

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1956

MSR 88580

ANTONIO MANCA

PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

E

3687/5

DISCORSO PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1956

*(pronunciato il 9 gennaio 1956
nell'Assemblea Generale della Corte di Cassazione)*

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
BIBLIOTECA CENTRALE GIURIDICA



TIPOGRAFIA DELLE MANTELLATE - ROMA

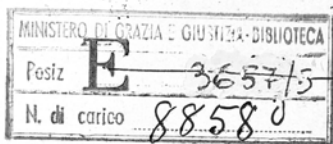
ANTONIO MANCA

PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1956

MSR 88580



DISCORSO PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1956

*(pronunciato il 9 gennaio 1956
nell'Assemblea Generale della Corte di Cassazione)*



TIPOGRAFIA DELLE MANTELLATE - ROMA



Rivolgo anzitutto il mio deferente saluto al Signor Presidente della Repubblica ; e, sicuro di interpretare il sentimento unanime dei Magistrati, esprimo a Lui, posto dalla Costituzione al vertice dell'Ordine giudiziario quale Presidente del Consiglio superiore della Magistratura, il mio vivo ringraziamento, per aver voluto onorare con la Sua presenza questa solenne cerimonia.

Un deferente saluto rivolgo altresì 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 dei Ministri ; al Ministro Guardasigilli ; a tutte le Autorità ; ai Rappresentanti degli Ordini Forensi.

Mi sia poi consentito tributare un doveroso omaggio ed elevare un reverente pensiero alla memoria dei Magistrati, della Cassazione e della Procura Generale, deceduti nel decorso anno : Luigi FERRARI, Demetrio DE MARTINI, Pietro TRAINA, Nicola PALOPOLI e Ludovico DI LIBERTI.

CENNI SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA CORTE DI
CASSAZIONE NEL PERIODO SUCCESSIVO
ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE

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

Nel discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1954, il Procuratore Generale (l'attuale Primo Presidente) ha riferito, con acuta analisi delle sentenze, sull'attività svolta dalla Corte di Cassazione, dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Ritengo peraltro di dover riprendere brevemente l'argomento ora che, formatasi la Corte costituzionale, entra in funzione l'Organo supremo, cui è demandato il fondamentale compito, in regime di costituzione rigida, di garantirne l'osservanza di fronte ai poteri dello Stato e ai nuovi Enti regionali; e viene meno quindi la competenza delle altre giurisdizioni ad esaminare, in via incidentale, la legittimità delle leggi.

E lo ritengo doveroso anche perchè, nonostante recenti, ripetute critiche, sia tenuto nel giusto conto il contributo apportato dal massimo Organo giudiziario in relazione alle

necessità cui urgeva provvedere e alle difficoltà, non lievi, da superare, nel passaggio dal vecchio al nuovo regime.

Da alcuno infatti (1), pur non disconoscendosi la delicatezza del compito, si è, in sostanza, affermato che, nello orientamento seguito dalla giurisprudenza (si intende quella della Cassazione), si può scorgere una scarsa sensibilità della Magistratura, di fronte ai problemi che le nuove norme facevano sorgere. Scarsa sensibilità determinata, in special modo, da ingiustificato omaggio al tradizionale metodo di interpretazione di quelle leggi, che la Costituzione non aveva senz'altro fatte decadere.

Da altri, si è messa in dubbio, riguardo all'attività della Cassazione, perfino la indipendenza del Giudice (2).

Senonchè è la stessa Costituzione che, in molti precetti – e particolarmente in quelli concernenti la libertà personale e alcune attività collegate alla personalità del cittadino – ha inserito espresse riserve, rinviando al legislatore ordinario la regolamentazione concreta degli istituti. Onde, mentre si giustificano le distinzioni in ordine all'efficacia delle norme costituzionali, non è ardito affermare che proprio le direttive adottate nell'interpretare ed attuare le norme stesse, hanno contribuito, con singolare efficacia, al consolidamento del regime democratico. Appunto perchè, essendosi ritenute tuttora operanti molte delle disposizioni delle leggi già esistenti, ne è derivata una continuità nel funzionamento dei fondamentali Organi ed istituti dello Stato; a garanzia, in definitiva, di quegli stessi diritti di libertà, che si è inteso solennemente affermare.

E' facile d'altra parte comprendere – dato anche il notevole periodo di tempo trascorso nell'attesa delle leggi di

(1) P. CALAMANDREI – La funzione della giurisprudenza nel tempo presente – Riv. trim. di diritto e procedura civile 1955, I, pagg. 252 e segg.

(2) G. BALLADORE-PALLIERI – La Costituzione italiana nel decorso quinquennio – Foro Padano 1954, IV, 34 e segg.

attuazione — a quali incertezze si sarebbe andati incontro, se — come si è sostenuto — la giurisprudenza si fosse orientata verso un'interpretazione, così detta evolutiva, delle leggi in vigore; oppure se si fosse fondata — come pure si è detto — su criteri di analogia; o si fosse posta alla ricerca di principi generali che la non completezza di molte norme della Costituzione rendeva non facilmente determinabili. A parte che, all'attuazione di queste norme, dato l'espresso rinvio a quelle di completamento, non era consentito giungere, in via di interpretazione affidata al giudice, prescindendo dall'attività del legislatore ordinario. All'orientamento della Cassazione, quindi, in quanto ha ritenuto tuttora applicabile buona parte della legislazione vigente, non può attribuirsi il significato deteriore di un immobilismo tradizionale. E' invece più rispondente alla realtà considerare tale orientamento come un vivo e costante riflesso del senso dello Stato e della continuità delle sue istituzioni, pur nel mutare degli eventi e delle leggi; conforme, del resto, alle nobili tradizioni del massimo Organo giudiziario. Il quale, sia nell'applicazione di leggi fondamentali, sia nelle questioni controverse, che più hanno interessato la pubblica Amministrazione, ha saputo sempre trovare quel giusto equilibrio e quell'aderenza alle necessità concrete, che tanto contribuiscono al compiuto soddisfacimento delle esigenze di giustizia.

La storia della giurisprudenza offre al riguardo significativi esempi.

Si pensi all'annosa elaborazione, iniziata con la sentenza del 2 giugno 1891 (3) — molto discussa tra i maggiori giuristi del tempo — pronunciata dopo l'emanazione della legge del 2 giugno 1889, n. 6166, che istituì la quarta sezione contenziosa del Consiglio di Stato. Con detta sentenza si affermò,

(3) Sezioni Unite 24 giugno 1891 — Giur. ital. 1891, I, 1, e M. D'AMELIO — Riv. dir. pubblico 1932, I, 397.

per la prima volta, la competenza del giudice ordinario a conoscere delle controversie riguardanti i diritti subiettivi dei cittadini, nei confronti della pubblica Amministrazione; restando riservate, all'Organo giurisdizionale amministrativo, le controversie relative agli interessi legittimi. E proprio mediante l'azione direttrice, da attribuirsi esclusivamente alle Sezioni Unite, come scrisse il Mortara (4), si è giunti al consolidamento del principio, che determinò, nell'oggetto sostanziale della domanda, la discriminazione della competenza fra le due giurisdizioni, escludendo per altro che il diritto, tutelabile con l'azione ordinaria, possa farsi valere come interesse davanti al Consiglio di Stato (5).

Si ricordi altresì il contributo della Cassazione in tema di responsabilità extra-contrattuale della pubblica Amministrazione. Responsabilità che si ritenne, dapprima, fondata sulla distinzione fra atti di imperio e atti di gestione, ammettendola soltanto nel secondo caso; in seguito, sulla distinzione fra atti vincolati e atti discrezionali, affermandola per i primi e negandola per gli altri. Mentre, nella successiva evoluzione, con maggiore aderenza alle esigenze della giustizia, la responsabilità è stata riconosciuta, non soltanto quando sussista violazione di norme di legge o di regolamento, ma anche quando si ritengano pretermesse le regole della comune prudenza (6).

Inoltre, in materia di pubblico impiego, circa i limiti della giurisdizione ordinaria di fronte a quella amministra-

(4) L. MORTARA - Note alla sentenza 25-11-1931 - *Giur. ital.* 1932, I, 1, 33. La seconda sentenza è del 24 giugno 1897 - *Giur. ital.* 1897, I, 1, 744.

(5) Dal 1916 al 1929 la giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato ammisero che, in determinati casi, il diritto potesse farsi valere come interesse: Sez. Unite 24-3-1916 - *Foro ital.* 1917, I, 11 = 2-11-1922 *Foro ital.* 1923, I, 165 = 30-11-1922 - *Giur. ital.* 1922, I, 1, 991 = 30-4-1929 - *Giur. ital.* 1929, I, 1, 852.

Consiglio di Stato 10-5-1929 - *Foro amm.* 1929, I, 2, 15 = 29-11-1929 - *Giur. ital.* 1930, III, 28.

(6) La giurisprudenza è ormai pacifica in questo senso: da ultimo Sezioni Unite n. 369, 16-2-1954 - *Sez. Un. n.* 3065, 25-9-1953 - *Mass. Foro ital.* 1954, col. 74 - *Mass. Foro ital.* 1953, col. 587.

tiva, dopo la legge del 26 giugno 1924, n. 1054, si ritenne, in un primo momento, che la competenza esclusiva doveva riconoscersi, quando era impugnato espressamente un atto amministrativo formale. Un'indagine più penetrante, peraltro, ha condotto ad affermare, ormai pacificamente, che le controversie, concernenti l'accennata materia, appartengono alla conoscenza del giudice amministrativo, indipendentemente dalla concreta indagine se sussista, o meno, l'impugnazione di un atto della pubblica Amministrazione; purchè naturalmente si tratti di controversia che riguardi il rapporto in modo diretto e non soltanto occasionale (7).

Giova pure ricordare, per l'importanza delle conseguenze riguardo al matrimonio, le decisioni emanate in attuazione del Concordato con la S. Sede e della legge del 27 maggio 1929, n. 847 (8). Particolarmente, al fine di comporre in unità la giurisdizione, si è escluso costantemente che si possa attribuire efficacia in Italia, quando si tratti di matrimoni concordatari, a sentenze di divorzio pronunziate all'estero, anche fra stranieri (9).

D'altra parte (non senza contrasti dottrinali) si è ritenuto che, per dare esecutorietà alle sentenze ecclesiastiche di annullamento di matrimoni religiosi pre-concordatari, è sufficiente che la Corte di appello accerti la rispondenza, obiettiva ed astratta, con i motivi di nullità preveduti dal codice civile. Indipendentemente, cioè, non soltanto dall'esame dei fatti, ma altresì dalle indagini soggettive ed oggettive, circa le limitazioni alla proponibilità dell'azione, stabilite dallo stesso codice (10).

(7) Sezioni Unite civili 28-4-1927 - Giur. ital. 1927, I, 1, 1186; 28-1-1928 - Giur. ital. 1928, I, 1, 401; 10-5-1929 Giur. ital. 1929, I, 1, 733; n. 128, 16-1-1933; n. 1896, 23-5-1933; n. 2620, 21-7-1937; n. 1296, 23-4-1940; n. 1602, 28-5-1941; n. 2475, 31-7-1941.

(8) Legge 27-5-1929, n. 810, che ha dato esecuzione al Trattato e al Concordato tra la Santa Sede e l'Italia dell'11-2-1929.

Legge 27-5-1929, n. 847, contenente disposizioni per l'applicazione del Concordato nella parte relativa al matrimonio.

(9) Sezioni Unite civili 6-8-1949, n. 2241 - Foro ital. 1949, I, 908.

(10) Giurisprudenza pacifica - Da ultimo: Sezioni Unite civili n. 183, 24-1-1950.

Ora, l'analisi delle sentenze pronunziate con riferimento alla Costituzione, dimostra chiaramente come la Corte di Cassazione, anche in questa delicata contingenza, con acuta sensibilità, dettata da un'antica saggezza, si è uniformata a quelle stesse linee direttive, che hanno costantemente ispirato la sua attività; contemperando, quando si è presentata la necessità, le imprescindibili esigenze dello Stato con i diritti dei cittadini.

Il problema sull'efficacia dei precetti costituzionali si presentò appena essi entrarono in vigore; poichè è del 7 febbraio 1948 la prima sentenza che esaminò la questione (11). Con questa sentenza le Sezioni Unite hanno accolto (e la giurisprudenza successiva vi si è costantemente uniformata) la triplice distinzione in norme direttive, norme precettive di immediata applicazione e norme precettive di applicazione differita (12). Distinzione, che, sebbene discussa, corrisponde tuttavia al sistema; ed è stata sempre applicata con rigorosa cautela, per rendere, il più possibile, operanti le nuove disposizioni.

Non sono scarse, infatti, le norme costituzionali ritenute di efficacia immediata. Fra le più importanti rientrano in tale categoria, nel campo processuale: l'articolo 111, relativo all'impugnabilità, con ricorso alla Cassazione, di tutti i provvedimenti circa la libertà personale, anche in deroga alle norme di procedura in vigore (13); e l'articolo 113, che accorda la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica Amministrazione, senza limitazioni riguardo ai provvedimenti e ai motivi (14).

Per quanto attiene al diritto sostanziale, vi rientrano: l'articolo 17 sul diritto di riunione, con abrogazione di ogni

(11) Sezioni Unite penali 7-2-1948, MARCIANÒ, *Foro ital.* 1948, II, 57.

(12) Vedasi in proposito G. AZZARITI, *Foro ital.* 1948, IV, 81.

(13) Giurisprudenza pacifica. Su questo punto ogni questione è ormai superata in seguito alle modificazioni al codice di procedura penale.

(14) Giurisprudenza pacifica.

norma contraria (15); l'articolo 40 sulla libertà di sciopero, limitatamente però a quello economico, con esclusione di forme abnormi di interruzione del lavoro (16); l'articolo 36, concernente il diritto del lavoratore alla minima retribuzione salariale e alle ferie (17); e l'articolo 23, essendosi ritenuto che, soltanto mediante disposizioni legislative, non già in base a regolamenti autorizzati da leggi precedenti, si possono imporre ai cittadini prestazioni personali o patrimoniali (18).

Per un altro gruppo di norme, l'applicazione immediata è stata esclusa con costante indirizzo. Sono da ricordare particolarmente gli articoli 13, 16 e 21 sulla libertà personale e su alcuni dei diritti ad essa connessi; perchè, appunto con riferimento ai principî ivi affermati e specialmente a quelli dell'articolo 21 sulla libertà di stampa, le decisioni della Cassazione hanno suscitato discussioni e critiche. Critiche, a mio

(15) Cass. penale 29-4-1952, GALANTE, Giust. penale, 1953, II, 49. Sezioni Unite penali, 1-7-1950, SANNA, Giur. compl. Cass. penale 1950, III, 57, n. 5324.

(16) Da ultimo Cass. penale, 28-10-1953, CASTELLINI, Giust. penale 1954, II, 707.

Cass. civile, n. 584, 4-3-1952 - Foro ital. 1952, I, 420; n. 1586, 31-5-1952; n. 1628, 7-6-1952.

(17) Cass. civile n. 3730, 17-12-1953; n. 461, 21-2-1952 - Giur. ital. 1953, I, 1, 154; n. 2552, 7-8-1952.

(18) Sezioni Unite civili, n. 2465, 14-7-1954 - Foro ital. 1954, I, 1065.

Sono stati altresì ritenuti di efficacia immediata: l'art. 10 riguardante i rapporti internazionali, avvertendo però che la disposizione non si applica ai trattati stipulati precedentemente alla Costituzione - Cass. penale 10-5-1950, CARTONNET, Giur. completa Cass. penale, 1950, I, 153; l'articolo 68 sulle prerogative dei membri del Parlamento - Cass. penale 14-7-1954, GORRERI, Giust. penale 1954, III, 575; l'articolo 50 concernente la facoltà di rivolgere petizioni alle Camere, purchè tale diritto non sia esercitato in guisa da compromettere l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza - Cass. penale 3-7-1951, ZANIRATO, Giust. penale 1952, II, 323; e l'articolo 53 che autorizza la libertà di emigrazione, pur mantenendosi fermo il disposto dell'articolo 5 della legge 24-7-1930, n. 1270, che punisce l'eccitamento all'emigrazione - Sez. Unite penali 4-7-1953, MARCHESE, Giust. penale 1953, II, 1059.

È pure da ricordare, circa l'efficacia dell'articolo 7 della Costituzione, la sentenza della Cass. penale 31-5-1952, GIANNONI, Giust. penale 1953, II, 24; nella quale la Cassazione ha affermato che in base appunto al ricordato articolo 7 in relazione ai Patti lateranensi, è tuttora in vigore l'articolo 8 del Trattato circa la tutela penale del Sommo Pontefice.

Vedasi anche Cass. penale III, 19-11-1949, DI NUOVO, Giur. completa, Cass. penale 1949, 163.

avviso, agevolmente superabili se si tiene presente che, per gli articoli 13 e 16, il carattere, così detto programmatico, è stato dedotto dalla chiara formulazione del testo legislativo. E se si considera, per quanto attiene all'articolo 21, che si è esclusa la sussistenza di un comando immediato — come invece si è da alcuno sostenuto (19) — tenendo anche conto delle discussioni sollevate nell'Assemblea Costituente e dei rilievi fatti, in quella sede, circa l'articolo 16 (ora 21); onde si venne alla conclusione che, con detto articolo, si intesero stabilire le linee fondamentali per una legislazione sulla stampa (20).

Da siffatti presupposti deriva logicamente che, alle norme ora indicate, e alle altre di carattere programmatico, non si poteva attribuire, prima del completamento da parte del legislatore ordinario, efficacia invalidante delle leggi anteriori, sulle materie cui dette norme si riferivano. E sembra si possa affermare, con fondamento, che, in tal maniera, la Cassazione ha anzitutto colmato il vuoto, derivante dalla carenza legislativa, verificatosi dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Carenza, del resto, inevitabile; perchè, anche procedendo con la maggiore sollecitudine, non si sarebbero

(19) BALLADORE-PALLIERI — Foro Padano, 1954, IV, 52.

(20) Sul carattere precettivo di applicazione non immediata dell'articolo 13, la giurisprudenza della Cassazione è pacifica.

Vedasi da ultimo Cass. penale, 8-7-1955, SORBARI, Giust. penale 1955, III, 400.

Pure pacifica è la giurisprudenza in ordine al carattere programmatico dell'art. 16. Vedasi da ultimo Cass. penale, 9-3-1953, PATERNITI, Giust. penale 1953, II, 581.

Circa l'art. 21 vedasi specialmente: Sezioni Unite penali, 14-4-1950, BONAZZI, in Giur. compl. Cass. penale 1950, I, 129. Nella motivazione si legge: «Devesi porre in particolare rilievo che dagli atti dell'Assemblea Costituente (vol. III) risulta, che in ordine alla formazione dell'articolo in parola (21) si osservò (pag. 2806) che il suo testo un pò troppo generico e platonico afferma principi astratti, insufficienti a dare tranquillità circa la loro reale attuazione. Si affermò altresì (pag. 2809) che, nello stabilire la regolamentazione della stampa per il futuro, bisognava tracciare norme che valgano specialmente quando il nostro regime sia diventato, non soltanto giuridicamente, ma anche nel fatto, definitivo e sia entrato nel costume della grande maggioranza dei cittadini; e che l'art. 16 (ora 21) stabilisce le linee fondamentali di una legislazione sulla stampa (pag. 2857)».

potute elaborare ed emanare rapidamente leggi di fondamentale importanza, come, ad esempio, quella sulla pubblica sicurezza, sulla stampa e sull'organizzazione sindacale.

Ed ha, d'altra parte, efficacemente contribuito ad agevolare il passaggio dal vecchio al nuovo regime ; ovviando a pericoli di vario genere, la cui gravità, a otto anni di distanza, possiamo convenientemente valutare.

In relazione pertanto all'articolo 13, si sono ritenute tuttora operanti le disposizioni della legge sulla pubblica sicurezza (T.U. 18 giugno 1931, n. 773) circa gli istituti della ammonizione e del confino ; recenti esigenze, in talune zone, ne hanno confermato la necessità. Ma si è pure osservato che tali disposizioni non sono state abrogate dalla Costituzione ; la quale ha stabilito invece una diversa disciplina quanto agli Organi competenti ad emanare i provvedimenti (21).

Si è affermata altresì, rispetto all'articolo 16, la legittimità dell'ordine di rimpatrio (art. 157 legge P.S.), poichè la libertà di circolazione e di soggiorno, in ogni parte del territorio nazionale, non può più subire limitazioni per motivi politici. Può subirne invece per motivi di pubblica sicurezza, come, del resto, è preveduto nello stesso articolo 16 (22). Si è però ravvisata la necessità della motivazione del provvedimento, per rendere possibile il controllo giurisdizionale di legittimità (23).

Si è pure considerato tuttora in vigore l'articolo 2 della stessa legge, relativo alle ordinanze di urgenza emesse dai prefetti per vietare la distribuzione di stampati, o l'affis-

(21) Vedasi specialmente la sentenza delle Sezioni Unite penali, 20-1-1951, SCALOGNA, Foro ital. 1951, II, 65 ; Cass. penale, 8-7-1955, SORBARO, Giust. penale 1955, III, 400.

(22) Cass. penale, 9-3-1953, PATERNITI, Giust. penale 1953, II, 581 ; Sez. Unite penali, 9-12-1950, Giust. penale 1951, II, 99.

(23) Cass. penale, 28-7-1955, TESTA, Riv. penale 1955, 687.

sione di manifesti; determinandone tuttavia i requisiti formali, ai fini del controllo di legittimità (24).

Riguardo poi alla libertà di stampa, seguendo le direttive già tracciate, si sono mantenute ferme le limitazioni, previste dall'articolo 113 della legge sulla pubblica sicurezza; ed è interessante notare, in proposito, che, secondo alcuni autori (25), un'attuazione, in senso piuttosto restrittivo, dell'articolo 21 della Costituzione, è già riscontrabile nella legge 9 febbraio 1948, n. 47, emanata dallo stesso legislatore costituente.

* * *

Quanto si è finora esposto può chiarire, in sintesi, quale sia stata l'attività svolta dalla Corte di Cassazione, nel delicato periodo successivo all'entrata in vigore delle nuove norme costituzionali. Attività che è doveroso ricordare, pre-

(24) Da ultimo Sezioni Unite penali, 2-7-1955, BERGAMASCO, Giust. penale 1955, II, 673, Cass. penale, 7-3-1953, ZEGRETTI, Giust. penale 1953, II, 886 = 16-6-1953, MORGANI, Giust. penale 1953, II, 1011 = Cass. penale, 7-3-1953, ROGHI, Giust. penale 1953, II, 584 = 19-12-1952, CERVELLIERI, Giust. penale 1953, II, 409 = 3-7-1952, FASANI, Giust. penale 1953, II, 508 = Sez. Unite penali 31-3-1951, TABANELLI, Giur. compl. Cass. penale 1951, I, 89 = Sez. Unite penali, 20-1-1951, LUPIERI, Giur. compl. Cass. penale 1951, I, 88.

La Cassazione ha ritenuto altresì di carattere programmatico:

L'art. 39 sull'organizzazione sindacale - Sez. Unite penali, 17-11-1951, MARCHI, Giur. comp. Cass. penale 1951, III, 338; gli articoli 8 e 19 in ordine alla disciplina dei culti cattolici - Cass. penale, 7-5-1953, SOMMANI, Giust. penale 1953, II, 966; gli articoli 48 e 51 concernenti l'uguaglianza di tutti i cittadini nell'elettorato attivo e passivo - Cass. civile n. 1960, 18-7-1950; l'articolo 24 circa la riparazione degli errori giudiziari - Cass. penale, 3-11-1954, FRUTTAROLO, Giust. penale 1955, III, 70; l'articolo 51 concernente l'uguaglianza dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso per accedere ai pubblici uffici - Cass. civile n. 127, 17-1-1953 - Foro ital. 1953, I, 161; l'art. 53 sul concorso dei cittadini alle pubbliche spese; Sez. Unite civili n. 844, 25-3-1954.

Ha ritenuto di carattere puramente direttivo la disposizione dell'art. 4 in ordine al diritto di tutti i cittadini al lavoro - Sez. Unite civili n. 194, 27-1-1954.

(25) BALLADORO-PALLIERI in Foro Padano 1954, IV, 52.

cisandone i criteri direttivi e gli intendimenti, affinchè ne sia posto nella giusta luce l'alto significato e la sostanziale rispondenza alle esigenze della giustizia. E, mi sia lecito esprimere l'augurio che, della non breve e forse non infruttuosa esperienza, si possa anche tener conto nell'elaborare le leggi di attuazione, rimesse al legislatore ordinario.

ATTIVITÀ DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 1955

Nell'anno decorso sono pervenuti alla Corte di Cassazione n. 5.126 ricorsi nella materia civile e n. 25.252 ricorsi nella materia penale. Sono stati definiti rispettivamente n. 5.017 ricorsi civili e n. 34.930 ricorsi penali; dei quali ultimi n. 27.971 in Camera di consiglio e n. 6.959 in pubblica udienza. Dal raffronto con i dati dell'anno 1954 emerge che, mercè l'abnegazione e l'alto senso di responsabilità dei magistrati giudicanti e requirenti, efficacemente coadiuvati dai funzionari della cancelleria e della segreteria, la pendenza, particolarmente quella penale, ha subito una notevole flessione (26). Ma da questi risultati non è facile trarre auspici per il futuro, dato il mutamento di situazione derivante dalle modificazioni al codice di procedura penale, compresa la soppressione dell'ultima parte dell'articolo 524, che sanciva l'inammissibilità del ricorso - da decidersi in Camera di consiglio - nel caso di motivi non consentiti dalla legge o manifestamente infondati.

E' noto che la seconda ipotesi della disposizione ha dato adito a varie critiche, in ordine al funzionamento pratico nel meccanismo processuale. Non sarà perciò inutile qualche precisazione.

(26) Alla data del 31 dicembre 1954 risultavano pendenti n. 9.071 ricorsi civili e n. 30.043 ricorsi penali al 31 dicembre 1955 risultano pendenti n. 20.345 ricorsi penali.

Il codice di procedura penale del 1913, (sulle tracce della legge 12 dicembre 1875, n. 2837, che istituì in Roma due sezioni penali della Corte di cassazione), già stabiliva una procedura più rapida per taluni casi di inammissibilità del ricorso. Non conteneva però una norma del genere. Essa fu introdotta nel codice di procedura del 1930, sull'esempio di legislazioni straniere. Difatti, l'esclusione dalla pubblica udienza per manifesta infondatezza, era preveduta negli ordinamenti austriaco e tedesco, nei quali, a quanto risulta, è tuttora in vigore.

E' vero che l'ultima parte dell'articolo 524 veniva ad ammettere la procedura camerale, anche fuori dei casi di inammissibilità formali ed estrinseci; ma ciò non era in contrasto nè con il sistema del codice del 1913, nè con quello della legge di riforma del 18 giugno 1955, n. 517, che, al primo, per molta parte, si è ispirata. L'uno e l'altra infatti prevedono l'inammissibilità del ricorso, quando manchi la specificazione dei motivi; ed è chiaro che, pure in questa ipotesi, come in quella della manifesta infondatezza, non si può prescindere dall'entrare nel merito dei motivi stessi (27).

Per quanto riguarda il funzionamento pratico della norma abrogata, è da ricordare che, dal 1° gennaio al 15 luglio 1955 (data dell'entrata in vigore delle modificazioni al codice di procedura penale), sono stati trattati, nella Camera di consiglio, n. 25.346 ricorsi (28). Fra questi, 3.386 per motivi non consentiti dalla legge e 2.518 perchè manifestamente infondati. In complesso quindi 5.904 ricorsi, dei quali sono stati rinviati alla pubblica discussione 444 su istanza delle parti e 2 di ufficio. Non può pertanto ritenersi eccessivo il numero delle sentenze pronunziate con la più rapida

(27) Codice di procedura penale del 1913, articolo 520 in relazione agli articoli 510, 512, e 514. Legge 18-6-1955, n. 517, articolo 201.

(28) La legge di riforma del codice di procedura penale 18 giugno 1955, n. 517, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, supplemento ordinario n. 148 del 30-6-1955.

procedura, se si tiene presente che, dal 1^o gennaio al 15 luglio 1955, sono pervenute alla Cassazione, nella materia penale. 14.340 impugnazioni. E, tanto meno, possono ritenersi giustificate le critiche mosse in proposito, nel senso di un arbitrario allargamento della procedura anzidetta, al fine di diminuire rapidamente la pendenza, con un conseguente affrettato esame delle deduzioni proposte.

Ond'è che, non contrastando col sistema delle leggi processuali, l'ultima parte dell'articolo 524 poteva essere utilmente conservata, per innegabili esigenze pratiche; anche perchè, a garanzia delle parti, era ormai consuetudine, costantemente osservata, di consentire la presentazione di istanze e di memorie. Esigenze pratiche da cui è evidentemente ispirata pure la disposizione dell'articolo 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, sul funzionamento della Corte costituzionale. Dove si stabilisce appunto che, qualora la questione di legittimità costituzionale si appalesi manifestamente infondata, la Corte può decidere in Camera di consiglio (29).

Nè d'altronde si può disconoscere che l'abrogazione della ricordata norma contribuisca ad accrescere le difficoltà, già gravi, nel funzionamento della Corte di Cassazione, di fronte all'aumento sempre crescente degli affari, specie nella materia penale. Il che, del resto, è stato pure rilevato in Senato, in un autorevole intervento, durante la discussione del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia (30). E' perciò

(29) Il testo dell'articolo 26 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è il seguente:

« Trascorso il termine indicato nell'articolo precedente (venti giorni), il Presidente della Corte nomina un giudice per la istruzione e la relazione e convoca, entro i successivi venti giorni, la Corte per la discussione.

Qualora non si costituisca alcuna parte o, in caso di manifesta infondatezza, la Corte può decidere in Camera di Consiglio ».

(30) Senato della Repubblica, 311^o resoconto sommario del 4 ottobre 1955.

Dei 25.346 ricorsi rinviati alla Camera di consiglio (oltre quelli indicati nel testo): 13.975 riguardano l'applicazione dell'ultimo provvedimento di clemenza; 64 concernono rinunzia al ricorso; 107, impugnazioni non consentite o difetto di interesse; 802, questioni attinenti all'ammissibilità formale; 359 per motivi non specificamente formulati; 186, questioni non dedotte in appello.

doveroso insistere sulla necessità e l'urgenza di provvedimenti diretti, quanto meno, ad integrare il personale (magistrati giudicanti e requiranti e funzionari) addetto alla Corte.

Noto, in proposito, che l'esperienza formatasi nell'attuazione del decreto legislativo del 30 agosto 1951, n. 757, ha dimostrato la necessità di un'accurata revisione delle piante organiche degli uffici giudiziari, per ottenere una distribuzione del personale più rispondente alle mutate esigenze. Revisione che darà utili risultati, perchè, a quanto si desume dai dati statistici, in vari uffici, il lavoro ha subito notevole diminuzione, così da consentire che una parte delle persone che vi sono addette sia destinata ad altre sedi più gravate. Se ne gioveranno altresì la Corte di Cassazione e la Procura Generale, in quanto, oltre l'aumento — a mio avviso indispensabile — del ruolo dei magistrati di Cassazione, potranno esservi applicati anche magistrati di appello, tra i più qualificati per capacità e per preparazione. Sarà in conseguenza attuabile una migliore e più proficua distribuzione del lavoro; giacchè non sembra rispondente alle esigenze di una rapida amministrazione della giustizia, all'importanza della funzione e al prestigio stesso del più alto Organo della giurisdizione ordinaria, che questo continui a funzionare, senza mezzi adeguati e sotto l'assillo di un'eccessiva mole di affari, facendo assegnamento sullo spirito di sacrificio di coloro che ne fanno parte.

ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA NEL 1955

Circa l'attività giudiziaria in Italia, nell'anno decorso, mi riferisco ai dati definitivi dell'Istituto Centrale di Statistica, già elaborati per il periodo dal 1 gennaio al 30 settembre 1955.

Nella materia penale risultano denunziati 1.348 omicidi, volontari e preterintenzionali, 2.101 rapine, 167,987 furti.

Nel complesso la situazione, in confronto dell'anno precedente, non presenta sensibile miglioramento quantitativo. Dalle relazioni dei Procuratori Generali presso le Corti di appello, si desume però che vanno diminuendo le manifestazioni di delinquenza associata; e che, anche per i delitti più gravi (omicidi e rapine), il numero si mantiene ancora elevato soltanto in alcune zone della Campania, delle Puglie e della Calabria. Sono generalmente in aumento invece i reati di falso in cambiale, di emissione di assegni a vuoto, di bancarotta semplice e fraudolenta; e, in particolare modo, le contravvenzioni.

Anche per il 1955 risulta rilevante il numero degli omicidi colposi, che ammontano già a 4.076 fino al 30 settembre, dovuti, per la maggior parte, alle sciagure stradali. Al progredire del grave fenomeno contribuisce certamente la condizione delle strade urbane ed extraurbane, non più adeguate allo sviluppo, rapidamente crescente, del traffico motoriz-

zato (31). Ma vi contribuisce pure, con preoccupante intensità - come risulta anche dalle statistiche pubblicate della A.C.I. - l'inosservanza, ormai quasi costante, delle norme sulla circolazione, e l'avventatezza incontrollata di non pochi guidatori, ai quali fanno difetto il senso di responsabilità e ogni rispetto per i diritti altrui.

Che occorranو adeguate sanzioni repressive, da applicarsi con giusta severità, sembra fuori discussione. Ma occorre anche adottare misure idonee di carattere preventivo, specialmente in ordine agli accertamenti indispensabili per il rilascio delle patenti automobilistiche e alla frequente revisione periodica delle medesime, non trascurando le indagini, ormai in uso anche in altri paesi, relative alla percentuale alcoolica nel sangue.

Per i motoveicoli, a parte la questione sull'opportunità del ripristino della patente, sembra comunque necessario sottoporre a controllo anche questo mezzo di trasporto, data la straordinaria diffusione. Controllo che non dovrebbe limitarsi ad assicurare un minimo di maturità fisica e psichica nelle persone, cui è affidato il veicolo, ma altresì ad accertarne gli eventuali precedenti penali: dato che la motorizzazione favorisce notevolmente, com'è agevole constatare, il compimento di reati contro la proprietà (rapine e furti).

Nè purtroppo si nota un miglioramento in ordine ai delitti commessi da minorenni. Risulta, dai dati statistici dell'Istituto Centrale, che, al settembre 1955, sono stati denunciati 45 omicidi volontari e preterintenzionali, 132 rapine, 4.338 furti e 400 reati sessuali (32). E, da quanto

(31) Il Ministro dei lavori pubblici, nella relazione al Congresso internazionale della strada, ha posto in rilievo che i primi sintomi di insufficienza della rete stradale, già comparsi non appena si provvide alla ricostruzione, dopo le distruzioni della guerra, si sono notevolmente aggravati e la rete stradale italiana presenta pericolose deficienze, dovute, in parte, alla vetustà delle pavimentazioni, o alla originaria irrazionalità dei tracciati; ed, in parte, all'ineadeguatezza delle attuali sedi stradali e alla crescente intensità del traffico odierno.

(32) Nel 1954 erano stati denunciati 53 omicidi volontari e preterintenzionali; 157 omicidi colposi; 159 rapine; 6.614 furti e 687 delitti sessuali.

riferiscono i Procuratori Generali, si rileva altresì che una tendenza alla diminuzione, manifestatasi in alcuni distretti (Messina, Napoli, Palermo e Potenza), è rimasta neutralizzata dall'aumento che si è riscontrata in altri (Bari, Roma, Torino, Trieste e Venezia).

Ciò dimostra quanto sia necessario dedicare maggiori sforzi — particolarmente finanziari — affinché l'opera di prevenzione (che ha formato oggetto di speciale attenzione anche nel Congresso tenutosi a Ginevra nel settembre 1955) possa raggiungere sviluppo e intensità tali, da influire efficacemente nella lotta contro la delinquenza minorile. I Procuratori Generali hanno posto in luce l'attività proficua svolta dai Centri di Rieducazione, dai Centri Distrettuali del servizio sociale e dalle Case di Rieducazione. Ma molto ancora resta da fare in un campo così delicato e di tanta importanza sociale. E' chiaro tuttavia che, di pari passo, debbano essere combattute anche le cause del traviamiento dei giovani, a tutti note. Che esse si ricolleghino, in origine, alle condizioni di ambiente familiare e sociale, non è ormai dubitabile (33). E' certo però che, allo sviluppo di tali cause, apporta particolare contributo l'aumento impressionante di spettacoli e di pubblicazioni di ogni genere, ove trovano largo posto due elementi, maggiormente atti a suggestionare le menti giovanili e a deviarne le coscienze: gli episodi di violenza e le oscenità.

Quanto ai primi, si pensi, ad esempio, all'enorme diffusione dei così detti « fumetti », di cui si è pure occupato il Congresso tenutosi di recente a Firenze, sotto la denominazione di « Giornate Europee delle letture infantili ». Diffusione, alla quale intendeva porre freno un progetto di legge,

(33) Nel Congresso delle Nazioni Unite, ricordato nel testo, si precisò, quanto ai minori, che l'indagine al fine dell'opera di prevenzione deve essere diretta: 1) all'ambiente di vita; 2) alla famiglia e alla scuola; 3) ai servizi sociali; 4) alle altre istituzioni.

di iniziativa parlamentare, approvato dalla Camera, ma decaduto per la fine della legislatura (34).

Devo d'altra parte notare, con rammarico, che, al dilagare di spettacoli e di pubblicazioni contrarie al buon costume, non corrisponde, in generale, una adeguata reazione da parte delle Magistrature di merito.

Da un'indagine espletata, relativamente al periodo dal 1° gennaio al 30 settembre 1955, risulta che, per le contravvenzioni previste dall'articolo 725 del codice penale, sono state pronunziate 42 condanne su 77 denunzie; mentre, per i delitti puniti dall'articolo 528, sono stati portati a giudizio 137 casi, con 57 sentenze di condanna e 80 di assoluzione, in maggior parte per inesistenza del reato.

E' vero che, ad integrare le ipotesi delittuose contenute nell'articolo 528, si perviene, in base alla prima parte dell'articolo 529, attraverso un giudizio di relatività: quando sussista l'offesa al pudore, secondo il comune sentimento, in rapporto cioè con la morale di un determinato popolo, in un determinato momento storico, come si legge nella relazione ministeriale al progetto definitivo (35). Ma l'errore di valutazione in cui cadono, a mio avviso, talune magistrature di merito, sta nel considerare, quale indice sicuro del comune sentimento, la frequenza del pubblico a certi spettacoli e la diffusione, sempre crescente, di pubblicazioni di contenuto moralmente deteriore. A ben diverso risultato e ad una più esatta applicazione della legge

(34) Il progetto di legge presentato dall'On. Maria FEDERICI, riguardava l'istituzione di un comitato di vigilanza sulle letture per l'infanzia. Il progetto fu approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 6 marzo 1952.

(35) Relazione Ministeriale al progetto definitivo di un nuovo codice penale: vol. V, pag. 317.

I precedenti storici dell'articolo 528 del codice penale, si ricollegano, (com'è noto e come pure ricorda la relazione al progetto definitivo), agli impegni assunti dagli Stati aderenti all'accordo internazionale di Ginevra per la repressione delle pubblicazioni oscene. Vedansi in proposito MANZINI e PANNAIN nelle opere citate nella nota che segue.

penale si giungerebbe, invece, se, per stabilire il limite di punibilità, si facesse riferimento — come è necessario, secondo la giurisprudenza della Cassazione, conforme alla più autorevole dottrina (36) — al sentimento medio della generalità del popolo italiano; per il quale i principî fondamentali della civiltà e della morale cristiana, costituiscono tuttora norma di vita.

Più delicata si presenta la questione, quando si verte nelle ipotesi previste dal secondo comma dell'articolo 529, che non considera oscena, ai fini penali, l'opera d'arte o di scienza, salve le eccezioni ivi indicate. Il giudice infatti, nella maggior parte dei casi, data la difficoltà dell'indagine, non potrà prescindere da accertamenti di carattere tecnico. Tuttavia, anche di fronte ad un giudizio degli esperti, che ritenga trattarsi di una manifestazione artistica o di un'opera scientifica, si impone sempre al magistrato una linea rigorosa di valutazione. E questa condurrà ad applicare parimenti la sanzione penale, qualora — come ha più volte deciso la Cassazione — pur trattandosi di opera d'arte o di scienza, certe figurazioni o descrizioni superino i limiti imposti dall'arte stessa, o dalla necessità scientifica, tenuto anche conto del

(36) F. ANTOLISEI — Manuale di diritto penale 1954, vol. II, pag. 376;

GRISPIGNI — Offese al pudore e all'onore sessuale, Nuovo Digesto, vol. IX pag. 26. Pubblicazioni e spettacoli osceni, ibidem, vol. X pag. 966.

S. MAGGIORE — Diritto penale (1950) vol. II, pag. 588.

V. MANZINI — Diritto penale, vol. III, pag. 390 e segg.

R. PANNAIN — Delitti contro la moralità pubblica e il buon costume, Torino 1952.

E. BATTAGLINI — in Giustizia penale 1949, II, 515.

S. MARCIANO — Le opere d'arte nell'oltraggio al pudore, Riv. penale 1932, vol. II, pag. 968.

S. TURNI — in Raccolta completa della giurisprudenza della cassazione penale 1953, vol. IV, pag. 160.

Cass. penale, 7-3-1953, TRAINI, Giust. pen., 1953, II, 788.

Cass. penale, 15-5-1952, LANDI, Giust. penale, 1953, II, 149.

Cass. penale, 14-4-1951, GIANNETTI, Giust. penale, 1951, II, 1055.

Cass. penale, 1-12-1949, BONADONNA, Giur. compl. Cass. penale, 1949, II, 1179.

Cass. penale, 13-1-1949, DI BELLA, Giust. penale, II, 514.

modo con cui sono condotte e dell'intento da cui sono determinate (37).

Ritengo pertanto necessario, che dato l'aggravarsi della situazione, gli Organi del pubblico ministero seguano criteri di severità nel perseguire i reati del genere e non trascurino, quando ne sia il caso, di impugnare le sentenze di proscioglimento.

* * *

Nella materia civile, dalle relazioni dei Procuratori Generali, si desume un sensibile aumento delle controversie, in particolar modo, di quelle devolute alla competenza dei tribunali. Aumento che è determinato dal crescere della popolazione, dal fenomeno dell'urbanesimo, dall'intensità delle nuove costruzioni ed, in generale, dallo sviluppo della produzione, del commercio e del traffico; oltre che dal dilagare del sistema delle vendite a rate.

Sono inoltre sempre in notevole progressione le vertenze in materia di locazione, di inadempienza contrattuale e quelle di risarcimento dei danni in dipendenza di incidenti stradali. Pure aumento si riscontra nelle procedure esecutive e fallimentari. Ed è da notare, a questo proposito, che dal 1° gennaio al 30 settembre 1955, i dati dell'Istituto Centrale indicano già più di sei milioni e mezzo di protesti cambiari, per una cifra complessiva che supera i duecento miliardi; e più di

(37) Cass. penale, 18-3-1954, MARIOTTI, Giust. penale 1954, II, 966.

Cass. penale, 14-4-1951, GIANNETTI, Giur. compl. Cass. penale, 1951, III, 221.

Cass. penale, 1-12-1949, BONADONNA, ivi 1949, II, 1179.

Si è ritenuto la punibilità quando si riproducono fotografie e disegni di capolavori artistici, che offendono il buon costume per il modo con cui sono presentati e per l'intento cui è ispirata la pubblicazione.

Cass. penale, 25-10-1949, CONTINENZA, Riv. penale, 1949, II, 842.

Si è altresì ritenuto irrilevante, ai fini della punibilità, il proposito dell'autore di opera oscena di reprimere o castigare debolezze umane, bastando la volontarietà del fatto di mettere in circolazione scritti o disegni, con la consapevolezza del carattere osceno.

Cass. penale, 15-5-1952, LANDI, Giust. penale, 1953, II, 149.

tremila procedure fallimentari, per un passivo che supera i diciannove miliardi.

* * *

Per quanto riguarda il diritto familiare, le magistrature di merito si uniformano ormai ai principî fissati dalla Corte di Cassazione, circa la disciplina unitaria del matrimonio concordatario, particolarmente in ordine alla pienezza della giurisdizione dell'Autorità ecclesiastica per l'annullamento del vincolo; e alla persistenza della trascrizione, fino a che non viene meno il matrimonio canonico, salve le tre ipotesi previste tassativamente dall'articolo 12 della legge matrimoniale 27 maggio 1929, n. 847.

Sono state definite, fino al 30 settembre 1955, 57 cause di annullamento di matrimoni civili, su 159 pendenti, e 133 domande di delibazione di sentenze straniere (di divorzio e di annullamento), su 210 pendenti, con accentuata diminuzione, nel complesso, rispetto al 1954.

RASSEGNA DELLE PIÙ IMPORTANTI SENTENZE
PRONUNZiate NELLA MATERIA CIVILE
DALLA CORTE DI CASSAZIONE NEL 1955

Passando ora in rassegna la giurisprudenza della Corte di Cassazione dell'anno 1955, nella materia civile, mi limiterò ad indicare le decisioni che, per le questioni trattate, meritano particolare menzione.

* * *

In relazione al rapporto di impiego fra un cittadino italiano e il Comando della base militare Nord-Americana a Livorno, le Sezioni Unite hanno confermato il principio, più volte enunciato, che la giurisdizione italiana sia da escludere nei confronti di uno Stato straniero (od, in genere, di un soggetto di diritto internazionale), quando, come nel caso, esso eserciti, nel territorio italiano, un'attività pubblicistica. Ed ha ritenuto inoltre (ed è questo il punto più interessante della decisione), che tale attività deve ritenersi legittima, in quanto rientrante nel quadro generale degli accordi contenuti nel patto Nord-Atlantico (N.A.T.O.) (38).

* * *

Ad un importante dibattito ha dato origine l'esenzione dalle imposte straordinarie sul patrimonio (proporzionale e

(38) Sezioni Unite civili, 17 ottobre 1955, n. 3223.

progressiva), riconosciuta, a favore dei cittadini appartenenti alle Nazioni Unite, dal paragrafo 6 dell'articolo 78 del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947 (reso esecutivo in Italia con decreto legislativo del 28 novembre successivo).

Dato che la Commissione di conciliazione, istituita a norma dell'articolo 83 del Trattato, aveva stabilito che il beneficio tributario spetta alle persone di nazionalità francese, se ne era chiesta, all'Autorità giudiziaria, l'esecutorietà, senza seguire la procedura speciale, prevista dall'ordinamento italiano, per la controversie di imposta. Le Sezioni Unite, premesso che le decisioni della Commissione di conciliazione sono efficaci esclusivamente tra gli Stati, hanno poi affermato che i cittadini delle Nazioni Unite, per ottenere l'esecuzione in Italia delle decisioni stesse, devono uniformarsi alle norme interne che regolano la giurisdizione. Con la conseguenza quindi che, anche nel caso prospettato, la proponibilità dell'azione era subordinata al previo esaurimento della procedura contenziosa davanti alle Commissioni tributarie (39).

* * *

Con provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanati in base all'articolo 28 del decreto legislativo del 27 luglio 1944, n. 159, vari immobili, già appartenenti al partito fascista, sono stati destinati a pubblici servizi (nella specie a caserma). Varie magistrature di merito hanno ritenuto illegittime le ordinanze di esecuzione (emesse dalle Intendenze di finanza, per liberare gli immobili dagli occupanti), sul riflesso che le norme sulla autotutela, proprie ai beni demaniali, non possono estendersi ai beni del patrimonio indisponibile.

(39) Sezioni Unite civili, 31 ottobre 1955, n. 3572.

Le Sezioni Unite, invece, hanno ritenuto che, quando sia stata disposta dall'Autorità competente la destinazione al pubblico servizio, il regime del bene indisponibile si svolge nel campo pubblicistico ed è dominato dalle norme proprie del diritto pubblico. L'Amministrazione pertanto può agire direttamente con provvedimenti di autotutela, della stessa natura di quelli ammessi dalla legge per i beni demaniali (40).

* * *

Personalità di diritto pubblico è stata riconosciuta dalle Sezioni Unite all'Associazione professionale dei giornalisti; e carattere amministrativo all'attività della Commissione unica per la compilazione e la tenuta degli albi. Ma, trattandosi di attività vincolata in confronto di diritti subiettivi perfetti, si è ritenuto che i provvedimenti della Commissione sono tutelabili con azione davanti al giudice ordinario (41).

* * *

In materia di delibazione di sentenze di annullamento di matrimonio, pronunziate nella Repubblica di S. Marino, la Cassazione ha confermato il principio generale, secondo cui il giudice italiano non è vincolato dagli accertamenti, contenuti nella sentenza straniera, circa la competenza internazionale; ed ha ulteriormente precisato che la sussistenza degli elementi di fatto, tenuti presenti dal giudice straniero, può essere contestata dal pubblico ministero. Questi può avvalersi anche delle informazioni assunte dalla pubblica sicurezza, di cui il giudice deve tener conto per formare il proprio convincimento.

Inoltre, al decreto del Presidente della Corte di appello, che conferisce esecutorietà in Italia alle pronunzie del giu-

(40) Sezioni Unite civili, 4 ottobre 1955, n. 2790.

(41) Sezioni Unite civili, 11 luglio 1955, n. 2199.

dice di S. Marino, ha riconosciuto valore sostanziale di sentenza, al pari di quella emanata dalla Corte di appello, in Camera di consiglio, nel caso di opposizione al decreto stesso. Ed ha chiarito che i due provvedimenti devono considerarsi su uno stesso piano processuale, non già rispettivamente come sentenze di primo e di secondo grado. Donde l'ammissibilità della domanda di revocazione del decreto presidenziale, da proporsi, peraltro, alla Corte e non al Presidente (42).

* * *

Si è poi escluso, per l'evidente contrasto con l'ordine pubblico italiano, che possa attribuirsi efficacia in Italia, mediante il giudizio di delibazione preveduto dall'articolo 804 del codice di procedura civile, alla dichiarazione unilaterale di ripudio della moglie, da parte del marito cittadino russo; dichiarazione che — autenticata, nella sottoscrizione, da un notaio sovietico — era stata resa in base alla legislazione vigente in Russia nel 1947 (43).

* * *

Le Sezioni Unite hanno esaminato la natura giuridica delle deliberazioni del Commissario per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra, istituito dall'articolo 1 del decreto legislativo del 25 marzo 1948, n. 674. Considerando che il privato interessato non partecipa, in alcun modo, al processo formativo della deliberazione e che la legge attribuisce al Commissario ampî e discrezionali poteri, ha concluso che la deliberazione non ha carattere transattivo, anche quando è accettata dal privato interessato. Il provvedimento si presenta invece, secondo la sentenza, come espressione

(42) Cass. civile, 15 gennaio 1955, n. 62;

Sezioni Unite civili, 18 giugno 1955, n. 1889;

Sezioni Unite civili, 5 ottobre 1955, n. 2812.

(43) Cass. civile, 17 marzo 1955, n. 789.

unilaterale di un potere deliberativo, attribuito direttamente, dalla legge speciale, al Commissario, quale Organo della pubblica Amministrazione (44).

* * *

In materia di contratti collettivi stipulati dopo l'abolizione del regime corporativo, si è riconosciuta efficacia normativa ai predetti contratti, pure nei confronti dei lavoratori che, sebbene non iscritti alle associazioni sindacali stipulanti, abbiano inteso tuttavia assoggettarsi alla disciplina collettiva. Con la conseguenza che, anche ai contratti collettivi post-corporativi, si applicano le disposizioni dell'art. 2077 del codice civile, per cui le clausole difformi dei contratti individuali, sono sostituite di diritto dal contratto collettivo (45).

* * *

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Sicilia aveva respinto, in sede giurisdizionale, il ricorso contro un decreto dell'Ispettorato agrario della Regione, concernente il conferimento straordinario di terreni, in applicazione della legge regionale 27 dicembre 1950, n. 104.

Impugnata la decisione avanti le Sezioni Unite, per difetto di giurisdizione dell'Organo amministrativo, il dibattito si concentrò specialmente sulla legittimità costituzionale del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, recante norme per l'esercizio, nella Regione siciliana, delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato.

Con recentissima sentenza (46), si è affermata la giurisdizione del Consiglio di giustizia amministrativa. Si è os-

(44) Sezioni Unite civili, 10 ottobre 1955, n. 2956.

(45) Cass. civile, 10 ottobre 1955, n. 2969.

(46) Sezioni Unite civili, 11 ottobre 1955, n. 2994.

servato : che, fino a quando non entra in funzione la Corte costituzionale, compete all'Autorità giudiziaria conoscere della costituzionalità delle leggi ; e che, nella specie, non formando tale questione oggetto principale della domanda, la competenza del giudice ordinario non era preclusa dalla mancata impugnazione della legge regionale avanti l'Alta Corte di giustizia per la Regione siciliana. Si è quindi ritenuto che il decreto legislativo del 6 maggio 1948 deve considerarsi conforme alla Costituzione : dal punto di vista formale, perchè emanato nel periodo in cui era in vigore la delega legislativa, conferita al Governo con il decreto 16 marzo 1946, n. 98, e nelle materie comprese in tale delega ; dal punto di vista sostanziale, in quanto, sebbene la composizione quantitativa e qualitativa del Consiglio regionale sia diversa dalla composizione delle Sezioni del Consiglio di Stato, ciò non costituisce motivo sufficiente per ritenerne avulso l'Organo della Regione. L'inquadramento, nel più ampio ufficio infatti non dipende, secondo la sentenza, da un'uniformità strutturale, ma piuttosto dal collegamento, di cui è prova, tra l'altro, la presenza, nel Consiglio di giustizia della Regione, di magistrati del Consiglio di Stato.

RASSEGNA DELLE PIÙ IMPORTANTI SENTENZE PRONUNZiate NELLA MATERIA PENALE DALLA CORTE DI CASSAZIONE NEL 1955

Per quanto riguarda la materia penale le Sezioni singole e le Sezioni Unite hanno avuto occasione di decidere varie, delicate questioni. Mi limito, anche qui, a indicare le sentenze più importanti.

* * *

Con riferimento al provvedimento di clemenza del 23 dicembre 1949, n. 930, la Cassazione ha ritenuto che il Capo dello Stato non ha violato la legge di delega, inserendo, nel decreto di indulto, la condizione che escludeva dal beneficio i latitanti, qualora non si costituissero in carcere, entro tre mesi dalla data del decreto. E ciò sul riflesso che non è vietato all'autorità delegata di inserire, nel provvedimento, tutte le clausole e modalità opportune, ai fini dell'esercizio delle facoltà comprese nella delega (47).

Pure in relazione a detto provvedimento, se ne è ritenuta l'applicabilità, quando sia stata richiesta l'autorizzazione a procedere e questa non sia stata ancora concessa (48).

Si è inoltre deciso che, anche alle sentenze di condanna pronunciate in Italia dalle Corti militari alleate, sono applicabili, salvo espresse eccezioni, i decreti di amnistia e di condono emanati dallo Stato italiano (49).

(47) Cass. penale, 14-1-1955, FERRETTI, Giust. penale, 1955, III, 343.

(48) Sezioni Unite penali, 29-1-1955, FASONE, Giust. penale, 1955, III, 291.

(49) Sezioni Unite penali, 28-5-1955, DE SIMONE, Giust. penale, 1955, II, 577.

* * *

In tema di garanzia amministrativa, a favore del sindaco, le Sezioni Unite hanno confermato il principio, già enunciato in una sentenza del 22 febbraio 1890, che la garanzia compete al sindaco, non come capo dell'amministrazione comunale, bensì come ufficiale del governo. Circa però gli atti compiuti, in tale qualità, si è introdotta un'ulteriore limitazione, nel senso che l'anzidetta prerogativa, in base alle norme in vigore, spetta limitatamente alle funzioni esercitate sotto il controllo dell'autorità prefettizia. Onde la garanzia amministrativa è da escludere per gli atti compiuti come ufficiale dello stato civile, in quanto, in ordine a questi, il sindaco agisce alle dirette dipendenze dell'Autorità giudiziaria (50).

* * *

Ricollegandosi a precedenti pronunzie sui requisiti del giornale murale (che, per essere ritenuto tale, deve contenere intestazione ed articoli), si è ora ritenuto che tale non possa definirsi uno stampato contenente soltanto l'informazione di un fatto, per richiamare, su di esso, l'attenzione del lettore. In questa ipotesi trattasi invece di un manifesto, soggetto perciò alla disciplina dell'articolo 113, comma secondo, della legge sulla pubblica sicurezza (51).

* * *

Circa l'inviolabilità del diritto di difesa garantito dall'art. 24, secondo comma della Costituzione, si è ritenuto che il precetto, ivi affermato, non solo costituisce norma inderogabile nel processo giurisdizionale, ma autorizza altresì l'intervento della difesa, con istanze e memorie, di cui si deve tener conto, nelle procedure amministrative di sicurezza (52).

(50) Sezioni Unite penali, 26-2-1955, CICINELLI, Giust. penale, 1955, III, 193.

(51) Cass. penale, 1-3-1955, BIANI, Riv. penale, 1955, II, 350.

(52) Cass. penale, 15-4-1955, SANGIOVANNI, Giust. penale, 1955, III, 292.

* * *

L'accordo di tutela per il territorio della Somalia, reso esecutivo in Italia con la legge del 4 novembre 1951, n. 1301, ha dato occasione ad un'importante decisione, circa la posizione giuridica della Amministrazione di tutela rispetto all'Ordinamento italiano e circa l'efficacia delle ordinanze dell'Amministratore fiduciario.

Già, in precedenza, le Sezioni Unite civili (sentenza del 10 agosto 1954, n. 2912) avevano affermato che, sebbene della sovranità, sul territorio, sia titolare il popolo somalo, la sovranità stessa tuttavia, finchè dura il periodo di tutela, è esercitata dallo Stato italiano, tramite l'Amministratore fiduciario, a cui sono attribuiti poteri legislativi, amministrativi e giurisdizionali. Donde l'efficacia di legge, anche in Italia, dell'ordinanza 12 aprile 1950, n. 7, con cui fu attribuita, alla Corte di appello di Roma, la competenza a conoscere, in secondo grado, delle controversie decise dai tribunali della Somalia.

Coerentemente le Sezioni Unite penali avevano ritenuto (sentenza 10 aprile 1954 ricorrente Omar Nelo Hassun) che, in seguito all'ordinanza su richiamata, in quel territorio è bensì entrato in vigore il codice penale italiano; senza però le modificazioni apportate dal decreto legislativo del 12 agosto 1944, n. 226, che ha abolito la pena di morte.

A queste decisioni si ricollega una recente sentenza, che, sul presupposto del carattere autonomo dell'ordinamento della Somalia, emanato in base all'Accordo internazionale di tutela, ha precisato che deve ritenersi legittima e non in contrasto con i precetti della Costituzione, l'ordinanza del 7 luglio 1952, istitutiva della Corte di assise di appello in Mogadiscio, con giurisdizione anche sui cittadini italiani ivi residenti (53).

(53) Sezioni Unite penali, 30-4-1955, COLOMBARO.

* * *

Con riferimento alla riserva di legge, contenuta nell'articolo 13 della Costituzione, la giurisprudenza della Cassazione, come si è in precedenza accennato, ha considerato tuttora in vigore l'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza, circa i provvedimenti di urgenza del prefetto, ritenendo per altro necessaria la motivazione dei provvedimenti stessi, per il controllo di legittimità.

Ora le Sezioni Unite, fissando i limiti di tale controllo, hanno ritenuto che l'Autorità giudiziaria, non può rivalutare i fatti posti a base dell'ordinanza, nè procedere ad un'indagine di merito sull'eccesso di potere; e che invece il controllo è circoscritto: all'esame del rapporto logico fra la grave necessità o l'urgenza e il provvedimento; alla congruità della motivazione; e all'accertamento della necessità attuale del provvedimento stesso, in relazione alla situazione (considerata rispetto al tempo e al luogo) che ne ha determinato l'emanazione (54).

* * *

Riguardo all'estensione dell'immunità diplomatica, si è affermato che deve ammettersi, come obbligo internazionale, soltanto per gli agenti diplomatici e per i funzionari di concetto e di ordine che con essi collaborano. Non si applica invece al personale di servizio (domestici e autisti), anche se cittadini dello Stato straniero. Nella motivazione si osserva (e si ricordano al riguardo varie fonti di diritto internazionale), che la consuetudine internazionale estende, per cortesia, l'immunità a tutto il personale delle Ambasciate; ma che non sussiste un obbligo, per lo Stato, di osservare incondizionatamente tale consuetudine (55).

(54) Sezioni Unite penali, 2-7-1955, POZZOLIN, Giust. Penale, 1955, II, 769.

(55) Sezioni Unite penali, 28-5-1955, DO RE, Riv. penale, 1955, II, 776.

CENNI SUL SISTEMA DI PROMOZIONE DEI MAGISTRATI ALLA CORTE DI APPELLO E ALLA CORTE DI CASSAZIONE

Il disegno di legge, ora all'esame del Parlamento, sul Consiglio superiore della Magistratura, concerne la composizione strutturale dell'Organo, il funzionamento, i rapporti col Ministro per la grazia e giustizia e le attribuzioni di quest'ultimo.

E' chiaro però che tale progetto non può essere fine a sè stesso. L'art. 45 delle disposizioni finali mantiene in vigore, in quanto compatibili, le norme dell'ordinamento vigente (approvato con decreto 30 gennaio 1941, n. 12). Peraltro, una completa aderenza ai precetti della Costituzione — che attribuiscono al Consiglio superiore la competenza a provvedere in ordine allo « status » dei magistrati — non si potrà ottenere se non mediante l'emanazione di nuovi provvedimenti, che realizzino, in concreto, i presupposti fondamentali, fissati appunto nell'accennato progetto. Sarà pure necessaria un'ulteriore attività legislativa, per disciplinare, in relazione alle nuove esigenze, l'organizzazione funzionale degli uffici e per provvedere alla revisione e all'assestamento delle circoscrizioni giudiziarie. Queste infatti, in molte zone, non sono più rispondenti agli interessi delle popolazioni, allo sviluppo dei mezzi di comunicazione (soprattutto in alcune regioni) ed alle modificazioni del territorio assegnato agli enti periferici.

Fra le più importanti questioni, che si ricollegano alla delicata materia, ritengo non inutile soffermarmi brevemente sul problema, oggetto di molte discussioni, concernente lo svolgimento della carriera dei magistrati, nella parte che riguarda le promozioni alla Corte di appello e alla Corte di cassazione.

Certo, se si potessero eliminare le preoccupazioni inerenti al conseguimento della promozione, ne deriverebbe un deciso vantaggio alla serenità dei giudici. Senonchè il nostro sistema (conforme, del resto, a quello di altri Stati europei) prevede, in via normale, un unico modo di ingresso nell'Ordine giudiziario, con l'assegnazione poi dei magistrati, per successivi passaggi, ai vari gradi della giurisdizione: il che importa anche il progressivo aumento degli emolumenti e quindi sostanzialmente avanzamento nella carriera. Regolare tali passaggi, in maniera da trovare un punto di confluenza tra le esigenze di una buona amministrazione della giustizia e le legittime aspirazioni degli interessati, è certo un problema, tra i più delicati, che richiede tutta l'attenzione del legislatore.

Dal 1865 ad oggi, 14 leggi riguardano le promozioni nella Magistratura. Alcune di carattere generale, come l'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, n. 2826; del 19 dicembre 1912, n. 1311; del 30 dicembre 1923, n. 2786; e quello, tuttora in vigore, del 30 gennaio 1941, n. 12. Altre leggi costituiscono modificazioni, particolari alla materia, succedutesi spesso a breve distanza di tempo (56).

Secondo l'ordinamento del 1865, le promozioni erano regolate esclusivamente dal criterio dell'anzianità; donde il passaggio automatico, salvo demerito, dall'uno all'altro

(56) Oltre quelle citate nel testo sono da ricordare: le leggi 8-6-1890, n. 6878 = 14-7-1907, n. 511 = 30-12-1926, n. 2219 = 31-5-1928, n. 1286 = 17-4-1930, n. 563 = 5-6-1933, n. 557 = 13-7-1933, n. 1835 = 3-5-1945, n. 233 = 28-11-1947, n. 1370 = 18-11-1952, n. 1794.

grado. Era quindi esclusa la possibilità di avanzamenti anticipati e restava perciò attenuato, se non del tutto sopito, ogni stimolo al perfezionamento individuale.

Nella legislazione successiva invece, ad incominciare dalla legge Orlando del 14 luglio 1907, n. 511, per le promozioni alla Corte di appello e alla Corte di cassazione, furono emanate norme che consentivano la scelta, fondata sul merito. Ma si cadde nel grave inconveniente di mutare sistema col mutare delle leggi. Basti ricordare che il passaggio alla Corte di appello è stato regolato, dapprima, ammettendo insieme il concorso per titoli e lo scrutinio per anzianità; in seguito, ammettendo soltanto lo scrutinio con tre classifiche; successivamente, lo scrutinio anticipato e a turno di anzianità; poi, il concorso per esami e per titoli, accanto allo scrutinio; indi, di nuovo, il concorso per titoli e lo scrutinio; per tornare infine, con l'ordinamento del 1941, al concorso per esami e per titoli e allo scrutinio.

E' agevole intendere come dal succedersi — anche a breve scadenza — di norme che disciplinano, in modo differente, il progredire nella carriera, non poteva non derivare — come in effetto derivò — un acuto e permanente senso di inquietudine fra i magistrati; il cui avvenire si presentava, in certo modo, legato ai mutamenti della legislazione, con quale utilità, per il sereno esercizio della funzione, non è difficile immaginare.

Non sembra, d'altra parte, che sia da approvare la coesistenza di più sistemi, per conseguire la promozione alla stessa funzione. Le attuali norme infatti, che dispongono in tale senso, non conferiscono al prestigio del magistrato, data la maggiore considerazione in cui, in genere, è tenuto colui che proviene dal concorso. Ed è lo stesso ordinamento vigente che ciò autorizza, stabilendo, negli articoli 146 e 177, che i vincitori del concorso sono promossi con precedenza sulle altre categorie di promovibili; e disponendo altresì, nell'ar-

articolo 115, che alla Corte di Cassazione possono essere applicati i magistrati di appello, purchè provenienti dal concorso.

Ma la pratica ha rilevato inconvenienti anche più gravi, derivanti da valutazioni contrastanti, sul conto di una stessa persona. Inconvenienti che potrebbero ripetersi, per un'eventuale coincidenza, nel tempo, del concorso con lo scrutinio, come appunto è accaduto nel periodo successivo alla liberazione. Si è dato infatti il caso che alcuni magistrati, dichiarati vincitori o idonei nel concorso, nello scrutinio, cui pure avevano chiesto di partecipare, riportarono la classifica più bassa di merito semplice. Si è altresì verificata l'ipotesi inversa di un magistrato che, dichiarato non idoneo nel concorso, riportò invece, nello scrutinio, la classifica di merito distinto.

Tutto ciò persuade della necessità che le promozioni a magistrato di appello ed a magistrato di cassazione, siano regolate rispettivamente con unico sistema. Non riterrei peraltro che debba essere anche identico; chè anzi, se si tiene conto della esperienza, ormai largamente formatasi, non si può disconoscere l'opportunità, data la diversità dei requisiti richiesti, di una disciplina diversa per il passaggio alla Corte di appello e alla Corte di cassazione: adottando cioè lo scrutinio per la prima ed il concorso per l'altra.

E' infatti, nelle corti del merito, che il magistrato deve completare l'esperienza, già iniziata nel periodo trascorso nei tribunali e nelle preture, consolidando altresì la preparazione culturale ed affinando la propria personalità. Non sembra quindi indispensabile che, nella valutazione dei valori individuali, debba procedersi col particolare rigore inerente al giudizio comparativo; ed è ancora possibile un giusto temperamento del merito con l'anzianità, secondo le caratteristiche proprie dello scrutinio. Questo d'altronde, opportunamente congegnato, può anche facilitare ai migliori un più rapido avanzamento, affinché le corti si giovino

dell'attività dei magistrati più qualificati. Si evita così, tra l'altro, l'assillo, purtroppo ora assai diffuso, di preparare le così dette sentenze titolo, che ben poco giovano all'amministrazione della giustizia, ma che, nell'intendimento dei redattori, servono per superare le difficoltà della comparazione; specialmente rilevanti nei concorsi per la Corte di appello, dato il numero dei concorrenti e quello, in proporzione relativamente scarso, dei posti disponibili.

Lo scrutinio invece, non importando limitazione di posti, assicura la promozione a tutti coloro che hanno ottenuto la classifica prescritta; ed elimina perciò le preoccupazioni inerenti al giudizio comparativo.

* * *

Sotto un aspetto sostanzialmente diverso deve essere considerato il problema delle promozioni alla Corte di cassazione. La natura delle funzioni affidate al massimo Organo giudiziario importa che la sua composizione debba ricollegarsi ad una scelta, necessariamente rigorosa, fondata esclusivamente sul merito. E questa finalità si può raggiungere col concorso, il quale offre, al riguardo, maggiori garanzie (57).

E' da ricordare, a questo punto, che si è pure sostenuta l'opportunità di ammettere, accanto al concorso per titoli, il concorso per esame, aperto a magistrati e ad estranei; creando, in tal guisa, nel ruolo del personale della Cassazione, un referendariato, analogamente a quanto dispongono le norme in vigore per l'ingresso al Consiglio di Stato.

Gravi dubbi peraltro si affacciano sulla possibilità di attuare, in concreto, tale sistema, data l'organizzazione, ormai quasi secolare, dell'ordinamento giudiziario.

(57) Il sistema del concorso è stato adottato esclusivamente come mezzo per accedere alla Cassazione dalle seguenti leggi: 14-7-1907, n. 511 = 30-12-1923, n. 2786 = 5-6-1933, n. 567.

Difatti, un esame puramente teorico se vale a porre in evidenza le qualità dei vincitori da un punto di vista, dirò così, astratto, non assicura che costoro possiedano pure tutti gli altri requisiti che, con l'esperienza, devono necessariamente completare la personalità del giudice. Inoltre, a parte l'opportunità (sotto vari aspetti discutibile) di ammettere all'esame anche elementi estranei, pochi, se non pochissimi, magistrati sarebbero in grado di affrontare, con successo, la prova; soprattutto per la difficoltà di raggiungere una vasta e approfondita preparazione dottrinale in varie discipline, data la intensità del lavoro giudiziario in molti uffici.

D'altra parte è pure da tener presente che se al concorso per esame si attribuisse una scarsa percentuale dei posti disponibili, ciò non influirebbe, in modo sensibile, a rafforzare rapidamente la compagine della Corte di Cassazione. Se invece si riservasse, al detto concorso, un numero notevole di posti, si verrebbero a diminuire necessariamente quelli a disposizione del concorso ordinario; e resterebbe limitata, non provvidamente, la possibilità di pervenire alla Corte, per i magistrati più anziani, che alle funzioni giudiziarie hanno dato il meglio di sè.

Non è neppure da trascurare che da un vasto rinnovamento nel ruolo dei magistrati di cassazione con elementi molto giovani, deriverebbe, ad un certo punto, un ristagno, o, quanto meno, un rallentamento eccessivo nello svolgimento della carriera dei magistrati di appello e conseguentemente di quelli di tribunale: il che è opportuno evitare.

L'adozione del concorso per esame presenterebbe minore difficoltà, qualora lo svolgimento della carriera si fermasse normalmente alle giurisdizioni di merito, con una netta separazione dal ruolo della Cassazione. Ma ciò non è nel nostro ordinamento, per ormai antica tradizione, confermata da tutte le leggi finora emanate: ond'è che un così

profondo mutamento nello svolgimento della carriera, non farebbe che aumentare – e non di poco – il disagio che già deriva dall'attuale situazione. Nè, d'altra parte, gioverebbe trarre esempio dalle norme che regolano l'ingresso al Consiglio di Stato, dato che l'esame per referendario costituisce, secondo tali norme, uno dei mezzi per accedere all'unico ruolo del massimo Organo della giustizia amministrativa.

A mio avviso, quindi, la soluzione del problema si può ottenere, in modo soddisfacente, con l'adottare il concorso per titoli, come unico sistema per la promozione alla Corte di cassazione, riservandolo ai magistrati che abbiano trascorso alcuni anni nelle funzioni di appello. Che se poi – come riterrei necessario – il giudizio, in base ai lavori scritti, si integrasse con una discussione orale, prendendo argomento dalle questioni trattate per iscritto, si avrebbe altresì la possibilità di vagliare, con maggiore sicurezza, anche la preparazione teorica del magistrato. Ed è infine da notare che, devolvendosi all'unico concorso tutti i posti disponibili, potranno comprendersi, nella graduatoria, accanto ai magistrati più giovani e più qualificati, anche quelli, pur degni, che ora, dato il numero limitato dei posti messi a concorso, devono seguire la via dello scrutinio, con notevole e non giustificato ritardo nella promozione.

* * *

Allo svolgimento della carriera nella Magistratura, si riconnette l'altro e, non meno delicato, problema sul funzionamento della giustizia penale; cui oggi più intensamente si rivolge l'attenzione della pubblica opinione. E vi si riconnette in quanto i magistrati sono, in generale, riluttanti ad assumere le funzioni requiranti od inquirenti, per la preoccupazione di non avere titoli scritti in quantità tale e, di tale qualità, da poter competere, nei concorsi e negli scrutini, con quelli prodotti dai magistrati giudicanti. Questi,

a loro volta, cercano nella maggior parte di evitare il servizio penale e di lasciarlo appena possibile, se vi sono destinati, nella opinione diffusa, per quanto non fondata, che le loro sentenze non siano valutate alla stessa stregua di quelle civili.

Il fenomeno, ben noto ai Capi degli uffici giudiziari e che dà luogo ad inconvenienti non del tutto ingiustificati, deve essere adeguatamente combattuto. Non è infatti ammissibile che, nell'esercizio della funzione giudiziaria, la materia civile e quella penale siano considerate su piani diversi, con prevalenza dell'una sull'altra. Si tratta invece di attività statuali, strettamente collegate nei fondamentali principi, come la sistematica moderna va dimostrando. Non senza aggiungere, poi, che la imponente elaborazione scientifica delle discipline penali e l'apporto, oggi così intenso e proficuo, delle ricerche dirette ad un'esame più penetrante della personalità umana, richiedono, nei magistrati addetti agli uffici penali, non soltanto i requisiti generali di capacità, ma altresì un'idonea preparazione, fondata su una vasta e approfondita conoscenza della materia, congiunta a una non precaria esperienza. Inoltre, per i magistrati del pubblico ministero, occorrono anche particolari requisiti, inerenti, in modo speciale, all'esercizio, oggi più che mai impegnativo, dei compiti ad essi affidati.

Donde la necessità che la funzione giudiziaria penale, particolarmente per quanto riguarda l'assegnazione dei magistrati nelle corti e nei tribunali, sia mantenuta allo stesso livello della funzione giudiziaria civile. E la necessità altresì di trovare il modo, senza modificare le linee fondamentali dell'ordinamento, di inserirvi norme atte ad assicurare a tutti i magistrati, quali che siano le funzioni esercitate, parità di trattamento in ordine alla promozione. Ciò contribuirà, in alto grado, a dare all'ordinamento stesso un assetto tranquillante, con vantaggio, fervidamente auspicabile, per l'amministrazione della giustizia.

* * *

Dal contributo che la Magistratura italiana e, in particolare la Corte di Cassazione, hanno dato alla ricostituzione dei valori spirituali e morali della Nazione ed al consolidamento del regime democratico, ritengo si possano trarre i migliori auspici per l'avvenire dell'Ordine giudiziario. E mi auguro fervidamente che, dalle leggi che saranno emanate per disciplinare il governo e l'ordinamento della Magistratura, ne risulti vieppiù rafforzato il prestigio, che è fondamentale per la vita stessa dello Stato di diritto, cui si ispira la nuova Costituzione.

Con questo augurio Le chiedo, Signor Primo Presidente, di voler dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario per il 1956.

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