

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1955

MSR 88579

ANTONIO MANCA

URATORE GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

FE

3657/4

DISCORSO PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1955

*(pronunciato il 5 gennaio 1955
nell'Assemblea Generale della Corte di Cassazione)*

MINISTERO DI GIUSTIZIA
BIBLIOTECA CENTRALE GIURIDICA



SOCIETÀ ANONIMA EDITRICE "TEMI," - ROMA

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1955

MSR 88579

ANTONIO MANCA

PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - BIBLIOTECA	
Posiz	E 3657/4
N. di carico	88579

DISCORSO PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1955

*(pronunciato il 5 gennaio 1955
nell'Assemblea Generale della Corte di Cassazione)*



SOCIETÀ ANONIMA EDITRICE "TEMI," - ROMA

*Signor Presidente della Repubblica,
Signor Primo Presidente
e signori Magistrati della Corte di Cassazione,
Signori*

È di particolare onore per la Magistratura la presenza, in questa solenne cerimonia, del Signor Presidente della Repubblica.

A Lui, posto dalla Costituzione al vertice dell'Ordine giudiziario quale Presidente del Consiglio superiore, rivolgo il mio grato e deferente saluto, sicuro di interpretare il sentimento di tutti i Magistrati.

Rivolgo altresì un deferente saluto a Sua Eminenza il Cardinale Vicario di Sua Santità, a Sua Eminenza il Cardinale Prefetto del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, ai Presidenti delle Camere del Parlamento, al Presidente del Consiglio, al Ministro Guardasigilli, a tutti i Ministri e Sottosegretari, a tutte le Autorità ed ai Rappresentanti degli Ordini Forensi.

Prima di iniziare la relazione, mi si consenta di elevare un reverente pensiero alla memoria dei Magistrati della Cassazione deceduti nel decorso anno: Gianuario BICCHEDDU, Gracco D'AGOSTINO, Nicola DI MACCO, Nello NALDINI, Enrico AZZONE. Essi hanno onorato l'Ordine giudiziario con alte doti di sapere e con la vita intermerata.

Un reverente omaggio rivolgo altresì alla memoria di Leopoldo CALIENDO, Presidente del Tribunale superiore delle Acque, nobilissima figura di Magistrato per altezza di ingegno, profonda dottrina e bontà d'animo.

* * *

È consuetudine che la relazione sull'amministrazione della giustizia per la cerimonia di inaugurazione del nuovo anno giudiziario, si riferisca allo svolgimento della giustizia nell'anno precedente.

Poichè peraltro si compie ora il decennio dalla liberazione, non sarà inutile fare cenno dell'attività giudiziaria in Italia nel decorso di tale periodo, sia nella materia civile, sia nella materia penale, con riferimento ai dati definitivi dell'Istituto Centrale di Statistica; dati che mi limiterò ad indicare brevemente, per non appesantire la relazione con troppe indicazioni numeriche.

* * *

Per quanto riguarda la materia penale, tralasciando le contravvenzioni, risulta che, nel 1945, furono complessivamente denunciati: 1.032.142 delitti: nel 1946: 1.260.870; nel 1947: 988.449; nel 1948: 858.015; nel 1949: 752.106; nel 1950: 710.056; nel 1951: 699.539; nel 1952: 715.519; nel 1953: 689.647; e 450.843 nel primo semestre del 1954, periodo questo a cui giunge l'elaborazione statistica dell'Istituto centrale.

Considerando peraltro separatamente i delitti contro la persona e quelli contro il patrimonio, cioè omicidi volontari, rapine, estorsioni e altri delitti del genere, si nota, per queste più gravi forme di criminalità, una costante decrescenza. Difatti, mentre nel 1945 risultano denunciati ben 11.330 omicidi volontari, nel 1946 si scende già a 5.776, con continua decrescenza, che giunge a 2.173 nel 1951, a 1.910 nel 1952, a 1.804 nel 1953 e a 900 nel primo semestre del 1954. Per quanto riguarda i più gravi delitti contro la proprietà ne furono denunciati: 18.366 nel 1945; 18.382 nel 1946; 10.444 nel 1947; ma si discende a 6.997 nel 1948, e a 3.593 nel 1950; cifra che si mantiene quasi costante fino al 1952: mentre nel 1953 risultano indicate 4.819 denunce (*). Nel primo semestre del 1954 invece ne sono indicate 1.568. Non sembra pertanto azzardato trarre

(*) L'Istituto Centrale di Statistica, nell'indicare tale cifra, avverte peraltro che, in essa, sono compresi 2327 delitti relativi al triennio 1943-1945: delitti denunciati all'Automilitare e portati a conoscenza di detto Istituto nel 1953; onde le denunce per il 1953 sono effettivamente 2492.

favorevoli auspici per un ulteriore miglioramento; poichè, alla discesa della criminalità, con riguardo particolarmente alle manifestazioni che destano maggiore allarme, corrisponde la continua ascesa ricostruttiva della Nazione, con il riordinamento, il potenziamento e l'efficienza della polizia giudiziaria.

Del fenomeno si ha conferma anche nelle relazioni dei procuratori generali presso le Corti di appello; dalle quali si desume inoltre che sono, quasi del tutto, scomparsi gli atti di banditismo, salvo in alcune zone dei distretti di Cagliari, di Catanzaro e di Palermo, ove particolari condizioni di ambiente, tra cui specialmente la scarsa viabilità, la accentuata depressione economica e la scarsa densità della popolazione nelle campagne, rendono difficile l'opera di prevenzione e di repressione.

Per quanto riguarda i furti la flessione si presenta meno accentuata. Nel 1945 ne furono denunziati 563.202; si scende a circa 300.000 fino al 1949; e, nel periodo successivo, compreso il primo semestre del 1954, la diminuzione non appare sensibile.

Dalle relazioni dei procuratori generali risulta invece una notevole progressione dei reati colposi, in conseguenza dello sviluppo, sempre più intenso, della motorizzazione. Per gli omicidi, nell'anno 1945, i rilievi statistici indicano 3.044 denunzie, e, salvo una leggera diminuzione nel 1947, si giunge a 3.641 nel 1950, con costante aumento negli anni successivi, fino a 4.678 nel 1953 e già a 2.817 nel primo semestre del 1954. Ciò lascia supporre che, nell'anno decorso, si sia superata la cifra di 5.000. Il fenomeno è certo preoccupante, data la difficoltà di disciplinare adeguatamente il traffico, specialmente nei grandi centri urbani, in relazione al numero, sempre in aumento, degli autoveicoli giornalmente immessi in circolazione. È perciò necessario che, nella revisione delle « norme per la tutela delle strade e della circolazione » in corso di elaborazione, oltre a disciplinare col maggior rigore il rilascio delle patenti, sottoponendo ad accurate indagini iniziali e a più frequenti controlli periodici i conducenti degli autoveicoli, come propongono anche quasi tutti i capi delle procure generali, non si trascuri di stabilire sanzioni severe e di rapida applicazione, per colpire efficacemente la noncuranza della vita umana, che, in molti casi, qualifica tali delitti.

Provvidamente inoltre, nello schema concernente le nuove norme sulla circolazione, si rende obbligatoria la patente anche per i

conducenti dei motoveicoli (articolo 107 in relazione all'articolo 28), non essendo possibile escludere, dall'accertamento dei requisiti per l'abilitazione alla guida, coloro al cui imprudente comportamento si deve un'alta percentuale di incidenti. Potrebbe anche essere utile, come mezzo per rendere più efficace il controllo sulle patenti, l'esame obbligatorio del sangue, per accertare la percentuale di alcool eventualmente presente, come già si pratica altrove. Al qual proposito è opportuno notare che, da un'indagine compiuta, a scopo di studio, dall'Istituto di medicina legale presso l'Università di Bari, è risultato che, nel 30,03 per cento degli incidenti stradali, era presente, nel sangue delle persone implicate, una percentuale alcoolica di notevole entità.

Penoso è poi il discorso per quanto riguarda i delitti commessi da minorenni. Per questa parte, i dati dell'Istituto Centrale di Statistica risalgono al 1951 (1); nel quale anno sono stati denunziati, in complesso, 17.989 delitti; nel 1952: 18.625; nel 1953: 16.542; e, nel primo semestre del 1954, già 9.168; ivi compresi 53 omicidi volontari e preterintenzionali per il 1951, 63 per il 1952, 54 per il 1953 e 17 per il primo semestre del 1954. Preoccupante è pure l'entità dei furti che, con lievi oscillazioni, superano il numero di 7.000 fino al 1952; scendono a 6.168 nel 1953; mentre, per il primo semestre del 1954, ne sono stati già denunziati 3.760. Anche se in Italia il fenomeno della delinquenza minorile non si presenta con la eccezionale gravità che le statistiche denunziano abbia raggiunto altrove, tuttavia il fenomeno stesso non può non destare giustificato allarme. Ed è particolarmente degno di attenzione, come pure è dato arguire dalle relazioni dei procuratori generali, il fatto che, mentre nei distretti in cui prevale l'economia agricola, con popolazione decentrata, la delinquenza minorile tende ad una flessione, il contrario si verifica nei distretti in cui esistono complessi industriali e specialmente nei grandi centri urbani, sia per quantità di reati, sia per gravità; poichè, oltre gli omicidi e i furti, si notano anche rapine e delitti sessuali. Sono note le origini del male, ma sono altresì ormai sicuramente identificate le cause che ne permettono la permanenza e l'aggravamento. Ond'è necessario adottare più rigorose cautele, dato che

(1) Da quest'anno infatti si è modificato, perfezionandolo, il metodo di rilevazione statistica,

è sintomatico il fatto che l'aumento della delinquenza minorile si verifica soprattutto dove è più agevole e penetrante l'opera di corruzione. Il divieto di accesso dei minori ai cinematografi, peraltro non sempre osservato col dovuto rigore, non dovrebbe essere limitato soltanto alle proiezioni a sfondo sessuale, ma esteso anche a tutte quelle che contengono rappresentazioni troppo veristiche di atti di violenza, per la suggestione che possono esercitare sulle menti immature, nelle quali i principî morali non si sono ancora saldamente radicati.

Quanto alla stampa, a parte il rigoroso controllo cui devono essere sottoposte le pubblicazioni destinate ai giovinetti, debbo esprimere ancora il più fervido augurio che le informazioni della cronaca evitino le narrazioni diffuse di particolari osceni o raccapriccianti e la pubblicazione di conturbanti fotografie. È necessario inoltre intensificare, quanto più possibile, l'opera di prevenzione, potenziando gli istituti (attualmente ancora insufficienti) di educazione, assistenza e rieducazione dei minori e favorendo le benefiche iniziative private, che tali scopi si proporgono con effettiva serietà di intenti.

* * *

Nella materia civile, dai dati statistici emerge che il lavoro giudiziario è in continua, notevole progressione, non uniforme peraltro nei vari gradi di giurisdizione. Si è verificata infatti una flessione, quasi generale, per le controversie davanti ai conciliatori e ai pretori; mentre sono in notevole e generale aumento quelle davanti ai tribunali e alle corti di appello.

È da notare però che, tale aumento, è dato in prevalenza dalla perdurante grave crisi degli alloggi, dalla legislazione in materia di contratti agrari, dalle norme sui rapporti di lavoro, e anche dal recente provvedimento di amnistia, che ha trasferito, nel campo civile, un numero rilevante di controversie per risarcimento del danno. Le controversie relative agli immobili urbani costituiscono da sole una altissima percentuale (che, in alcune regioni, raggiunge persino l'ottanta per cento) delle liti, non soltanto davanti ai giudici di primo grado, ma altresì in appello e davanti alla corte di cassazione; poichè, come del resto è naturale, il grave interesse che muove le parti, induce, l'una o l'altra, ad esaurire tutti i gradi della giurisdizione. Notevole aumento si è pure notato nelle procedure di separazione personale, mentre trascurabile è il numero delle controversie per nullità del matrimonio. È da ricordare, a questo proposito, che le corti

del merito seguono ora un orientamento più rigoroso nell'esaminare le domande di delibazione delle sentenze straniere di annullamento del vincolo, specialmente in ordine alle decisioni emanate dal giudice della Repubblica di S. Marino; decisioni che, nell'anno decorso, sono state piuttosto frequenti.

Esaminando i dati ufficiali che, per questa parte, risalgono al 1947 (2), risulta che, in quell'anno, sono state iniziate, in primo grado, escludendo gli uffici di conciliazione, 228.968 cause. Si sale poi, con costante progressione, fino a 351.529 nel 1953 e a 189.973 nel primo semestre del 1954. In grado di appello da 24.045 nel 1947, si giunge a 40.969 nel 1953, e a 20.436 nel primo semestre del 1954. Per quanto riguarda la cassazione, da 2.989 ricorsi presentati nel 1947, si nota un aumento costante fino a 4.649 nel 1953; mentre, nel primo semestre del 1954, ne sono stati già proposti 2.203.

Nel campo commerciale la situazione è ancora lontana da un assestamento. Lo dimostra il fatto che i protesti cambiari da 507.604 nel 1947 giungono a 5.723.181 nel 1953 e già a 3.380.032 nel primo semestre del 1954, compreso il territorio di Trieste.

Per quanto riguarda l'ammontare del passivo, accertato nelle procedure fallimentari, le indicazioni statistiche danno L. 362.800.000 nel 1947, con aumento che, nel 1953, raggiunge i 18.783.400.000 e già 10.192.000.000 nel primo semestre del 1954.

Nell'anno decorso le dichiarazioni di fallimento sono state in sensibile aumento in alcune regioni, cioè nel Lazio, nella Lombardia e nel Veneto, stazionarie, o in regresso, in altre parti.

Prima di chiudere questa parte della relazione reputo doveroso fare cenno del lavoro compiuto dagli uffici giudiziari con costante attività, con alto senso di responsabilità e con ammirevole abnegazione, se si considerano le perduranti, e anzi sempre più gravi, difficoltà in cui si svolge l'amministrazione della giustizia. Difficoltà concernenti il numero dei magistrati e dei funzionari assegnati ai vari uffici; onde, se non è possibile pensare ad aumento complessivo degli organici, sembra necessario e urgente procedere almeno, in base all'esperienza formatasi dopo l'attuazione del decreto legislativo del 30 agosto 1951,

(2) I rilievi statistici hanno subito notevole ritardo a causa della guerra.

n. 757 (3), ad una distribuzione del personale più corrispondente alle esigenze dei varî uffici; tenendo conto specialmente della particolare situazione della corte di cassazione, per l'aumento notevolmente crescente dei ricorsi, in relazione alla norma dell'art. 111, secondo comma, della Costituzione. Difficoltà notevolmente gravi riguardo ai locali, che, in molte sedi, non esclusa la Capitale e con riguardo specialmente ad alcuni uffici, sono, da tempo, assolutamente inadeguati alle essenziali necessità, perchè la funzione giudiziaria possa esercitarsi con prestigio e con decoro. Difficoltà altresì per i mezzi materiali, la cui scarsità non può non incidere sensibilmente sul regolare svolgimento dei servizi, ostacolando quella rapidità di funzionamento che è richiesta dalle attuali nuove e crescenti esigenze. Nè è da tacere, a questo punto, che, per le operazioni peritali, il decreto legislativo del 2 aprile 1948, n. 582, stabilisce l'onorario di L. 120, per la prima vacanza, e di L. 72 per le successive; che ogni vacanza è di due ore; e che, per ogni giornata, il perito non può avere più di quattro vacanze, salvo che si tratti di incarichi espletati alla presenza dell'autorità giudiziaria. Ciò spiega la riluttanza ad accettare gli incarichi e la necessità di prolungare la durata dei medesimi, per poter aumentare, per altro non in misura congrua, l'onorario. E questa è spesso una delle ragioni che ostacolano la rapida definizione dei processi.

Per dare un'idea complessiva, con la maggiore possibile brevità, del lavoro espletato, indico, per le giurisdizioni di merito, i dati statistici ufficiali per il 1953.

Per la materia penale sono stati definiti nel 1953: nelle pature: 1.740.310 processi; nei tribunali, in primo e secondo grado, compresi i tribunali per i minorenni, 132.428; nelle corti di appello 23.893, più 369 nelle sezioni per i minori; nelle corti di assise di primo grado 1.878; nelle corti di assise di appello 1.959; negli uffici di istruzione 238.746 e nelle sezioni istruttorie 254. Per la materia civile, nel 1953, sono state esaurite 348.683 controversie in primo grado, esclusi gli uffici di conciliazione; 40.814 in grado di appello.

Per quanto riguarda, in particolare, la Corte di Cassazione, nel 1953 sono stati definiti 5.198 ricorsi nella materia civile e 18.864 nella materia penale; nell'anno decorso: rispettivamente 5.856 e 29.974, comprese le decisioni concernenti l'amnistia e l'indulto.

(3) Il decreto, ricordato nel testo, riguarda la revisione delle piante organiche degli uffici giudiziari e l'istituzione delle sedi delle corti di assise.

CORTE DI CASSAZIONE**LAVORO IN MATERIA PENALE ESPLETATO NELL'ANNO 1954**

Ricorsi pendenti al 31 dicembre 1953	n. 40.362
» sopravvenuti nel 1954	» 19.655
TOTALE	n. 60.017
Ricorsi definiti nell'anno 1954	n. 29.974
Ricorsi pendenti al 31 dicembre 1954	n. 30.043

LAVORO IN MATERIA CIVILE ESPLETATO NELL'ANNO 1954

Ricorsi pendenti al 31 dicembre 1953	n. 9.665
» pervenuti nell'anno 1954	» 5.262
TOTALE	n. 14.927
Ricorsi definiti nel 1954	n. 5.856
Ricorsi pendenti al 31 dicembre 1954	n. 9.071

RASSEGNA DELLE PIU' IMPORTANTI SENTENZE PRONUNZIATE, NELLA MATERIA CIVILE, DALLA CORTE DI CASSAZIONE NEL 1954

Passando ora in rassegna la giurisprudenza della Corte di Cassazione nell'anno 1954, mi limiterò ad indicare, nella materia civile, le decisioni che, per le questioni trattate, meritano particolare menzione.

* * *

In tema di giurisdizione, in relazione al rapporto di impiego pubblico, le Sezioni unite (4) hanno confermato il principio, altre volte espresso, nel senso che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato le controversie che, pur essendo di carattere patrimoniale, sono strettamente collegate col detto rapporto; non già quelle a cui il rapporto stesso ha dato soltanto occasione. Di tale principio si è fatta un'interessante applicazione al caso di un dipendente di ente pubblico non economico, che chiedeva, da un lato, l'indennità di licenziamento, dall'altro il risarcimento dei danni per il comportamento ingiurioso da parte degli organi dell'ente. Per il primo capo della domanda, le Sezioni unite hanno ritenuto la giurisdizione dell'Organo supremo della giustizia amministrativa; per l'altro capo, hanno affermato la giurisdizione del magistrato ordinario, poichè il diritto, posto a base della domanda stessa, era soltanto occasionalmente collegato col rapporto di impiego.

Ad altra pronunzia, in tema di giurisdizione, ha dato luogo un caso che ha suscitato interesse per la sua particolarità. Ad una decisione della giunta provinciale amministrativa aveva preso parte una donna come componente del Collegio. Il Consiglio di Stato, adito in appello, aveva respinto il gravame, ritenendo legittima la composizione della giunta. Le Sezioni unite (5) hanno dichiarato inammissibile il ricorso, considerando che il vizio denunziato non incideva sul-

(4) Sentenza 23 gennaio 1954, n. 182.

(5) Sentenza 25 febbraio 1954, n. 537, « Foro It. », 1954, I, 297.

la potestà giurisdizionale dell'Organo, che aveva emesso la decisione impugnata davanti alla Cassazione, ma riguardava, se mai, pur ammettendo l'inesistenza della decisione della giunta provinciale, la violazione delle norme sulla competenza per grado.

In materia costituzionale le Sezioni unite (6), con riferimento all'attività della Commissione dei ricorsi in materia di brevetti, hanno confermato il principio, oggetto di discussione, che, sebbene la Costituzione, con la norma precettiva contenuta nel secondo comma dell'articolo 102, abbia vietato l'istituzione di giudici straordinari e di giudici speciali, e abbia consentito soltanto, per determinate materie, la istituzione di sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari, ciò non significa tuttavia che siano rimaste senz'altro soppresse le giurisdizioni speciali già esistenti. Queste possono ancora legittimamente funzionare, anche trascorso il quinquennio, stabilito dal primo comma del n. VI delle disposizioni transitorie della Costituzione, dato che tale termine non ha carattere perentorio.

Ancora, in relazione alle nuove norme costituzionali, le Sezioni unite (7), in un'importante sentenza, hanno affermato: che i contributi dovuti all'ente per la cellulosa, ai sensi della legge 13 giugno 1940, n. 868, hanno natura tributaria; che, con l'entrata in vigore della Costituzione, resta abrogato l'articolo 1 della citata legge, nella parte in cui fu delegata al ministro delle corporazioni la indiscriminata facoltà di apportare modifiche ai contributi e quindi di aumentarli; e che pertanto deve ritenersi incostituzionale il decreto (che ha natura di regolamento), col quale dal ministro del lavoro, di concerto con quello delle finanze, è stato aumentato il contributo dovuto all'ente per la cellulosa prodotta o importata.

Con altra sentenza (8) le Sezioni unite hanno ritenuto che la disposizione dell'articolo 4 della Costituzione, che garantisce a ciascun cittadino il diritto al lavoro, ha carattere programmatico e non precettivo.

* * *

In ordine poi alla denunciabilità del difetto di giurisdizione, le Sezioni unite (9), modificando la precedente giurisprudenza, hanno affermato che tale difetto può essere dedotto dalle parti ed esaminato

(6) Sentenza 17 febbraio 1954, n. 402, « Foro It. », 1954, I, 301.

(7) Sentenza 14 luglio 1954, n. 2465.

(8) Sentenza 27 gennaio 1954, n. 194.

(9) Sentenza 23 febbraio 1954, n. 517, « Foro It. », 1954, I, 767.

anche di ufficio, in ogni grado del giudizio, soltanto quando la questione non sia stata precedentemente proposta; poichè, se l'eccezione è stata sollevata davanti al giudice del merito ed è stata disattesa, con sentenza non impugnata su tale punto, sulla questione si è formato il giudicato, rilevabile anche di ufficio, essendo intervenuto nello stesso processo.

* * *

Con una sentenza del 1953 le Sezioni unite avevano già avuto occasione di occuparsi del divieto, sancito nell'articolo 2 del codice di procedura civile, di prorogare la giurisdizione italiana a favore di una giurisdizione straniera, o di arbitri che pronunzino all'estero, eccettuati i pochi casi indicati nel detto articolo (10). Ed avevano collegato la disposizione anzidetta con l'articolo 4 n. 1 dello stesso codice, affermando (11) che l'accettazione, espressa o tacita, della giurisdizione straniera è consentita soltanto quando non implica deroga alla giurisdizione italiana.

Con sentenza dell'anno decorso le Sezioni unite (12) hanno ritenuto che la norma fondamentale, contenuta nell'articolo 2 del codice di procedura civile, resta derogata non soltanto nei casi ivi indicati, ma altresì in quelli previsti dal protocollo stipulato a Ginevra il 24 settembre 1923, sulle clausole di arbitrato in materia commerciale, al quale fu data esecuzione in Italia con la legge del 6 maggio 1927, n. 783. Deroga ammissibile, in quanto contenuta in una legge speciale, sebbene precedente alla norma generale del codice processuale.

* * *

Nella materia tributaria il supremo Collegio (13) ha affermato che la norma, contenuta nell'articolo 53 della Costituzione, secondo la quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche, in ragione della loro capacità contributiva, non è di immediata applicazione, contenendo soltanto una direttiva per il legislatore. Pertanto la nor-

(10) L'articolo 2 del codice di procedura civile è così formulato: « La giurisdizione italiana non può essere convenzionalmente derogata a favore di una giurisdizione « straniera, nè di arbitri che pronuncino all'estero, salvo che si tratti di causa relativa « ad obbligazioni tra stranieri o tra uno straniero e un cittadino non residente nè domiciliato nella Repubblica e la deroga risulti da atto scritto ».

(11) Sentenza 16 marzo 1953, n. 632.

(12) Sentenza 3 maggio 1954, n. 1362.

(13) Sezioni Unite, sent. 25 marzo 1954, nn. 844-845.

ma stessa non comporta abrogazione, per incompatibilità, delle leggi tributarie anteriori; le quali peraltro sono già aderenti ai principi affermati dall'articolo 53, dato che analogo precetto era già contenuto nello Statuto albertino (articolo 25).

* * *

Espropriato un immobile a favore dell'«Opera Nazionale Combattenti», non essendo stato destinato ai fini di pubblico interesse, il proprietario espropriato ne aveva richiesto la retrocessione. Le Sezioni unite (14) hanno ritenuto legittima la richiesta, sul riflesso che il diritto alla retrocessione sussiste pure per le espropriazioni a favore dell'Opera Nazionale. Queste infatti si devono inquadrare nel sistema che disciplina la materia, in base alla legge generale del 25 giugno 1865 n. 2359, non essendovi, al riguardo, alcuna disposizione contraria nella legge speciale.

In questa sentenza si è anche confermato il principio che il criterio discriminante della competenza dell'autorità giudiziaria in confronto delle altre giurisdizioni speciali, è dato dalla *causa petendi*, con riferimento all'oggetto sostanziale della pretesa dedotta nel giudizio.

Sono stati altresì esaminati i rapporti tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione speciale del Collegio arbitrale, istituito dalla legge sull'Opera Nazionale Combattenti, e si è ritenuto che la decisione di questo Collegio riguarda soltanto il trasferimento coattivo dell'immobile; mentre la retrocessione importa un nuovo trasferimento al precedente proprietario, in base al diritto riconosciuto dalla legge generale sulle espropriazioni. Si è perciò affermata la competenza del magistrato ordinario.

* * *

In una notevole sentenza (15) le Sezioni unite hanno avuto occasione di esaminare la posizione giuridica della Unione degli Stati aderenti al patto Nord Atlantico (N.A.T.O.) ed hanno riconosciuto, a tale organizzazione, la personalità giuridica internazionale, con autonomia in confronto di tutti gli Stati partecipanti; donde la conseguenza che l'attività di diritto internazionale della N.A.T.O. è sottratta alla giurisdizione italiana.

(14) Sentenze 8 maggio 1954, nn. 1446, 1447, 1448, 1449, 1450.

(15) Sentenza 14 giugno 1954, n. 1996.

Il supremo Collegio, applicando il principio altre volte affermato (16), in ordine all'ammissibilità della giurisdizione italiana in confronto di uno Stato straniero, ha però precisato che, qualora l'ente internazionale stabilisca rapporti contrattuali di diritto privato con cittadini italiani, dimostra con ciò di non volersi avvalere della posizione di supremazia ed è quindi soggetto alla giurisdizione del magistrato italiano.

* * *

Affidata all'Italia l'Amministrazione fiduciaria della Somalia, si è discusso (come si vedrà anche riguardo alla materia penale) circa l'efficacia, nell'ordinamento italiano, delle ordinanze emanate dall'Amministratore fiduciario. Le Sezioni unite (17) hanno ritenuto che, sebbene della sovranità, in quel territorio, sia titolare il popolo somalo, la sovranità stessa tuttavia, finchè perdura l'Amministrazione fiduciaria, è esercitata dallo Stato italiano, in base all'accordo di tutela, reso esecutivo in Italia con la legge del 4 novembre 1951, n. 1301: accordo che deferisce all'Amministrazione fiduciaria tutti i poteri legislativi, amministrativi e giurisdizionali; onde le norme poste in essere dall'Amministrazione fiduciaria, devono essere applicate anche in Italia dalla magistratura ordinaria, legittimamente investita di compiti che rientrano nei fini propri dell'ordinamento giuridico italiano.

Coerentemente si è ritenuta l'efficacia in Italia dell'ordinanza del 12 aprile 1954, n. 7, emanata dall'Amministratore fiduciario, secondo la quale è attribuita alla Corte di appello di Roma la competenza a conoscere, in secondo grado, delle controversie decise con sentenza dei tribunali della Somalia.

* * *

In tema di responsabilità della pubblica amministrazione per fatti illeciti dei propri dipendenti, le Sezioni unite (18) hanno ancora confermato il principio della responsabilità diretta, in base alla teoria, tuttora dominante, della rappresentanza organica. Teoria che è

(16) Sezioni Unite, 14 agosto 1953, n. 2742; Sezioni Unite, 21 settembre 1948, n. 1631.

(17) Sentenza 10 agosto 1954, n. 2912.

(18) Sentenza 17 febbraio 1954, n. 400.

stata ora sottoposta a critica, sostenendosi da alcuni che la predetta responsabilità non si possa collegare all'articolo 2043 del codice civile; bensì all'articolo 2049 relativo alla responsabilità dei padroni e dei committenti.

È da ricordare altresì una importante decisione in tema di controversie nei rapporti individuali di lavoro. L'articolo 443 del codice di procedura civile prevede la facoltà di intervento, in qualunque stato e grado del processo, delle associazioni legalmente riconosciute, per la tutela degli interessi di categoria. La Cassazione (19), dopo aver precisato che l'accennata facoltà si ricollegava con il carattere pubblico, attribuito dall'ordinamento corporativo alle anzidette associazioni, cui era riconosciuta la personalità giuridica, ha ritenuto che la disposizione dell'articolo 443 non è attualmente applicabile, poichè le associazioni sindacali hanno carattere privato, con potere di rappresentanza limitato ai soggetti ad esse aderenti.

* * *

Nella materia del lavoro la Corte di Cassazione (20), occupandosi del carattere dell'indennità di contingenza, ha ritenuto che questa, per la funzione economica che adempie, concorre a costituire quel minimo che forma l'elemento base sia dello stipendio che del salario e quindi partecipa degli attributi dell'assolutezza e dell'intangibilità, in conformità dei principi enunciati nell'articolo 36 della Costituzione. Ne ha dedotto, pertanto, che tale indennità deve essere computata al fine di determinare la retribuzione.

(19) Sezione II, sent. 30 aprile 1954, n. 1338.

(20) Sezione II, sent. 3 febbraio 1954, n. 267; sentenza 22 febbraio 1954, n. 490; sentenza 24 marzo 1954, n. 840.

RASSEGNA DELLE PIU' IMPORTANTI SENTENZE PRONUNZiate, NELLA MATERIA PENALE, DALLA CORTE DI CASSAZIONE NEL 1954

Per quanto riguarda la materia penale le Sezioni singole e le Sezioni unite hanno avuto occasione di decidere interessanti questioni, per alcune delle quali il supremo Collegio si è, per la prima volta, pronunciato; per altre ha confermato la giurisprudenza precedente in relazione a nuovi profili che le questioni stesse presentavano.

* * *

Un gruppo di decisioni riguarda l'applicazione dell'articolo 111 della Costituzione, che, com'è noto, ammette sempre il ricorso alla Cassazione, per violazione di legge, contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati da organi giurisdizionali. Con riferimento a tale disposizione si è affermato (21) che il ricorso, in tema di libertà personale, è ammesso, in modo autonomo, anche contro i provvedimenti pronunciati nella fase preliminare al giudizio.

Si è pure ritenuta senz'altro impugnabile, in deroga alla disposizione dell'articolo 200 del codice di procedura penale, l'ordinanza emessa nel dibattimento, con la quale si rigetta la domanda di libertà provvisoria, rinviando il processo a tempo indeterminato; ed altresì impugnabile l'ordinanza, emessa su una domanda successiva, proposta nelle more del rinvio, per ottenere la cessazione della custodia preventiva (22).

È stata pure affermata, sempre in tema di libertà personale e in relazione all'articolo 111 della Costituzione, l'impugnabilità del prov-

(21) Sezione II, sent. 27 gennaio 1954, ric. Floriani.

(22) Sezioni unite, sent. 13 marzo 1954, ric. Giardinieri.

vedimento concernente la libertà personale, quando si verifica la perenzione dell'arresto in tema di estradizione (23).

L'ammissibilità del ricorso è stata invece esclusa (24) per i provvedimenti adottati dalle Commissioni provinciali e dalla Commissione centrale per l'ammonizione o per il confino di polizia; poichè si tratta di provvedimenti di carattere amministrativo, emanati da organi amministrativi e non giurisdizionali, ai quali ultimi esclusivamente si riferisce l'articolo 111 della Costituzione. Per analogo motivo è stato pure escluso (25) in un caso, che per la notorietà delle persone, ha avuto larga diffusione nella stampa, il ricorso contro il decreto del pubblico ministero che, durante l'istruzione sommaria, pur concedendo la libertà provvisoria, stabiliva per l'imputato l'obbligo di dimorare in un comune e di presentarsi, in giorni determinati, all'autorità di polizia. Pure in questo caso la Cassazione non ha riscontrato l'esistenza di un provvedimento di carattere giurisdizionale, ritenendo che il pubblico ministero esercita bensì funzioni giudiziarie, ma non propriamente giurisdizionali, anche quando provvede in materia di libertà personale dell'imputato.

In tema di immunità parlamentare ed in applicazione dell'articolo 68 della Costituzione, il supremo Collegio (26) ha deciso che, con l'elezione dell'imputato a membro del Parlamento, non si può più mantenere lo stato di custodia preventiva, e che pertanto l'imputato deve essere scarcerato, salva la richiesta dell'autorizzazione al competente organo legislativo.

In ordine al decreto di amnistia e di indulto del 19 dicembre 1953 n. 922 le Sezioni unite (27), contrariamente a quanto avevano ritenuto varie magistrature di merito, hanno affermato che il cumulo

(23) Sezione II, sent. 8 aprile 1954, ric. Bermudez Reyna Madàriaga Edoardo. La sentenza ha anche occasione di affermare, per la prima volta, altri importanti principii in tema di estradizione: che cioè, qualora nelle convenzioni internazionali non sia fissato un termine per la perenzione dell'arresto, si applica l'articolo 665 del codice di procedura penale; e che esula dalla competenza della sezione istruttoria, disporre la cattura dell'estradando e il suo mantenimento in custodia, una volta verificatasi la perenzione dell'arresto.

(24) Sezioni unite, sent. 10 aprile 1954, ric. Squillante.

(25) Sezione II, sent. 24 novembre 1954, ric. Occhini.

(26) Sezione I, sent. 14 luglio 1954, ric. Gorreri.

(27) Sentenza 13 marzo 1954, ric. Vezzosi.

del beneficio dell'indulto, preveduto dall'articolo 2 lett. a) e b) (28), con i benefici già concessi da precedenti decreti, va inteso nel senso che a questi indulti deve aggiungersi quello contemplato nel recente decreto del dicembre 1953, e non già nel senso che gli indulti precedenti si applicano successivamente all'ultimo concesso, invertendo, in tal maniera, l'ordine cronologico stabilito dalla legge in materia di concorso di cause estintive del reato e della pena.

Nella materia finanziaria le Sezioni unite (29) hanno escluso l'applicabilità del beneficio a coloro che non abbiano corrisposto il contributo dovuto nel termine stabilito del decreto. Si è ritenuto inoltre (30) che, nel caso di contrabbando di tabacchi esteri, non è applicabile l'amnistia, bensì l'indulto, nonostante che l'amnistia sia concessa per i delitti, previsti dalle leggi sul monopolio dei sali e tabacchi, punibili con pene pecuniarie fino a L. 2.250.000.

Anche nella materia penale, il supremo Collegio ha riconosciuto efficacia legislativa alle ordinanze emanate dall'Amministratore fiduciario della Somalia, ritenendo (31) che, in seguito all'ordinanza del 12 aprile 1951, in quel territorio è bensì entrato in vigore il codice penale italiano, ma senza le modificazioni apportate dal decreto luogotenenziale del 12 agosto 1944, n. 226, che ha abolito in Italia la pena di morte. Donde la conseguenza che, nel territorio somalo, detta pena è tuttora applicabile.

(28) L'articolo 2 lett. a) e b) è così formulato:

« E' concesso indulto: a) per i seguenti reati commessi dall'8 settembre 1943 al 18 giugno 1946: reati politici, ai sensi dell'articolo 8 del codice penale, e i reati connessi; nonché i reati inerenti a fatti bellici, commessi da coloro che abbiano appartenuto a formazioni armate: 1) commutando la pena dell'ergastolo nella reclusione per anni 10 e, qualora l'ergastolo sia stato già commutato in reclusione per effetto dell'indulto, riducendo ad anni 10 la pena della reclusione sostituita a quella dell'ergastolo; 2) Riducendo ad anni 2 la pena della reclusione superiore ad anni 20 e condonando interamente la pena non superiore ad anni 20;

« b) per ogni reato commesso non oltre il 18 giugno 1946 da coloro che abbiano appartenuto a formazioni armate, e non fruiscono del beneficio indicato nella precedente lett. a):

« 1) commutando la pena dell'ergastolo nella reclusione per anni venti e, se l'ergastolo è stato già commutato in reclusione per effetto di indulto, riducendo di anni 8 la pena della reclusione già sostituita a quella dell'ergastolo; 2) riducendo di anni 8 la pena della reclusione. In nessun caso la pena residua può superare gli anni 20.

« I benefici previsti nelle lett. a) e b) del presente articolo si cumulano con quelli concessi dai precedenti provvedimenti di clemenza e si applicano anche a coloro che si siano trovati o si trovino in stato di latitanza ».

(29) Sentenza 26 giugno 1954, ric. Notte.

(30) Sezione I, sent. 9 giugno 1954, ric. P. M. e. Amato.

(31) Sezioni Unite, sent. 10 aprile 1954, ric. Omar Nelo Hassan.

* * *

Ebbero grande risonanza le decisioni di alcuni giudici di merito, nelle quali si era affermato che non si potesse procedere, per le contravvenzioni ai regolamenti comunali sulla circolazione stradale, emanati in base all'articolo 128 del codice della strada, qualora fosse mancata la immediata contestazione al contravventore, come nel caso di sosta abusiva di autoveicoli lasciati senza custodia. Su ricorso del pubblico ministero la Cassazione ha affermato (32) che l'immediata contestazione al contravventore non può ritenersi condizione di procedibilità, come avevano deciso i giudici del merito; il che è tanto più da escludere qualora, per fatto dello stesso contravventore, non sia possibile avere la sua presenza.

Sono note le discussioni cui ha dato luogo in Italia e all'estero la questione dell'eutanasia. La questione si è ora presentata, per la prima volta, alla Cassazione. Il supremo Collegio (33) ha escluso che, ai motivi di pietà, che possono avere determinato la uccisione di persona affetta da malattia inguaribile e in preda a gravi sofferenze, sia da attribuire efficacia discriminante per l'autore dell'omicidio, sotto il profilo che l'agente, spinto dalla volontà di beneficiare, non abbia avuto coscienza dell'antigiuridicità della sua azione. Secondo la Cassazione resta pertanto integra la responsabilità penale per l'omicidio, salva, se del caso, la concessione delle attenuanti.

* * *

Durante l'istruttoria di un noto processo erano stati ritirati i passaporti ad alcune persone indiziate. Proposto ricorso, questo, su conformi conclusioni del pubblico ministero, è stato dichiarato inammissibile (34).

La Corte di Cassazione ha ritenuto che il caso non rientra nell'ambito dell'articolo 111. secondo comma, della Costituzione. Si è osservato al riguardo che l'impugnabilità, con ricorso alla Cassazione, riconosciuta dalla predetta disposizione, non concerne tutti i provvedimenti che, in qualche modo, incidano nell'ampio concetto di libertà personale; bensì soltanto i provvedimenti emessi con violazione dei diritti espressamente indicati nell'articolo 13 della stessa Costituzione: vale a dire con riferimento alla detenzione delle persone, alla ispezione o perquisizione personale ed ai casi di violenza sulle persone comunque sottoposte a restrizione personale.

(32) Sezione III, sent. 14 giugno 1954, ric. P. M. c. Castagnone.

(33) Sezione I, sent. 18 novembre 1954, ric. P. M. c. Vastalegna.

(34) Sezione I, decisione del 1° dicembre 1954 in Camera di Consiglio - ric. Piccioni.

DISEGNO DI LEGGE SUL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Nell'anno testè decorso il Ministro Guardasigilli ha presentato al Senato il disegno di legge che riguarda il Consiglio superiore della Magistratura.

La nuova Costituzione, com'è noto, a differenza dello Statuto albertino, ha espressamente delineata la posizione costituzionale dell'Ordine giudiziario, già riconosciuto del resto, per unanime consenso dottrinale, come uno dei tre poteri dello Stato; ed ha regolato, con norme fondamentali di carattere costituzionale, la struttura del Consiglio superiore e i compiti ad esso affidati, quale Organo destinato, sotto la presidenza del Capo dello Stato, a garantire l'autonomia della Magistratura (e deve intendersi della Magistratura ordinaria), affermata nel primo comma dell'articolo 104. L'attuazione delle predette norme è devoluta al legislatore ordinario, e forma appunto oggetto del disegno di legge presentato dal Ministro.

Senza scendere ad una analisi delle varie disposizioni, non opportuna, trattandosi di progetto che deve essere discusso dalle Camere, basta sottolinearne l'importanza, vorrei dire eccezionale, poichè esso porterà all'esame del Parlamento e all'attenzione del Paese uno dei problemi di maggiore rilievo per uno Stato a regime democratico, quello concernente l'amministrazione della giustizia: problema non ancora organicamente considerato e disciplinato, nel suo complesso e nei molteplici aspetti, dopo l'emanazione della nuova Costituzione.

Mi sia tuttavia consentito accennare, in via generale, alle delicate situazioni che dovranno essere risolte. Riguardo anzitutto al funzionamento del Consiglio superiore, in quanto, oltre le garanzie e la disciplina, gli sono demandati, secondo l'articolo 105 della Costituzione, le assunzioni dei magistrati, le promozioni, l'assegnazione alle sedi e i trasferimenti. Compiti cioè di amministrazione attiva, circa i quali il disegno di legge dovrà porre i principi basilari, come presupposto di tutto un complesso di norme, che, in particolare, dovranno regolare lo stato giuridico della Magistratura. Riguardo, in

secondo luogo, ai rapporti con il Ministro Guardasigilli, cui — ferme le competenze del Consiglio superiore, ai sensi dell'articolo 110 della Costituzione — spetta l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Il legislatore ordinario dovrà quindi precisare non soltanto la sostanza e i limiti di questi compiti organizzativi, ma altresì congegnarli armonicamente con gli attributi propri del Consiglio, affinché ne risulti una collaborazione, che non potrà non essere proficua per l'avvenire dell'Ordine giudiziario. Nè sembra si possa disconoscere che l'autonomia della Magistratura debba essere intesa nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato, secondo il sistema costituzionale vigente, in cui è fondamentale la responsabilità politica del Ministro verso il Parlamento; e che questo, mediante l'interrogazione e l'interpellanza, ovvero in sede di discussione del bilancio, possa portare il suo sindacato sul funzionamento della giustizia, senza naturalmente poter interferire, in omaggio al principio basilare della indipendenza, su tutto quanto concerne l'esercizio della funzione giudiziaria come tale.

IL PUBBLICO MINISTERO NELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Uno dei problemi più discussi, in questi ultimi tempi, da coloro che si occupano dell'ordinamento giudiziario e che ha formato anche oggetto di una relazione presentata al Congresso dei Magistrati italiani, tenutosi a Torino nell'ottobre del 1954, concerne la posizione che, nell'ordinamento stesso, viene ad assumere il pubblico ministero, in seguito alle nuove norme costituzionali.

Si prospettano al riguardo due fondamentali questioni: se ai magistrati del pubblico ministero possano essere riconosciute piena autonomia nei rapporti col potere esecutivo e completa parificazione ai giudicanti, anche per quanto riguarda le guarentigie.

Si può ritenere principio, ormai fermo nella nostra legislazione, che i componenti del pubblico ministero fanno parte dell'Ordine giudiziario, al pari dei magistrati giudicanti. Ciò si può già dedurre, con sufficiente chiarezza, anche dall'ordinamento del 6 dicembre 1865, n. 2626, sebbene tale ordinamento mantenesse la separazione delle carriere. Separazione che è invece scomparsa in tutta la legislazione posteriore, a partire dalla legge 14 luglio 1909, n. 511, fino al testo unico del 30 dicembre 1923, n. 2786, ed all'ultimo testo unico del 30 gennaio 1941, n. 12.

Onde l'appartenenza del pubblico ministero alla magistratura ordinaria, costituisce un principio che può considerarsi tradizionale nel nostro sistema. La Costituzione lo ha ulteriormente ribadito: nell'articolo 104, disponendo che il Procuratore Generale della Corte di Cassazione è tra i componenti di diritto del Consiglio superiore; e nell'articolo 107, che, occupandosi delle guarentigie dei magistrati, menziona anche i requiranti, sia pure considerandoli separatamente. Da questo peraltro non sembra derivi necessariamente un'autonomia integrale di fronte al potere esecutivo e una parificazione completa ai magistrati giudicanti. A mio avviso il problema è strettamente collegato alla molteplicità delle funzioni affidate al pubblico ministero, ormai per antica tradizione: funzioni giudiziarie, attinenti all'atti-

vità che esplica nel processo penale, dall'inizio dell'azione alla esecuzione della sentenza; funzioni di carattere amministrativo, come si vedrà in seguito.

È da ricordare che in Italia, nella legislazione precedente alla unificazione, la configurazione dell'organo requirente era delineata, in stretta analogia, con la legge francese del 1810, le cui disposizioni, dapprima riprodotte nella legge piemontese del 13 novembre 1859, furono trasfuse nell'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, n. 2626. Questo, nell'articolo 129, ne precisa la posizione di fronte al Ministro, nei seguenti termini: «il pubblico ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, ed è posto sotto la direzione del ministro della giustizia». Disposizione ripetuta testualmente nell'articolo 77 dell'ordinamento giudiziario del 30 dicembre 1923, n. 2786, e che è passata poi, con diversa formulazione, ma con contenuto sostanzialmente invariato, nell'articolo 69 dell'ordinamento giudiziario del 30 gennaio 1941, n. 12. È notevole però che, fin dall'emanazione della legge del 1865, la disposizione dell'articolo 129, sopra ricordato, era da alcuni interpretata nel senso che i poteri del ministro della giustizia potessero legittimamente esercitarsi, in via amministrativa e disciplinare, soltanto in ordine alle attività amministrative affidate al pubblico ministero, ma non già in rapporto alle funzioni giudiziarie; poichè l'azione penale era considerata azione di giustizia e non funzione di governo.

Tuttavia la formula legislativa non subì, come si è detto, sostanziali modificazioni fino al decreto legislativo del 31 maggio 1946, n. 511, che ha abrogato l'articolo 69 dell'ordinamento giudiziario del 1941, sostituendolo con l'articolo 39, secondo il quale «il pubblico ministero esercita, sotto la vigilanza del ministro per la grazia e giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce».

Questa disposizione già svincola il magistrato requirente da una subordinazione gerarchica verso il potere esecutivo, sostanzialmente insita nel rapporto di direzione, sebbene non sia mancata qualche autorevole voce che, anche prima della legge del 1946, ha posto in rilievo come, neppure in base alla formulazione dell'articolo 69 dell'ordinamento del 1941, si potesse riscontrare una vera e propria subordinazione gerarchica nei rapporti col Ministro.

Comunque, non sembra possa dubitarsi, per quanto riflette le funzioni giudiziarie istituzionalmente devolute al pubblico ministero, che l'autonomia, che già si può dedurre, in via di interpretazione,

dal ricordato articolo 39 della legge del 1946, trovi ora espresso riconoscimento nel precetto costituzionale. Quando, infatti, con l'articolo 112, si rende obbligatorio, per il pubblico ministero, l'esercizio dell'azione penale e si toglie perciò al magistrato ogni discrezionalità, ciò importa, per necessaria conseguenza, che nessun altro potere può interferire per impedire o menomare questa fondamentale attività propulsiva. Nel caso inverso, cioè di inerzia da parte del magistrato, non si potrebbe neppure fondatamente ritenere, in base alla legislazione vigente, un potere sostitutivo da parte del Ministro; come si riteneva in Francia, in relazione alle disposizioni della legge del 1810, e da alcuni autori anche in Italia, tenuto conto delle norme degli ordinamenti del 1865 e del 1923. Il potere sostitutivo infatti postula necessariamente la sussistenza di una gerarchia, sia pure non a carattere personale, ma funzionale; mentre il Ministro, per quanto attiene alla funzione giudiziaria, in dipendenza del potere di vigilanza che rimane in vigore, potrebbe iniziare soltanto l'azione disciplinare, riconosciuta pure dall'articolo 107 della Costituzione.

Ma, come si è già accennato, al pubblico ministero, nel sistema italiano, sono affidati anche compiti di carattere amministrativo. Si ricordano qui di seguito i più importanti.

Secondo il decreto legislativo 28 giugno 1923, n. 1890, tuttora in vigore, l'amministrazione delle carceri dipende dal Ministro di grazia e giustizia, il quale esercita la vigilanza sugli stabilimenti carcerari e sui riformatori per mezzo dei procuratori generali presso le corti di appello e dei procuratori della Repubblica.

E, in vari articoli del predetto decreto legislativo (per esempio gli articoli 3, 4, 6, 11, 17 e 23), sono indicati i casi e i modi con i quali si esercita la predetta vigilanza e regolati i rapporti col Ministro.

Nel regolamento, approvato con decreto del 10 settembre 1914, n. 1326, per l'esecuzione della legge sul notariato (16 febbraio 1913, n. 89), si dispone che, per le ispezioni notarili, il procuratore della Repubblica trasmette al procuratore generale una relazione annua sull'andamento del servizio notarile nel distretto, e che il procuratore generale ne riferisce a sua volta al Ministro.

Ancora più significative sono le disposizioni riguardanti lo stato civile. Secondo gli articoli 84, 87, 89 e 100 del codice civile, le dispen-
se dagli impedimenti matrimoniali per l'età, per la parentela

e per l'affinità, per il rapporto di adozione e per il lutto vedovile, sono indubbiamente provvedimenti amministrativi, che si inseriscono nel quadro dell'intervento della pubblica amministrazione nel diritto privato. Le disposizioni del codice civile consentono peraltro la delega ad altre autorità e queste, in base agli articoli 107, 108 e 111 del decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sullo stato civile, sono appunto il procuratore generale ed il procuratore della Repubblica. Ed è interessante notare che, contro il diniego della dispensa dagli impedimenti (articolo 110) e contro il diniego della dispensa dalle pubblicazioni (articolo 111), è ammesso il reclamo al Ministro, il quale provvede con suo decreto, se il reclamo merita accoglimento. Chiaro è pertanto che qui si è nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, non soltanto per i compiti assegnati, ma altresì per la posizione di supremazia riconosciuta al Ministro col potere di annullamento e col potere sostitutivo.

Anche altri compiti di natura amministrativa sono affidati ai magistrati del pubblico ministero: così, ad esempio, il parere, nel caso di istanze per ottenere il mutamento di nomi e cognomi, le istruttorie delle pratiche concernenti il riconoscimento di figli adulterini e l'ammissione agli esami di uditore giudiziario.

Per tutta questa materia pertanto, pur dovendosi escludere, per le considerazioni che saranno esposte in seguito, una subordinazione gerarchica personale a tipo strettamente burocratico, non è tuttavia possibile disconoscere una dipendenza funzionale dal Ministro Guardasigilli. Con la conseguenza che, mentre i magistrati requirenti non sono tenuti ad uniformarsi alle direttive del Ministro se queste incidono nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, sono invece obbligati ad osservarle, appunto per l'accennato rapporto di dipendenza funzionale, se riguardano le materie sopra indicate. Il che è in antitesi col principio dell'autonomia.

Quanto si è finora esposto chiarisce come, nel nostro sistema, dalla molteplicità dei compiti, di natura sostanzialmente diversa, affidati al pubblico ministero, risulta, per questo organo, una configurazione giuridica complessa, che importa una separazione funzionale rispetto al magistrato giudicante. Tale separazione, d'altronde, dovrebbe sempre riscontrarsi, pur volendo prescindere dall'attività amministrativa, dato che, anche nella materia penale, la funzione requirente, per la posizione di parte, in senso formale, che il pubblico ministero assume nel processo e per l'attività che vi espli-

ca, non può identificarsi con quella giurisdizionale in senso tecnico, affidata esclusivamente al giudice, come ha già ritenuto la Corte di Cassazione (35), e dato altresì che, per antica e costante tradizione, il pubblico ministero è considerato organo di collegamento tra il Governo e la Magistratura.

Occorre peraltro notare subito che il difetto di autonomia e la dipendenza funzionale per le attività di natura amministrativa, non giustificano l'opinione che il pubblico ministero sia ancora organo del potere esecutivo, come si è da alcuno sostenuto; che rientri cioè nell'ambito dell'organizzazione burocratica dello Stato, con soggezione personale. L'appartenenza infatti all'Ordine giudiziario dei magistrati requirenti e la prevalenza della funzione di giustizia, istituzionalmente ad essi affidata, conducono a ritenere che, per tutto quanto attiene allo stato giuridico e, particolarmente per le guarentigie e la disciplina, detti magistrati restano soggetti sempre alle leggi a cui sono sottoposti gli altri.

La evoluzione legislativa al riguardo autorizza questa conclusione.

Dalla disposizione dell'articolo 77 dell'ordinamento del 1923, che attribuiva al pubblico ministero la rappresentanza del potere esecutivo con un rapporto di direzione, da parte di quest'ultimo, e dalla disposizione dell'articolo 69 dell'ordinamento del 1941, che eliminava la rappresentanza, ma manteneva il rapporto direttivo, si passa, con significativa differenziazione, all'articolo 39 della legge del 1946.

In questo articolo si abbandonano del tutto, come si è accennato, le precedenti formulazioni, sottoponendo il magistrato requirente soltanto alla vigilanza del Ministro. Nè su tal punto la Costituzione ha apportato alcuna innovazione; poichè l'avere considerato, nell'articolo 107, separatamente, quanto alle guarentigie, le due categorie di magistrati, non costituisce motivo sufficiente e, tanto meno decisivo, per far ritenere i requirenti fuori dell'ordinamento giudiziario.

Anche dalle norme legislative quindi si trae conferma che, tra il pubblico ministero e il potere esecutivo, non può più sussistere un rapporto di gerarchia, con vincolo di subordinazione personale; bensì soltanto un rapporto di dipendenza funzionale, limitatamente peraltro ai compiti di carattere amministrativo, con esclusione della

(35) Sezione II, sent. del 24 novembre 1954, ric. Occhini.

funzione giudiziaria. Da ciò si deve trarre un'altra importante conseguenza ed è che, per le eventuali inosservanze, da parte dei magistrati requirenti, dei doveri inerenti a tutte le attività ad essi affidate, non vi possono essere altre sanzioni se non quelle stabilite dall'ordinamento giudiziario, da applicarsi esclusivamente dagli organi preposti alle guarentigie e alla disciplina della magistratura.

* * *

Occorre ora esaminare l'altro lato del problema: se cioè i componenti del pubblico ministero, in base alle nuove norme costituzionali, debbano parificarsi ai giudicanti, per quanto attiene alle guarentigie.

Le guarentigie della Magistratura hanno subito una notevole evoluzione legislativa, a partire dalla affermazione, contenuta nell'articolo 69 dello Statuto albertino, secondo il quale i giudici, ad eccezione di quelli di mandamento, divenivano inamovibili dopo tre anni di esercizio. Guarentigie quindi riconosciute, entro certi limiti, soltanto ai magistrati giudicanti; ed, in relazione a dette norme, l'articolo 199 dell'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626, disponeva che i giudici non potevano essere privati del loro grado o sospesi, nè posti, senza il loro consenso, in disponibilità, in aspettativa o a riposo, salvo i casi previsti dalla legge e secondo le norme in essa prescritte. Come appare dal testo della disposizione e come è pure confermato dal secondo comma dell'articolo 199, l'inamovibilità riguardava soltanto la perdita del grado e la sospensione o la perdita del posto, non già i trasferimenti dalla sede o il mutamento delle funzioni. Nulla si disponeva nei riguardi del pubblico ministero, che era completamente soggetto al ministro, pure per la disciplina, a differenza, anche qui, dai magistrati giudicanti. A questi soltanto inoltre si riferiscono i notevoli progressi segnati dalla legge Orlando del 24 luglio 1908, n. 438, e dall'ordinamento del 30 gennaio 1941, n. 12, essendosi queste leggi limitate a comprendere, tra i casi di inamovibilità, rispettivamente il trasferimento dalla sede e il cambiamento delle funzioni.

Ma se, per quanto riguarda le guarentigie, la distinzione, fra magistrati della giudicante e magistrati del pubblico ministero, è stata mantenuta ferma anche dalla legge, sotto vari aspetti profondamente innovatrice, del 31 maggio 1946, n. 511 (che pur ha riconosciuto ai magistrati requirenti un'inamovibilità attenuata, data la efficacia non vincolante del parere del Consiglio superiore), per ciò

che concerne invece il procedimento disciplinare, la parificazione di tutti i magistrati si era già compiuta con l'ordinamento del gennaio 1941.

Questo era lo stato della legislazione allorchè fu emanata la nuova Costituzione. Essa non detta norme particolari in ordine alla disciplina della Magistratura, limitandosi a stabilire che i provvedimenti relativi sono fra quelli attribuiti alla competenza del Consiglio superiore.

Poichè però, come si è già accennato, per antica tradizione legislativa, esplicitamente confermata dalle norme costituzionali, i componenti del pubblico ministero sono ormai considerati magistrati a tutti gli effetti, non è da ritenere che l'accennata parificazione, quanto alla disciplina, possa subire modificazioni da parte del legislatore ordinario.

Per quanto riguarda le guarentigie, che più direttamente si ricollegano alla indipendenza, la Costituzione, dopo avere, nell'articolo 107, affermato che i magistrati sono inamovibili, riproduce, con lievi modificazioni, le disposizioni degli articoli 1 e 2 della legge del 1946; ma considera separatamente gli appartenenti all'organo requirente, aggiungendo, nell'ultimo comma, che essi godono delle garanzie stabilite dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

A favore di una completa parificazione, sotto questo aspetto, di tutti i magistrati, si è detto che una disposizione del genere, contenuta nella legge ordinaria, non sarebbe in contrasto con la norma costituzionale; norma che d'altronde sarebbe frutto di compromesso tra due tesi estreme: l'una nel senso che il requirente è organo del potere esecutivo, l'altra diretta ad affermare che le guarentigie debbano essere uguali per tutti.

Ora, sul piano costituzionale, la differenziazione non può disconoscersi quale che sia l'origine della norma, se si considera che, per i giudici, la inamovibilità costituisce precetto statutario non modificabile se non con la speciale procedura; mentre, per il pubblico ministero, le garanzie devono essere stabilite con la legge ordinaria. Ma occorre notare, a questo punto, che tale differenziazione può presentare notevole interesse e rilevante importanza concreta riguardo alla legislazione vigente; poichè, in questa, come è noto, pur essendo i motivi di inamovibilità dalla sede e dalle funzioni identici per le due categorie di magistrati, diversa ne è la portata pratica, in correlazione con la diversa efficacia del parere del Consiglio superiore, vincolante per i giudicanti, non vincolante per gli

altri. La questione però si presenta sotto altro aspetto, se considerata in rapporto alla nuova Costituzione e ricollegata alle norme sulla autonomia della magistratura e sul funzionamento del Consiglio superiore. Perchè, in base appunto a queste norme, la indipendenza, anche per quanto concerne il pubblico ministero, consegue la più ampia tutela, data la competenza esclusiva dell'Organo preposto al governo della magistratura, il quale provvede, riguardo a tutti i magistrati, con deliberazioni vincolanti.

Questa maggiore efficienza, rispetto alla vigente legislazione, delle garanzie, in dipendenza del costante intervento del Consiglio superiore, contribuisce, in modo assai sensibile, ad avvicinare, sotto il profilo dell'inamovibilità, i requirenti ai giudicanti; ed autorizza quindi ad esprimere ora l'augurio che il legislatore ordinario, in base all'ampia facoltà attribuitagli dal precetto costituzionale (articolo 107 ultimo comma), completi tale avvicinamento, parificando, come si è già verificato per la disciplina, tutti i magistrati per quanto attiene alle guarentigie. Senza che da ciò derivi mutamento nella configurazione strutturale dell'istituto del pubblico ministero quale si è sopra delineata, e conseguentemente in ordine alla separazione funzionale da coloro che esercitano la giurisdizione.

DISEGNO DI LEGGE RELATIVO ALLE MODIFICAZIONI AL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Merita altresì particolare menzione il disegno di legge concernente le modificazioni al codice di procedura penale.

Come emerge dalla relazione, il progetto non contiene una revisione generale del codice vigente, da più parti auspicata; ma si limita a quelle modificazioni, rese ormai indilazionabili, dati i mutati orientamenti nella vita della nazione, le più sentite esigenze di una migliore garanzia della libertà e della difesa del cittadino, quando sia indiziato di un reato e data la necessità di attuare le norme sancite al riguardo dalla Costituzione. Verso tali intendimenti è orientato il disegno di legge presentato alla Camera.

Intendimenti che si concretano, tra l'altro, per quanto attiene alla libertà personale: nella limitazione dei casi in cui è obbligatorio il mandato di cattura; nel ripristino della scarcerazione automatica, dopo trascorso un determinato periodo di tempo dall'arresto, attualmente disposta dal decreto 10 agosto 1944, n. 194, per i casi in cui è ammesso il mandato di cattura facoltativo; nella più rigorosa disciplina del fermo, in relazione alle necessità delle indagini di polizia giudiziaria; nella maggiore cautela in ordine alle perquisizioni domiciliari, in relazione anche alle norme contenute negli articoli 13 e 14 della Costituzione; e particolarmente nella integrazione della regola generale, stabilita nell'articolo 190 del codice vigente, con l'aggiunta che sono sempre soggetti al ricorso per Cassazione, quando non siano altrimenti impugnabili, i provvedimenti con i quali si decide sulla libertà personale.

Per quanto attiene, d'altra parte, alla difesa dell'imputato, sono da ricordare: una più accurata disciplina delle impugnazioni; il ripristino delle nullità assolute insanabili, tassativamente indicate; il perfezionamento del sistema delle notificazioni all'imputato, per eliminare notevoli inconvenienti, cui danno luogo le disposizioni vigenti; la facoltà di appellare contro le sentenze di proscioglimento, perchè trattasi di persona non imputabile, o di persona non puni-

bile perchè il fatto non costituisce reato, quando però sia stata applicata, o possa applicarsi, una misura di sicurezza; e il ripristino dell'intervento del difensore in alcuni atti istruttori. Il diritto cioè di assistere agli esperimenti giudiziari, alle perizie, alle perquisizioni domiciliari e alle ricognizioni, salve le eccezioni espressamente stabilite.

Ho accennato, in brevissima sintesi, ai criteri direttivi fondamentali cui si ispira il disegno di legge, per sottolinearne non soltanto l'importanza, ma altresì la necessità, a mio avviso, che sia rapidamente portato alla discussione degli Organi legislativi.

Mi sia tuttavia consentito soffermarmi su un istituto che, con riferimento al terzo comma dell'articolo 13 della Costituzione, è stato mantenuto nel progetto, nonostante le critiche, che, in relazione a casi di notevole risonanza, sono state mosse ad organi della polizia giudiziaria: intendo dire del fermo di persone indiziate di reato. Come è noto tale istituto non era regolato dal codice di procedura penale del 1913, a cui, per buona parte, si ispira l'attuale disegno di legge. Esso compare, per la prima volta, nell'articolo 238 del codice vigente, che, pur sottoponendo il provvedimento a determinate condizioni, tra le quali quella della immediata partecipazione all'autorità giudiziaria, non richiede la convalida (o per meglio dire la conferma) da parte di quest'ultima, nè stabilisce un termine per la durata del fermo. Termine che, nel limite massimo di sette giorni, insieme con la convalida da parte dell'autorità giudiziaria, fu invece stabilito dal decreto legge del 20 gennaio 1944, n. 45.

Nonostante la deviazione dai principî generali concernenti la libertà personale, in quanto, in sostanza, si viene ad autorizzare l'arresto, fuori dei casi di flagranza o di quasi flagranza di reato, senza la autorizzazione del magistrato, tuttavia la dottrina ha ritenuto il fermo giustificato da un superiore interesse di giustizia.

Non si può fondatamente disconoscere che tale interesse sia ora anche più pressante, data la facilità, sempre maggiore, di sottrarsi alle ricerche della polizia giudiziaria e i molteplici espedienti per deviarne le indagini. Perciò il progetto, con riferimento a quanto dispone il terzo comma dell'articolo 13 della Costituzione — circa i poteri della polizia giudiziaria, in casi eccezionali di necessità e di urgenza — ha conservato l'istituto, sottoponendolo peraltro, non soltanto alle condizioni già espressamente indicate nella legge vigente e a un termine massimo di sette giorni, ma soprattutto ad uno stretto controllo da parte del magistrato. Così congegnato tale istituto, indub-

biamente di carattere eccezionale, ma giustificato da gravi ragioni di interesse sociale per la lotta contro la criminalità, non sembra possa dar luogo a quelle preoccupazioni, più volte e da più parti segnalate, circa le garanzie della libertà individuale, che, del resto, il progetto ha considerato con particolare cura.

Ciò apparirà ancor più palese se le disposizioni che riguardano il fermo, come tutte le altre concernenti i poteri della polizia giudiziaria, si ricollegano alle modificazioni delle norme in vigore, circa i rapporti fra questa e la magistratura inquirente.

La legge vigente dispone che gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria esercitano le funzioni sotto la direzione e alla dipendenza del procuratore generale presso la corte di appello e del procuratore della Repubblica, aggiungendo tuttavia che restano ferme le disposizioni che, nei rispettivi ordinamenti, regolano i rapporti interni di dipendenza gerarchica. Il che, in altri termini, vuol significare che si è di fronte a un rapporto di subordinazione funzionale, non già ad un rapporto di subordinazione personale proprio dell'inquadramento gerarchico. Subordinazione quest'ultima da evitare, poichè importerebbe di necessità la istituzione di un corpo autonomo, con l'affidamento all'autorità giudiziaria di non lievi e non facili compiti organizzativi di amministrazione attiva, ai quali — a mio avviso — è opportuno sia mantenuta estranea.

Ora il disegno di legge, pur mantenendo la subordinazione nell'ambito di una dipendenza funzionale, ha reso più stretto tale rapporto, stabilendo in ogni sede giudiziaria, la responsabilità, verso il magistrato, dell'ufficiale di polizia giudiziaria più elevato in grado: aggiungendo per altro, a favore di quest'ultimo, la garanzia che non possa essere allontanato dalla sede, nè privato delle funzioni di polizia giudiziaria, senza il consenso del procuratore generale.

Forse, da un punto di vista rigorosamente sistematico, quest'ultima disposizione potrebbe dar luogo a qualche perplessità, per il fatto che si viene ad estendere, anche a funzionari dell'amministrazione attiva, una certa quale inamovibilità dalla sede e dall'ufficio propria degli organi giurisdizionali. Ma la disposizione si può giustificare considerando tale estensione come un riflesso delle garanzie che devono accompagnare la funzione di giustizia; e che perciò è opportuno siano estese a tutti coloro che partecipano, secondo le proprie competenze, allo svolgimento della funzione medesima. Al più stretto rapporto di subordinazione della polizia giudiziaria si ricollega altresì l'intervento del procuratore generale, presso le corti di appello, nelle pro-

mozioni degli ufficiali ed agenti: promozioni che non possono essere conferite senza il parere favorevole del predetto magistrato.

Col doveroso riconoscimento delle benemeritenze della polizia giudiziaria in Italia, acquisite nella lotta contro la delinquenza, condotta con tenacia e spesso con sacrificio della vita, ritengo di poter esprimere il convincimento che, per coloro che ne fanno parte, da queste disposizioni risulteranno ancor più rafforzati il prestigio e la considerazione della Nazione.

Ancora con riferimento al disegno di legge, è opportuno accennare ad un altro punto, che recenti, note vicende giudiziarie hanno reso particolarmente interessante, cioè l'obbligo del segreto istruttorio; la rigorosa osservanza del quale, da parte delle persone che vi sono tenute, è assolutamente necessaria per il regolare funzionamento della giustizia penale, come è stato pure messo in rilievo da una recente risoluzione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e dei Procuratori di Roma. Come è noto il codice di procedura penale vigente disciplina l'obbligo anzidetto nell'articolo 307, imponendolo ai magistrati, ai funzionari di cancelleria, ai periti, agli interpreti e a tutte le altre persone che compiono, o concorrono a compiere, o assistono ad atti dell'istruzione; con esclusione peraltro, da detto obbligo, delle parti private e dei testimoni. La norma è passata nel progetto, comprendendo fra le persone tenute al segreto i difensori ed i consulenti tecnici, data la partecipazione di costoro a taluni atti istruttori. È stata invece mantenuta l'esclusione per le parti private e per i testimoni. Ma tale esclusione non appare rispondente alle esigenze delle istruttorie penali, come l'esperienza ha ora largamente dimostrato.

Difatti, se non sembra possano formare oggetto di sanzione penale le parti lese e coloro che potranno assumere la qualità di testimone, per le dichiarazioni eventualmente rese prima della convocazione da parte del magistrato inquirente, la situazione si presenta invece profondamente diversa, dopo che sono stati sentiti dal magistrato. In questa ipotesi invero le persone chiamate a testimoniare, ed anche le parti lese, entrano nell'ambito dell'istruttoria e, in un certo senso, prestano opera di collaborazione col magistrato inquirente, per i superiori interessi della giustizia: onde non vi è un fondato motivo per escluderle dall'obbligo del segreto istruttorio. Chè anzi si potrebbe dire che vi debbano essere tenute a maggior ragione rispetto a coloro che assistono al compimento di atti, poichè le parti private e, più ancora, i testimoni esplicano attività che, nella definizione del processo, possono assumere carattere preminente o addi-

rittura decisivo. Si eviterà, in tal modo, che le dichiarazioni rese al magistrato siano largamente diffuse e, peggio ancora, commentate a favore o contro le persone indiziate di reati.

* * *

A conclusione della relazione mi sia lecito esprimere, per le maggiori fortune della Patria, il più fervido augurio che la funzione giudiziaria, promanando, per norma costituzionale, da uno dei tre poteri dello Stato, possa sempre più efficacemente contribuire al consolidamento delle istituzioni democratiche, col prestigio di coloro che tale funzione sono chiamati ad esercitare e col rispetto delle loro decisioni.

Con questo augurio Le chiedo, Signor Primo Presidente, di voler dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, il nuovo anno giudiziario.

**MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
BIBLIOTECA CENTRALE GIURIDICA**