso travalica anche i limiti di una disputa dottrinale sulla natura del Ministero Pubblico.

Ed è sufficiente a dimostrarlo la considerazione che al P.M. nel procedimento penale competono tra l'altro l'azione, l'istruzione sommaria e l'accusa, e cioè un complesso di atti la cui rilevanza sulla definitiva pronuncia del giudice non potrebbe venire disconosciuta.

L'uguaglianza di fronte alla legge ed i diritti di libertà dei cittadini potrebbero venire per questa via esposti al pericolo più grave.

D'altra parte i compiti che spettano al P. M. anche nel procedimento civile sono compiti di natura essenzialmente giudiziaria, che nulla hanno a che vedere con l'attività governativa.

Per questo lo Zanardelli, nella relazione al suo noto progetto di ordinamento giudiziario del 1903 nel quale era sancita la piena indipendenza del P.M., configurato come istituto essenzialmente ed esclusivamente giudiziario, scriveva: « In un razionale ordinamento della magistratura non è concepibile che funzioni giudiziarie tanto gelose e delicate, come quella attinente alla giurisdizione penale, possano essere adempiute da funzionari che non siano considerati come parte integrante della magistratura; onde la logica necessità che ai funzionari del P.M. siano attribuite le stesse prerogative, le stesse condizioni, gli stessi diritti, gli stessi doveri di ogni altro magistrato ».

30. — Il principio pel quale il P. M. non è che il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, posto alla dipendenza del Ministro della Giustizia e per esso del Governo, e pertanto sprovveduto delle garanzie accordate ai giudici, è un residuo storico di origine francese.

Furono la rivoluzione dell'89 e specialmente l'impero napoleonico che, eredi più o meno consapevoli della diffidenza che lo stato

assoluto aveva nutrito contro la magistratura, organizzarono il P. M. quale rappresentante del Governo presso i giudici, onde vigilarne la azione e impedirne l'intervento in quei campi della pubblica attività che si volevano riservati alla incontrollata discrezionalità della amministrazione.

Quella diffidenza verso i giudici aveva infatti tratto origine proprio dagli sforzi spesso fortunati coi quali la magistratura, allargando i limiti del suo computo, aveva per secoli cercato di contrastare in qualche modo all'arbitrio regio.

L'influsso della legislazione napoleonica in Italia, e specialmente nel Regno di Sardegna, è noto, ed è noto che l'ordinamento giudiziario sardo del 13 novembre 1859 adottò il sistema francese e fece del P.M., rappresentante del potere esecutivo, un corpo scelto e separato dalla magistratura giudicante, quasi militarmente ordinato ed investito del controllo assoluto di tutti i servizi e del personale.

Questo sistema fu poi con l'ordinamento giudiziario del 2 aprile 1865 sostanzialmente esteso a tutto il Paese, e non è a tacere che esso trovò allora una certa sua politica giustificazione contingente nella necessità di creare e difendere un minimo di coesione unitaria tra le varie magistrature degli antichi Stati, tradizionalmente legate a diversi ordinamenti ed orientamenti giuridici e sociali.

Ma, d'altra parte, nonostante le norme dell'ordinamento giudiziario, il sistema francese, estraneo alla nostra più vera tradizione giuridica, non riuscì mai ad affermarsi compiutamente presso di noi.

Se in Francia la concezione di un P.M. organo del potere esecutivo era coerente con l'ordinamento processuale, informato, non alla legalità, ma alla discrezionalità dell'azione penale che era in facoltà del P.M. di non promuovere sotto il profilo dell'ordine pubblico e della lieve entità del fatto, e cioè di un giudizio politico che logicamente poteva essere attribuito solo ad un organo del potere esecutivo, il medesimo non può dirsi avvenisse in Italia. Qui, prima della unificazione e nonostante l'influsso francese, prevaleva il concetto che il P. M. fosse un magistrato che doveva imparzialmente e serenamente dare impulso all'azione penale, concludere secondo giustizia, impugnare se del caso, e fare eseguire i giudicati.

Ed effettivamente in Italia il principio della legalità dell'azione penale non venne mai rinnegato, e lo stesso codice di procedura del 1931 lo affermava nel suo articolo primo, nè vi contraddiceva nell'art. 74 che, se dava al P.M. il potere di archiviazione fuori del controllo del giudice, lo subordinava però alla manifesta infonda-

tezza della denuncia, cioè ad un giudizio tecnico, non certo discrezionale o, tanto meno, politico.

In questa condizione di cose il perdurare nel nostro ordinamento giudiziario del principio mutuato dalla Francia che fa del P.M. il rappresentante dell'esecutivo presso l'autorità giudiziaria, se costituiva una disarmonia rispetto ai codici, contro la quale volta a volta alzarono la voce tra gli altri De Falco, Mirabelli, Taiani, Zanardelli, Mortara, non portò nella pratica ad inconvenienti troppo gravi, neppure dopo la emanazione del ricordato codice di procedura penale del 1931 nella cui relazione si poteva leggere che gli ufficiali del P.M. dipendono dal Ministro della Giustizia, non solo disciplinarmente, ma addirittura funzionalmente.

Cosicchè giustamente lo Zanardelli poteva asserire nel 1903 che la storia dell'ultimo cinquantennio avrebbe potuto servire come prova luminosa della irresistibile efficacia dei principii di libertà sul modo di esercizio di un'istituto che si era voluto costituire rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria ed organo del Governo, unicamente dipendente da questo, che promuovesse e vigilasse l'azione dei giudicanti.

Ed uno dei miei più insigni predecessori, Ludovico Mortara, dopo aver posto in luce l'evoluzione in atto al tempo suo per cui il P.M. sempre più veniva delineandosi come organo giudiziario non dipendente dall'esecutivo, formulava l'augurio che fosse prima l'Italia, completando quell'evoluzione, a porgere agli altri Stati il felice esempio di un così notevole passo innanzi.

31. — Questa mèta, allora inutilmente invocata, può e deve essere raggiunta oggi.

Affermato solennemente nella Costituzione l'obbligo del P.M. di esercitare l'azione penale, modificato l'art. 74 del codice di procedura penale nel senso di ricondurre sotto il controllo del giudice il mancato esercizio di quella, non si vede a che cosa possa valere, in linea di giustizia, l'eventuale intervento del Governo nell'attività del P.M., e non si riesce a comprendere perchè il P.M., istituito per vegliare alla esatta applicazione della legge, debba essere privato delle garanzie che la costituzione riconosce ai magistrati giudicanti per assicurarne la effettiva indipendenza.

Ma ciò che è decisivo ed occorre avere ben chiaro, è che la scelta si pone non tra due criterii di opportunità pratica, bensì tra due grandi principii inconciliabili: l'uno rappresenta la logica conseguenza

ultima della libertà politica e civile, l'altro le estreme resistenze dell'assolutismo statale.

Occorre garantire l'imparziale esercizio della giurisdizione nei confronti di tutti, dei singoli e dei poteri statali.

E' questa un'esigenza imprescindibile dello Stato di diritto, forma superiore di società politica, che presuppone e richiede l'assoggettamento di tutti gli organi dello Stato ad una sola e suprema autorità, quella della legge.

I tempi sono ormai maturi per compiere l'evoluzione secolare verso questa più elevata civiltà giuridica e ne fanno fede le discussioni avvenute all'Assemblea Costituente, dove dai banchi più diversi sono state pronunciate alte e consapevoli parole.

Nè si tema possa con ciò l'azione del P. M. divenire frammentaria e discorde.

Basterebbe completare la naturale organizzazione gerarchica degli uffici requirenti dando al Procuratore Generale della Corte Suprema il potere di coordinare l'azione dei Procuratori Generali delle Corti di Appello, mentre nel Consiglio Superiore della Magistratura, composto di magistrati e di eletti del Parlamento e presieduto dal Capo dello Stato, si realizzerà il collegamento tra la magistratura, di cui il Ministero Pubblico è parte integrante, e gli altri poteri costituzionali.

Signor Primo Presidente della Corte Suprema,

formulando l'augurio che il 1949 veda continuare il progresso della Patria sulla via della giustizia, nella pace e nel lavoro per tutti, Vi prego di voler dichiarare aperto in nome del popolo italiano il nuovo anno giudiziario.