

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1894

MSR 70446

DISCORSO

PRONUNZIATO

DAL

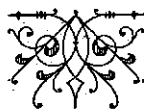
SENATORE FRANCESCO AURITI

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

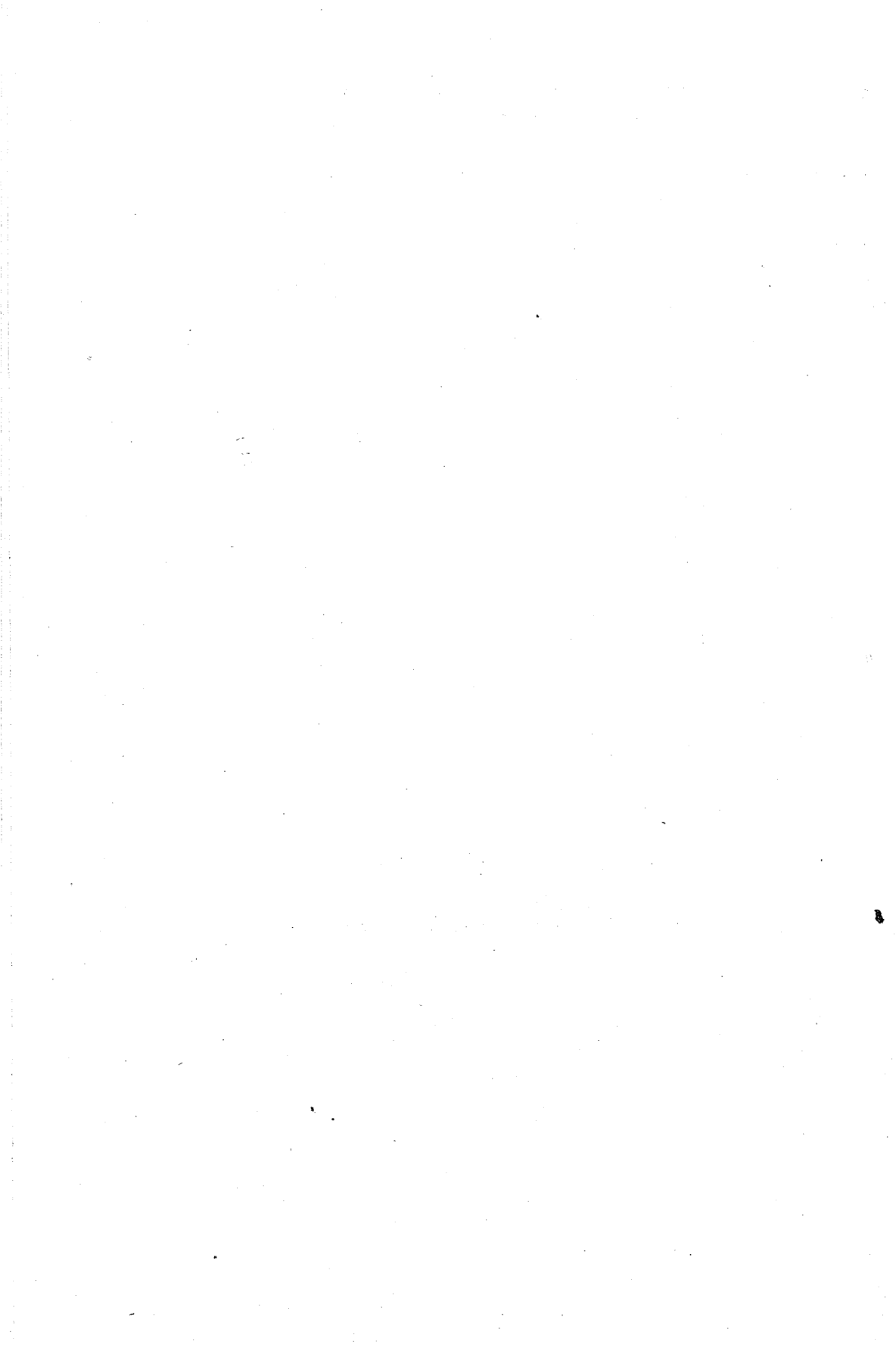
ASSEMBLEA GENERALE DEL 3 GENNAIO 1894



ROMA

FORZANI E C. TIPOGRAFI DEL SENATO

1894



DISCORSO

PRONUNZIATO

DAL

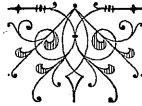
SENATORE FRANCESCO AURITI

PROCURATORE GENERALE DEL RE

PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

NELLA

ASSEMBLEA GENERALE DEL 3 GENNAIO 1894



ROMA

FORZANI E C. TIPOGRAFI DEL SENATO

1894

Eccellenze, Signori,

In questo giorno solenne, che è festa di famiglia per la Magistratura, è per me penoso debito di ufficio prendere la parola innanzi alla Corte riunita ed all' eletta adunanza che le fa corona, mentre ho l' animo, qual non fu mai, così profondamente addolorato. Il caro e riverito capo di questa Corte Suprema, Lorenzo Eula, lume della magistratura italiana, nostro vanto per poco più di due anni, cadde per generoso impulso di devozione agl' interessi del paese, cadde vittima volonterosa del sentimento del dovere con sacrificio di sè stesso e fin della vita.

Sapienza giuridica arricchita dagl' insegnamenti del lungo esercizio delle funzioni giudiziarie con tenace memoria delle tradizioni progressive della giurisprudenza; intuito sicuro, amore vivo del giusto; acume mirabile a discernere nel complesso de' fatti il nodo della questione e i principii di dritto da dover applicare per la soluzione; senno di amministratore provato nel

disimpegno di alti uffici di Stato che gli meritavano nuovi titoli di benemerenza; autorità ferma per quanto serena ed equanime; operosità indefessa aiutata da costituzione atletica; grande bontà d'animo, vita privata semplice e modesta, furono le doti preclare dell'uomo eminente, del capo, del collega, dell'amico, che ci fu crudelmente rapito da morte immatura.

Ma io amo di ricordarlo in preferenza come vecchio stampo di magistrato perfetto, acciò dinanzi a questo tipo luminoso di rettitudine e di sapienza, dileguata la nebbia dell'invadente scetticismo, tutti s'inchininno riverenti al nome del degno rappresentante della Magistratura italiana, la quale nel culto di quella memoria deve attingere nuove forze per l'arduo adempimento de' suoi doveri di ufficio.

Quando nel 1892, in occasione come la presente, ebbi a parlare da questo seggio degli ordini giudiziari, anche allora accusati di soggezione al potere, quasi un grido di dolore proruppe dal mio petto a difesa di questa Magistratura povera, mal retribuita in una società cupida di subiti guadagni, quasi sempre oppressa dal lavoro, raramente compensata dal conforto di giudizi imparziali. Ma taluno osservò che il tema della indipendenza della Magistratura, guardato, non in astratto nell'organismo delle sue garanzie costituzionali, ma in concreto, di fatto, e specialmente di rincontro agli atti e alle

possibili responsabilità del Governo, sia problema avente un lato essenzialmente politico, e quindi materia propria di discussione in Parlamento, più che di discorso nelle aule giudiziarie.

Questa osservazione, che allora forse non fu giusta di rincontro al tenore delle parole da me pronunciate, sarebbe ora giustissima, in mezzo a questo turbinio di accuse, di diffidenze, di recriminazioni, che darebbero alla discussione, per quanto si voglia serena ed obbiettiva, il carattere di polemica politica, incompatibile con gli scopi prescritti a questo discorso inaugurale.

Pur mi sia dato rivolgere una parola a quelli che più amano la magistratura, e dir loro: Dunque gli errori di questo o quel magistrato (e dove, in qual ordine di uffici si trovano gli infallibili?) è lecito definirli senz'altro atti di prevaricazione? Gli errori, e siano pure le colpe dei singoli, debbono dirsi, per inferenza necessaria, vizi della compagine di tutta la istituzione? Se credete che al magistrato faccia bisogno di una forza di resistenza in ambiente malsano di possibili opposte pressioni e influenze dal basso o dall'alto, sarà dunque mezzo adatto a crescere quella forza la leggerezza con cui si getta il discredito della diffidenza coi sospetti più ingiuriosi su tutto e su tutti?

Ad altro luogo, ad altro momento più calmo rimettiamo il giudizio sulla Magistratura italiana, ma si lasci a me il conforto dell'affetto che

sempre ad essa ho portato, anche prima che ne fossi parte, si lasci la fiducia, che non è venuta mai meno nel mio animo, e che spero non mi abbandonerà in questi ultimi anni della mia vita.

Ed Ella, Eccellentissimo signor primo Presidente, amico e collega a me nel dirigere i primi passi di questa Corte di cassazione dal suo costituirsi in Roma, Ella che siede oggi degno successore di Lorenzo Eula a compensarne della grave perdita, deh! perdoni se invece di un saluto di letizia e di congratulazioni, io non ho saputo dar altro che note dolenti. Ma questo, ah! pur troppo, è lutto comune, ed Ella, non che farmene rimprovero, si associerà di certo al mio lamento del pari che ai miei voti ed alle mie speranze.

Deh! stringiamo le destre, e insieme a questi cari compagni, la cui schiera si è in gran parte rinnovata nel passato anno (1), imprendiamo il cammino glorioso e faticoso, che ci è segnato dal dovere.

Che il cammino cominci a diventare faticoso è dimostrato dal fatto, che, oltre all'Odoardi, già infermo e rapitoci da morte, altri cinque

(1) Furono promossi nel 1893 alla Corte di cassazione di Roma come Consiglieri: Spaziani, Lucchini, Scalfaro, Petrilli, Calabria, Perfumo, Romano, e come Sostituto Procuratore Generale, Picone; il Consigliere Tommasi Emilio fu da Roma tramutato, a sua domanda, alla Cassazione di Firenze, e il Consigliere Muratori, volle ed ebbe tramutate le sue funzioni in quelle di Presidente di Sezione nella Corte d'appello di Bologna.

valorosi colleghi, il Cristani, il Parenti, il De Ponti, il Severini, il De Guidi hanno sentito il bisogno di lasciarci, chiedendo ed ottenendo innanzi tempo il loro collocamento a riposo. Ai colleghi amatissimi mandiamo un saluto di memore affetto, e l'espressione del nostro cordoglio per avere perduto il concorso di colleghi tanto cari e stimati.

Ma perchè non scemi la lena di quelli che restano, additiamo loro l'Avvocato generale Emilio Pascale, che abbiamo potuto ritenere con noi, elevato al mio fianco, com'era degno e in conformità de' miei voti, con titolo e grado onorifico di Procuratore generale di Corte di cassazione, il Consigliere Ridolfi meritamente promosso a primo Presidente della Corte d'appello di Bologna, il Werber assunto all'alto ufficio di Procuratore generale presso la Corte di appello di Cagliari, e il De Cesare, che ha ottenuto di diritto in questa Corte Suprema la Presidenza della seconda Sezione penale, che già di fatto aveva tenuto per tanto tempo, in concorrenza col titolare, con lustro e con operosità indefessa.

Animo adunque e basti a compensarci la coscienza dell'adempimento de' nostri doveri.

Nelle materie civili furono spediti 789 ricorsi con 773 sentenze; cioè dalla Sezione ci-

vile sentenze 331 per affari di competenza comune alle cinque Corti di cassazione, 316 per affari di competenza speciale della Corte di cassazione di Roma, e dalle Sezioni unite 126 sentenze. Il numero delle sentenze è minore di quello del 1892, ma la pendenza rimasta alla fine dell'anno, 739 ricorsi, è quasi eguale a quella dell'anno innanzi che fu di 730 ricorsi.

I ricorsi decisi con discussione di motivi furono accolti, nelle cause per affari comuni alle cinque Corti di cassazione, alla ragione del 37 per cento; ed in quelle per affari di competenza speciale della Corte di cassazione di Roma alla ragione del 40 per cento.

Delle 126 sentenze a Sezioni unite, tre furono per recesso, le altre furono come appresso per determinazione della competenza speciale della Corte di cassazione di Roma 37; per definizione di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, o fra tribunali ordinari e giurisdizioni speciali, sia sotto forma di conflitti o di provocazione diretta per dichiarazione della competenza a questa Corte suprema, sia per effetto di ricorso ordinario 69; su ricorsi per incompetenza od eccesso di potere contro sentenze di giurisdizioni speciali 8; sopra secondo ricorso per motivi identici a quelli che dettero luogo al primo annullamento 9 sentenze, 6 di annullamento, 3 di rigetto.

La sapienza delle decisioni della Corte su-

prema è rivelata dalle pubblicazioni e commenti nelle effemeridi giuridiche.

Furono pronunciate sentenze dalla 1^a Sezione penale su 2444 ricorsi. I ricorsi rimasti pendenti sono 689, pendenza di poco superiore a quella del 1892.

I ricorsi decisi per recesso, estinzione dell'azione penale, inammissibilità del ricorso furono 828. Negli altri ricorsi con discussione di motivi gli annullamenti furono del 31 per cento contro sentenze di Sezioni di accusa, e del 9 per cento ricorsi contro sentenze di Corti di assise; 64 annullamenti, poco meno della metà, furono per la sola applicazione della pena.

Inoltre la 1^a Sezione ha risoluto 265 conflitti rimanendone pendenti soli 10 pervenuti negli ultimi giorni; ed ha pronunciato su tutte le 36 domande di remissione di cause per suspicione o per motivi di sicurezza pubblica.

La 2^a Sezione penale ha spedito 6575 ricorsi con 6315 sentenze. I procedimenti rimasti pendenti alla fine dell'anno erano 594 con 658 ricorsi.

Furono spediti senza discussione di motivi per recesso, estinzione dell'azione penale, inammissibilità del gravame 2694 ricorsi. Degli altri 3621 decisi con discussione di motivi, 380 furono contro sentenze di pretori; 1233 contro sentenze di tribunali; 2118 contro sentenze di Corti d'appello.

Gli annullamenti furono, di sentenze di Corti di appello, 8 per cento; di sentenze di tribunali, 16 per cento; e di sentenze di pretori, 21 per cento; proporzione ascendente secondo il solito.

In mezzo al gran rumore che fu fatto intorno al primo ricorso nella causa per la Banca Romana la discussione innanzi alla 1^a Sezione e la sentenza non furono, pel Pubblico Ministero e per la Corte, come non dovevano essere, che atti di ordinaria amministrazione della giustizia.

Oggi nelle materie civili, non nelle penali, io cerco quel più spirabil aere in cui sollevarci per poco al disopra della nebbia che ci circonda e ci opprime.

Una delle più belle istituzioni di pubblico ordinamento fondate in Italia in questi ultimi anni è senza dubbio quella della giustizia amministrativa, che lasciando integre le anteriori conquiste della competenza giudiziaria in materia di diritto, ha creato un complesso di garanzie suppletive in parte cospicua degli affari amministrativi, di che si sentiva vivamente il bisogno nella nostra legislazione.

La IV Sezione del Consiglio di Stato, che è a capo del nuovo organismo, ha con l'autorità di decisioni definitive data dalla legge ai suoi pronunciati, assicurata a tanta parte d'interessi

legittimi garanzia pari a quella concessa ai dritti perfetti. Essa con la sapienza dei suoi responsi va sviluppando già una giurisprudenza armonica, che darà larghi frutti, e spanderà i suoi influssi anche nei rapporti della giurisprudenza comune in materia giudiziaria pe' vantaggi insiti alla specializzazione del lavoro. Essa resterà immortale nel nome del suo Primo Presidente, Silvio Spaventa, che nella fine di una vita gloriosa, indomito tra i dolori del corpo, consacrò tutto il suo ingegno poderoso, trasfuse tutta la sua anima a dar soffio di vita potente alla novella istituzione. Il grand'uomo è scomparso, ma il suo spirito vive in questa sua figliuola prediletta, vive nei valorosi, già degni collaboratori, ed ora eredi fedeli e continuatori del tesoro di tradizioni giuridiche accumulato in pochi anni. Una parola di compianto per la perdita dolorosa del Consigliere Nardi-Dei, membro autorevolissimo della IV Sezione, un saluto al nuovo Presidente Bianchi, che abbiamo amato e stimato come nostro collega in questa Corte di cassazione, e cui ora ci stringeranno speciali rapporti.

Una delle quistioni più gravi dibattute tra i giuristi, che diè luogo nel passato anno a grave vostra decisione (1), è se contro le sen-

(1) Sentenza 23 marzo 1893. Società per le opere pubbliche del Mezzogiorno d'Italia, e il Comune di Taranto.

tenze della IV Sezione del Consiglio di Stato si dia ricorso di nullità per incompetenza od eccesso di potere alle Sezioni unite della Corte di cassazione di Roma. Ricerca delicata, che parrebbe elevare un conflitto di prerogativa tra due Magistrature supreme, ma che in sostanza intende a dirimere i possibili conflitti interpretando la legge organica che segna i limiti delle competenze, e il modo come garantirne l'osservanza in materia di attribuzioni giurisdizionali.

Ora io mi propongo quest'anno di fare oggetto precipuo del presente discorso inaugurale il tema gravissimo già illustrato, benchè con risultato di soluzioni discordi, da lavori scientifici di pregio non lieve.

Non sarà una ripetizione, ma una revisione, un riordinamento delle idee esposte da me nella requisitoria pronunciata innanzi a questa Corte Suprema, un esame del problema in qualche nuovo aspetto e per soluzioni più specifiche, una preparazione insomma che avvii l'opinione pubblica ad accettare una soluzione stabile, o dimostri la necessità di un testo di legge che tronchi le incertezze e le oscillazioni segnando categoricamente la via da seguire.

Quando furono elaborati i progetti, che poi diventarono legge, sulla IV Sezione del Consiglio di Stato, fu mia opinione costante negli uffici governativi e parlamentari, che se poteva bastare escludere senz'altro dalla nuova com-

petenza amministrativa tutto ciò che era già materia della competenza giudiziaria secondo la legge vigente, occorresse però un complesso di disposizioni speciali nuove dirette ad assicurare la custodia dei confini delle rispettive competenze di rincontro al nuovo istituto che veniva a prender posto nei nostri ordinamenti. Però, tranne due disposizioni generali, di cui parleremo or ora, emerse dalla discussione innanzi la Camera dei deputati, prevalse l'opinione che bastasse il richiamo della legge organica del 31 marzo 1877, e che il resto fosse opera da rimettersi allo sviluppo della giurisprudenza.

E già incominciato il grave còmpito assegnato alla giurisprudenza, ed io come giurista pel bisogno di raggiungere il vero nelle dispute di dritto, e come magistrato per debito di ufficio nelle applicazioni quotidiane, ho consacrato a quel problema le forze quali che siano della mia mente, e consacro oggi la mia parola in questa occasione solenne.

La legge 20 marzo 1865 è per noi la legge fondamentale e di principio. Con essa fu proclamata la competenza giudiziaria per tutte le cause in cui si facesse quistione di dritto civile o politico, con divieto, se fosse intervenuto atto o provvedimento amministrativo, di revocarlo o modificarlo, e con obbligo all'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato dei tribunali pel caso deciso.

La legge del 31 marzo 1877 è a sua volta legge organica di attuazione, e fu conseguenza necessaria della prima. Con essa fu costituito nelle Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma un organo unico, con procedura propria, per la risoluzione di tutte le quistioni di competenza di attribuzione fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, fra i tribunali ordinari e le giurisdizioni speciali, e per mantenere nei loro limiti queste giurisdizioni speciali fu dato, contro le sentenze loro, ricorso al nuovo regolatore delle competenze, ma ricorso a solo titolo d'incompetenza o di eccesso di potere.

Questa legge fu davvero conseguenza necessaria della prima, poichè, dovendo il magistrato dei conflitti, per riconoscere in una controversia la competenza amministrativa, dichiarare non esservi materia di dritto civile o politico, è desso col fatto il giudice supremo della esistenza de' dritti, sicchè, ove quel magistrato non fosse tolto dall'ordine giudiziario, l'organo di attuazione sarebbe in contraddizione con la sua funzione, annullando indirettamente, non assicurando l'integrità della competenza giudiziaria in fatto di dritti proclamata con la legge del 1865.

D'altra parte poichè l'organo tra noi istituito a custodia delle competenze di attribuzione non è già, come nei principali ordinamenti degli altri Stati europei, un Tribunale misto di magistrati presi concorrentemente dall'ordine

giudiziario e da quello amministrativo, e poichè è d'uopo mantenere per quanto è possibile la reciproca indipendenza dei due ordini di autorità, questa esigenza fu bene avvertita e soddisfatta nella nostra legge del 1877, ed è stata fedelmente rispettata dalla nostra giurisprudenza.

Ed infatti nella esplicazione dell'art. 3 della legge, che dà contro le sentenze delle giurisdizioni speciali ricorso di nullità per incompetenza od eccesso di potere, questa Corte di cassazione ha mantenuto costantemente una massima conforme ai concetti puri del dritto e corrispondente ai fini della legge, ed è questa:

“ Se nell'atto di autorità eccesso di potere
“ è qualunque arbitrio, qualunque abuso di
“ autorità con violazione di legge, nell'atto di
“ giurisdizione eccesso di potere non è l'aver giu-
“ dicato male, ma l'aver giudicato incompeten-
“ temente, quando ciò non sia in materia deferita
“ ad altra autorità giurisdizionale dello stesso
“ ordine (incompetenza in senso proprio), ma sia
“ in materia deferita ad autorità di ordine di-
“ verso, o sottratta a qualunque giurisdizione
“ (eccesso di potere) » (1).

Se questo ricorso di nullità potesse toccare menomamente il merito della decisione, importerebbe davvero una soggezione dell'autorità

(1) Discorso inaugurale del 3 gennaio 1893, pag. 24.

amministrativa alla giudiziaria. Ma no, esso non riguarda che la sola competenza, e non è subire una indebita soggezione l'essere mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni, tanto più nei rapporti con la competenza giudiziaria, che in materia di dritti, suo campo esclusivo, deve potersi difendere da sè senza bisogno di sussidio straniero.

I lavori parlamentari, letti con discernimento, danno forza alle nostre conclusioni.

Quando fu discusso nella Camera dei deputati il progetto di legge che istituiva la IV Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, apparve la necessità di allogare il nuovo portato nel complesso delle regole custodi de' limiti di attribuzione tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, di segnare almeno il concetto fondamentale de' rapporti tra la Suprema Magistratura amministrativa di nuova creazione, e la Corte di cassazione di Roma.

Di qui i due articoli 19 e 20 (articoli 40 e 41 del testo unico della legge sul Consiglio di Stato), il cui tenore è tanta parte della presente discussione:

« Art. 40. L'incompetenza per ragione di
« materia può essere elevata in qualunque stadio
« della causa. Il Consiglio di Stato può elevarla
« di ufficio.

« Nulla è innovato alla legge del 31 marzo
« 1877.

“ Art. 41. Sollevata dalle parti o di ufficio
“ la *incompetenza dell' autorità amministrativa*,
“ la Sezione sospenderà ogni ulteriore decisione,
“ e rinverrà gli atti alla Corte di cassazione
“ per decidere sulla competenza ”.

Quest' obbligo assoluto della sospensione della procedura fu troppo, porgendo senza cautela un' arma dilatoria, che l' esperienza ha dimostrato come possa essere malamente abusata dai litiganti stimolati dall' interesse e liberi da qualsiasi freno. Però in fondo fu sancito il principio sostanzialissimo, che anche a questa nuova Magistratura, per quanto Suprema nell' ordine amministrativo, è la Corte di cassazione di Roma che segna i limiti giurisdizionali a custodia della competenza giudiziaria.

Non furono date altre regole specifiche, ma fu aggiunto, come norma generale per le deduzioni ulteriori: - Nulla è innovato alla legge 31 marzo 1877.

Spetta dunque a noi di svolgere le conseguenze di quel richiamo pei casi non previsti espressamente dal legislatore.

Facciamo la rassegna dei diversi casi.

Elevata l' eccezione d' incompetenza della autorità amministrativa, rimessi gli atti alle Sezioni unite della Cassazione romana per la quistione di competenza, potrebb' essere deciso che la materia sia in parte di competenza giudiziaria e in parte amministrativa. Ora rinviata

la causa alla IV Sezione del Consiglio di Stato, ed emessa la sentenza definitiva, che sarà se uno dei litiganti si dolga che la IV Sezione abbia male interpretata la sentenza di rinvio giudicando anche della parte riservata espressamente all'autorità giudiziaria? e chieda quindi, per eccesso di potere, l'annullamento di questa parte, in virtù dell' art. 3 della legge del 1877?

Fu il caso, già innanzi ricordato, deciso recentemente da questa Corte Suprema, che disse ammissibile il ricorso, pur rigettandolo in merito, poichè il Consiglio di Stato si era mantenuto rigidamente nei limiti dei suoi poteri.

Certo, si sente fin da ora la necessità pratica del ricorso per nullità come sanzione efficace della disposizione dell' art. 40, ma noi potremo dimostrare con argomenti diretti la verità della tesi.

E cominciamo a tutta prima dal rigettare l' obbiezione avversa, che ci ferma e vorrebbe arrestarci sui primi passi dicendo: l' invocato ricorso per nullità sarebbe in contraddizione coll' art. 4 della legge del 1865, che vieta alla autorità giudiziaria di revocare o modificare l'atto amministrativo, comunque dichiarato lesivo di diritto.

La risposta è semplice e sicura.

La IV Sezione del Consiglio di Stato non amministra, ma pronuncia decisioni sopra certe controversie che insorgano sugli atti dell' au-

torità che amministra. Annullata una decisione della IV Sezione, non per motivi di merito, ma per incompetenza, resta dunque nella sua integrità l'atto amministrativo oggetto della disputa, e nel giudizio in merito dinanzi l'autorità giudiziaria, competente a conoscere della lesione del diritto, è a questa rivolto il divieto di revocare o modificare l'atto amministrativo.

Andiamo innanzi.

Non elevata nè dalle parti, nè di ufficio la eccezione d'incompetenza del Consiglio di Stato, ed emessa la sentenza definitiva, resta forse la quistione di competenza sepolta irrevocabilmente?

Nessuno ha ciò sostenuto; ma quale il rimedio?

Si dice, è l'azione libera innanzi l'autorità giudiziaria sulla materia di diritto civile o politico su cui cade la disputa. Se l'autorità giudiziaria si riconoscerà competente, giudicherà del merito senza tener conto della decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, come farebbe di qualunque altro atto amministrativo involto nella controversia.

Sarebbe adunque un rimedio desunto dalla legge 20 marzo 1865, obliando la legge del 31 marzo 1889 sul Consiglio di Stato, che dice qualche cosa di più.

Imperocchè quando essa determina le controversie devolute alla IV Sezione del Consiglio

di Stato appone espressamente la clausola ~~li-~~mitativa, che non siano di competenza giudiziaria (art. 24), e nel seguente articolo 25: « nulla « è innovato, anche per le materie prevedute in « questo articolo, alle disposizioni delle leggi vigenti per quanto riguarda la competenza giudiziaria ».

E fin qui non è che un costante richiamo a quella che abbiamo detta legge fondamentale e di principio, alla legge del 30 marzo 1865. Ma quando poi negli articoli 19 e 20 (40 e 41 del testo unico), sono segnate norme di procedura per assicurare l'integrità di questa competenza giudiziaria, non è richiamata la legge di principio del 1865, ma bensì la legge del 31 marzo 1877, che, come abbiamo osservato già, è la legge organica aggiunta per garanzia dell'attuazione del principio.

Ora è con questa legge del 1877 che la Corte di cassazione di Roma, a Sezioni unite, fu elevata a Suprema Magistratura de' conflitti; è in questa legge, l'art. 3, che dà il ricorso di nullità per incompetenza od eccesso di potere avverso le sentenze delle giurisdizioni speciali. A meno dunque che osti l'intrinseca incompatibilità della materia, anche di questo articolo 3 è da ritenere che sia stata richiamata l'applicazione, ed è facile dimostrare che quel rimedio è consono, non ripugnante all'indole delle decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Quando fu creato, cominciando dal vertice,

questo Magistrato Supremo della giustizia amministrativa, molti de' giuristi e statisti italiani erano ancora preoccupati dal timore che si risuscitasse il vecchio istituto dell'abolito contenzioso amministrativo.

A dileguare i dubbi, non solo fu ripetuto più volte nella legge, anche al di là del bisogno, che nulla era detratto alla conquistata competenza giudiziaria in materia di diritti, ma nella discussione, a definire la natura delle attribuzioni del nuovo organo, volle rilevarsi precipuamente uno de' suoi caratteri, quello cioè di funzioni amministrative con migliori garanzie, sia di giudici assicurati di maggiore indipendenza, sia di forme tutelari di procedura compreso il pubblico dibattimento orale, e sia di decisioni con autorità di pronunciato definitivo obbligatorio per la pubblica Amministrazione.

Ma dopo che, pubblicata la legge del 31 marzo 1889, rimosse le prime ombre, fu pieno nella gran maggioranza il convincimento, che la competenza giudiziaria rimaneva integra e sicura nei suoi legittimi dominii, furono banditi gli scrupoli appiattati nelle prime spiegazioni incomplete, e nella nuova legge del 1° maggio 1890 si parlò espressamente e più volte di giurisdizione amministrativa.

E non fu vana parola ma una definizione esatta, poichè questi nuovi organi non amministrano, decidono bensì le controversie che in-

sorgano su certe categorie d'interessi nelle materie amministrative, e le decisioni sono rivolte a mantenere l'osservanza delle leggi e le norme della giustizia negli atti dell'Amministrazione attiva: oltre a che la IV Sezione del Consiglio di Stato ha puranche (come vedremo più giù) la custodia dei limiti rispettivi tra le varie competenze amministrative, tutta materia di vera giurisdizione.

Nè vale obbiettare che in tal senso anche il Parlamento ha funzioni giurisdizionali, come per le dichiarazioni di validità o nullità delle elezioni, per le incompatibilità e simili, quasi che ciò dovesse importare, come conseguenza assurda della premessa, l'applicabilità ad alcune decisioni del Parlamento, della legge del 1877. No, quegli organi supremi, ed eminentemente politici, del funzionamento costituzionale hanno predisposto in sè tutto il complesso delle necessarie discipline regolamentari, e non potrebbero attingerle da istituti inferiori, che per quanto importanti, presuppongono, non creano, non modificano i precetti degli ordinamenti parlamentari.

Sorge dunque spontanea, e non è premessa di assurde conseguenze, la interpretazione che la giurisdizione speciale della IV Sezione del Consiglio di Stato sia una di quelle soggette per l'art. 3 della legge, non invano ricordata, del 31 marzo 1877, al ricorso di nullità per incompetenza od eccesso di potere.

Ma la questione fu quasi autenticamente risolta, comunque per incidente, in una delle discussioni fatte in Senato, del progetto di legge sulla giustizia amministrativa. Ed infatti, nel votarsi l'art. 19 « contro le decisioni delle Giunte provinciali amministrative, entro il termine di « 30 giorni dalla notificazione della decisione, possono ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato per motivi d'incompetenza o di eccesso di potere » *si volle aggiunto*: « non compresi « nella legge del 31 marzo 1877 » appunto pel necessario coordinamento con questa legge già richiamata nell'art. 15.

Tale inciso valse a chiarire e risolvere più di una questione importante. E dapprima, confermò che la Giunta provinciale amministrativa, nell'esercizio delle nuove attribuzioni ad essa conferite, entra nel complesso delle giurisdizioni speciali soggette alle leggi organiche regolatrici della competenza; nè, posta l'identità del principio, la conseguenza può essere altra per la IV Sezione del Consiglio di Stato. Ma nel tempo stesso fu posta una distinzione importantissima, ed è che il ricorso alle Sezioni unite della Cassazione romana è dato unicamente per tutelare l'integrità della competenza giudiziaria, mentre il conflitto tra l'uno e l'altro organo amministrativo, in questo grado inferiore, va risolto dalla IV Sezione del Con-

siglio di Stato, suprema Magistratura della nuova giurisdizione amministrativa.

Ciò è stato riconosciuto da questa Corte di cassazione in una delle sue recenti sentenze, (sentenza 22 marzo 1893, comune di Casale Monferrato e Ubertis). È chiaro poi che la distinzione va applicata anche ai ricorsi per incompetenza od eccesso di potere contro decisioni su controversie doganali o di leva militare, di cui parla l'art. 15, ultimo comma, della legge 31 marzo 1889 (art. 24 del testo unico della legge sul Consiglio di Stato), e che non possono dare appiglio ad alcuna valida obbiezione contro la nostra tesi.

Ma lasciando le deduzioni desunte dal complesso delle leggi positive, dalle singole disposizioni che in esse s'intrecciano, e dal concetto che tutte le informa armonicamente, mettiamo a confronto nell'intrinseco loro valore i due sistemi di controllo che si propongono a tutela della incolumità della competenza giudiziaria, la libera azione innanzi ai tribunali pel riconoscimento del diritto civile o politico oggetto della controversia, senza tener conto della decisione emessa sulla stessa materia dalla IV Sezione del Consiglio di Stato, ovvero il ricorso contro detta decisione, per incompetenza od eccesso di potere, alle Sezioni unite della Cassazione romana.

Primo sistema.

L'azione, per ragione di materia o di valore, potrebbe incominciare dalle preture; fin dalla prima sentenza potrebbe formarsi sulla competenza la cosa giudicata di sua materia irrevocabile; i criteri per le risoluzioni sulla competenza sarebbero ordinariamente varî, discordi secondo i tribunali; ritenuta la competenza giudiziaria, cadrebbe di necessità, per incompetenza, la decisione della IV Sezione sulla materia decisa dal giudice ordinario.

Secondo sistema.

Il ricorso va alle Sezioni unite della Cassazione romana, ossia a Magistratura unica, Suprema per tutto il Regno. Non potendo il ricorso toccare per nulla il merito, poichè l'eccesso di potere in fatto di giurisdizione non rappresenta che il massimo dell'incompetenza, la possibilità dell'annullamento riguarda unicamente la decisione della controversia sul punto dibattuto, l'atto giurisdizionale, non l'atto amministrativo cui si riferisce, sicchè l'Amministrazione attiva resta nella stessa libertà che le concede la legge del 1865, con limiti di competenza, non con soggezione di criteri amministrativi verso l'autorità giudiziaria.

È vero che anche nel primo sistema potrebbe la pubblica Amministrazione provocare essa fin da principio, direttamente dalla Cassazione di Roma, la risoluzione della questione di compe-

tenza. Gl'inconvenienti temuti sarebbero allora evitati, ma si giungerebbe per altra via al secondo sistema. Ed invero, se la Corte di cassazione, adita direttamente, dichiara nella materia la competenza giudiziaria, che altro suona cotesto che la incompetenza della IV Sezione del Consiglio di Stato? Offende dunque la parola e vuolsi repudiarla, quando pure bisogna accettarne la sostanza?

Senza dubbio il rimedio diretto del ricorso, per la parola della legge, pel suo concetto razionale, per le conseguenze pratiche è preferibile al controllo indiretto dell'azione libera giudiziaria. Ma qui sorge un gruppo di problemi ulteriori per soluzioni specifiche più determinate.

Ammesso il ricorso alle Sezioni unite per incompetenza od eccesso di potere, deve ammettersi del pari l'azione libera innanzi l'autorità giudiziaria sulla materia di diritto, che fosse stata oggetto della decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato?

Certamente di sì per tutti coloro che non furono parte nel giudizio nè vi furono rappresentati, ma per coloro che sono vincolati da quel giudizio può esser dubbio se debbano intendersi ammessi entrambi i rimedi, quando l'uno di essi è sufficiente, e l'uso dell'altro non sarebbe senza inconvenienti.

È il primo problema, che io sottopongo agli studi dei magistrati e dei giuristi in ge-

nere, che hanno rivolto le loro meditazioni su questo grave tema.

È un secondo problema non meno grave del primo quest'altro.

Dato il ricorso per incompetenza o d'eccesso di potere, è assegnato un termine, che sarebbe quello ordinario, per l'esperimento di siffatto gravame?

Il problema s'impone da sè, ammesso che le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato non siano atti di amministrazione, ma veri atti di giurisdizione. Se fosse accolta la soluzione affermativa, ne crescerebbe di tanto l'autorità di quella Suprema Magistratura, che non più il sistema opposto dell'unico controllo dell'azione libera giudiziaria potrebb'essere invocato a nome del suo prestigio negli ordini statutari.

Un terzo problema si presenta imperiosamente, ed è il meno facile ad essere sciolto. In caso di conflitto tra l'Amministrazione attiva e la IV Sezione del Consiglio di Stato, chi è il giudice del conflitto?

A me pare chiaro che nel corso del giudizio non sia applicabile la disposizione dell'articolo 20 (41 del testo unico), che ordina la sospensione e il rinvio degli atti alla Cassazione semprechè si sollevi eccezione *d' incompetenza dell'autorità amministrativa*, poichè fa parte dell'autorità amministrativa, così l'Amministrazione attiva come la contenziosa. E davvero quando non si tratti di tutelare l'integrità della com-

petenza giudiziaria, quell'ordine di sospensione e di rinvio, quel divieto di pronunciazione sulla propria competenza sarebbe troppo patentemente esorbitante assai più che negli altri casi. Ma emanata la sentenza, la generalità dei termini dell'art. 3 della legge 31 marzo 1877 che accorda il ricorso per incompetenza od eccesso di potere non può non suscitare il problema, se vada compreso tra gli altri casi anche quello per cui si denunzi la sentenza per aver pronunciato in materia sottratta alla giurisdizione contenziosa, e rimessa in tutto dalla legge al discernimento dell'Amministrazione attiva. Nè potrebbe facilmente valere l'induzione desunta dall'art. 15 sopracitato relativo agli organi amministrativi inferiori, poichè il conflitto che sorgesse tra loro è sottratto bensì alla decisione della Corte di cassazione, ma per essere deferito alla IV Sezione del Consiglio di Stato, ed ora si tratta appunto di questa Magistratura Suprema contro cui sarebbe rivolta l'accusa di eccesso di potere.

La gravità del problema si rileva da questa alternativa.

Se si ammette il ricorso alla Corte di cassazione, non essendo esso diretto a garanzia della competenza giudiziaria, ma a regolare i rapporti fra l'Amministrazione attiva e l'Amministrazione contenziosa, non troverebbe più il fondamento in una connessione necessaria con

la legge del 1865, il concetto informatore parrebbe andare al di là delle esigenze imposte alla legge di attuazione del 1877. Per questo genere di conflitti il giudice meglio adatto sarebbe senza dubbio un Magistrato speciale, come è nella più parte degli altri Stati europei, un Collegio misto di elementi tratti dall'ordine giudiziario e da quello amministrativo.

Se si nega il ricorso alla Cassazione, non vi sarebbe altro rimedio, la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato sulla propria competenza sarebbe insindacabile. Ciò è molto grave, poichè comprenderebbe anche il caso che si disputi se l'atto controverso sia davvero atto di amministrazione, o non sia piuttosto atto politico sottratto alla competenza della IV Sezione pel testo espresso dell'art. 3 della legge (24 del testo unico).

Dinanzi a questa Corte di cassazione, come dinanzi al Parlamento, io ho sempre sostenuto che quando si denunci la lesione di un dritto, anche l'atto politico del Governo è soggetto al sindacato della competenza giudiziaria, salvo la eccezione momentanea e singolarissima della necessità imperiosa ed ineluttabile di un atto che la salute pubblica comandi urgentemente, e che dopo l'esecuzione solo il Parlamento è chiamato ad assolvere o condannare. Quando però si tratti non di diritti, ma di semplici interessi, materia della giurisdizione amministra-

tiva, furono ad essa sottratti espressamente gli atti politici, e sarebbe esorbitante questa insindacabilità delle decisioni dell'Amministrazione contenziosa sul carattere dell'atto, se amministrativo o politico, ossia sul titolo della propria competenza.

Scelgo tra le altre leggi quella francese del 26 maggio 1872 sul Consiglio di Stato, nella quale per l'art. 26 possono i ministri rivendicare all'Amministrazione attiva gli affari che ritengano mal deferiti alla Sezione del contenzioso, con domanda dapprima alla stessa Sezione, ed ove la domanda non sia accolta, con ricorso al Tribunale dei conflitti.

E da ultimo, come si scioglie il conflitto che sorga tra la IV Sezione del Consiglio di Stato e la Corte de' conti?

Sui gravi problemi lascio libero il campo alle disquisizioni, prometto pel venturo anno la esposizione di quelle che a me paiono le soluzioni giuste.

Nel discorso del passato anno augurai al 1893 che la giustizia e la pace si abbracciassero per la felicità di tutti i popoli civili. Auguro quest'anno al 1894 che si spenga quel furore di distruzione, che sostituito ai sogni rosei di utopistiche trasformazioni, cerca ora col mezzo di violenti rovine, di stermini, di eccidi sanguinosi il pareggiamento nel nulla.

Nel 1891 questa Corte di cassazione, su mia requisitoria, diè sentenza che l'associazione di anarchici non è un' associazione politica per la quale non esiste reato che quando concorrano le condizioni della cospirazione o dell'attentato, ma un' associazione di malfattori, la cui sola esistenza è un delitto soggetto a gravi pene.

La società adunque è già per la nostra legge, quale la Magistratura non mai paurosa nell'adempimento de' suoi doveri ebbe ad interpretarla, fornita di armi sufficienti per la pronta repressione innanzi che siano consumati i reati iscritti nel selvaggio programma dell' associazione.

Ma deh! che non sia bisogno nemmeno di queste armi, che i traviati da istinti ciechi e feroci tornino a sentire il pregio della civile convivenza, invochino giustizia a nome del diritto e dell'umanità, non cerchino la salute nel delitto, la vita nella distruzione.

Non rassicurato dal presente, io rivolgo il guardo al principio dell'anno 1895 con la speranza di poter annunciare da questo seggio l'adempimento de' nostri voti di pace universale tra gli Stati negli ordini politici ed economici internazionali, e tra gl' individui e le varie classi sociali negli ordini interni delle nazioni civili.

In nome del Re, che è il più alto ed augusto rappresentante di questi ideali, chieggo che siano inaugurati i lavori della Corte di cassazione.

PROSPETTI STATISTICI SOMMARI

PARTE PRIMA. - *Affari civili.*

I.

Affari comuni alle cinque Corti di Cassazione.

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1892	N.	401
sopraggiunti nell'anno 1893.	»	437

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N.	36
per dichiarazione di cessata materia a contendere	»	3
per dichiarazione d'inammissibilità	»	19
con rigetto	»	172
con cassazione intera o parziale della sentenza impugnata.	»	»
cassazione con rinvio	»	99
» senza rinvio	»	2
provvedimenti ordinatori.	»	»
ricorsi rimasti pendenti alla fine del 1893	»	504
numero dei controricorsi presentati	»	123

Termini nei quali furono pubblicate le sentenze dal giorno in cui la causa passò in istato di decisione:

entro 8 giorni	N.	41
» 15 »	»	116
» 20 »	»	60
» un mese	»	60
» dopo un mese	»	54

Durata delle cause decise in Cassazione dalla data del ricorso a quella della sentenza:

non oltre a tre mesi	N.	60
da più di tre mesi a sei mesi	»	116
da più di sei mesi ad un anno	»	136
da un anno a due	»	13

da due a tre anni	N. 4
oltre tre anni	» 2

NB. Tre sentenze decisero sei ricorsi.

II.

Affari di competenza speciale della Corte di Cassazione
di Roma. Sezione unica.

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1892	N. 260
sopraggiunti nell'anno 1893	» 211

Esito dei ricorsi esauriti:

per recesso	N. 12
per dichiarazione di cessata materia a contendere	» 5
per dichiarazione d'inammissibilità	» 32
con rigetto.	» 157
con cassazione intera o parziale della sentenza impugnata.	» »
cassazione con rinvio	» 108
» senza rinvio	» 2
provvedimenti ordinatori.	» »
ricorsi pendenti alla fine del 1893	» 142
numero dei controricorsi	» 55

Termini nei quali furono pubblicate le sentenze dal
giorno in cui la causa passò in istato di decisione:

entro 8 giorni	N. 35
» 15 »	» 111
» 20 »	» 54
» un mese	» 50
» dopo un mese.	» 66

Durata delle cause decise in Cassazione dalla data del
ricorso a quella della sentenza:

non oltre tre mesi	N. 76
da più di tre mesi a sei	» 101
» di sei mesi ad un anno	» 123

da un anno a due	N.	12
da due a tre anni	»	1
oltre tre anni	»	3

NB. Tredici sentenze decisero 26 ricorsi.

III.

Ricorsi alle Sezioni unite in materia di competenza e di conflitto.

Ricorsi a carico:

pendenti alla fine del 1892	N.	114
sopraggiunti nell'anno 1893	»	95
per dichiarazione di competenza riguardante materie deferite alla cognizione esclusiva della Cassazione di Roma	»	31
per conflitti tra autorità giudiziarie dipendenti da diverse Corti di Cassazione o tra le Corti medesime	»	5
per conflitti tra tribunali ordinari e speciali	»	4
per conflitti tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa	»	47
che impugnano sentenze di giurisdizioni speciali per ragioni di competenze od eccesso di potere	»	2
per gli stessi motivi che dettero luogo ad un primo annulla- mento	»	6

Esito dei ricorsi esauriti;

per recesso	N.	3
con sentenza	»	123
ricorsi pendenti alla fine del 1893	»	83
numero dei controricorsi	»	29

PARTE SECONDA. - *Affari penali.*

Prima sezione penale.

(Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1893).

Ricorsi:

pendenti al primo gennaio 1893	N. 464
pervenuti nel 1893	» 2669
	3133

Esauriti nell'anno 1893 senza discussione di motivi:

per recesso dal ricorso	N. 73
per estinzione dell'azione penale	» 3
per inammissibilità del ricorso	» 752

Con discussione di motivi contro sentenze di

Sezione d'accusa, con rigetto	N. 88
» con annullamento	» 42
Corti d'assise, con rigetto	» 1348
» con annullamento	» 138
	2444

Totale . . . N. 689

ricorsi equivalenti a N. 533 procedimenti.

Durata del giudizio dalla sentenza impugnata:

non oltre tre mesi	N. 1199
da tre a sei mesi	» 622
da sei mesi ad un anno	» 7
oltre l'anno	» 2

Totale . . . N. 1830

procedimenti equivalenti a 2444 ricorsi.

Conflitti:

rimasti pendenti al primo gennaio 1893	N.	16
sopravvenuti nell'anno	»	259
Totale	N.	275
decisi	»	265
Pendenti	N.	10

Revisioni:

rimaste pendenti al 1° gennaio 1893	N.	»
sopravvenute nell'anno	»	2
decise	»	1
Pendenti	N.	1

Rimessioni:

rimaste pendenti al 1° gennaio 1893	N.	»
sopravvenute nell'anno	»	36
decise	»	36

Sezioni unite:

rimaste pendenti al 1° gennaio 1893	N.	4
sopravvenute nell'anno	»	4
Totale	N.	8
decise	»	4
Pendenti	N.	4

Seconda sezione penale.

(Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1893).

procedimenti pendenti al 1° gennaio 1893	N.	1152
sopravvenuti nell'anno 1893	»	5739
Totale	N.	6891
esauriti nell'anno 1893	N.	6297
con ricorsi (1).	»	—
		6639

(1) Spesso solo un *procedimento* contiene più *ricorsi*, sia di condannati in condizioni diverse, sia anche del Pubblico Ministero o della parte civile.

Senza discussione dei motivi:

per recesso dal ricorso	N.	196	
per estinzione dell'azione penale	»	290	
per inammissibilità del ricorso	»	2204	
			<u>2690</u>

Con discussione dei motivi:

contro sentenze dei pretori, rigetto	N.	298	
» con annullamento	»	80	
» dei tribunali, rigetto	»	944	
» con annullamento	»	186	
» di Corti di appello, rigetto	»	1926	
» con annullamento	»	173	
			<u>3607</u>
Totale	N.		<u>6297</u>
In tutto	»		<u>6297</u>

con ricorsi	»		<u>6639</u>
procedimenti rimasti pendenti al 1° gennaio 1894	»	593	
con ricorsi	»		<u>658</u>
sentenze	»	6316	
definitive	»	6297	
preparatorie	N.	19 (1)	

Durata del giudizio dalla data della sentenza impugnata:

non oltre a tre mesi	N.	6150	
da tre a sei mesi	»	135	
da mesi sei ad un anno	»	10	
oltre l'annò	»	2	
			<u>6297</u>
Totale	N.	6297	

(1) 19 sentenze preparatorie contenenti provvedimenti per richiamo di verbali di dibattimento o sentenze originali, per rinvio della causa alle Sezioni unite od alla 1ª Sezione penale per ragione di competenza.

RIASSUNTO

Processi sopravvenuti nell'anno N. 743

Così distinti:

affari comuni alle cinque Corti di Cassazione . . N. 437
» di competenza speciale » 211
» di Sezioni unite » 95

N. 743

Sentenze pubblicate nell'anno N. 773

Così distinte:

a) affari comuni alle cinque Corti di Cassazione . N. 331
b) » di competenza speciale » 316
» di Sezioni unite » 126

N. 773

a) 3 sentenze decisero 6 ricorsi.

b) 13 sentenze decisero 26 ricorsi.

Sicchè furono decisi:

affari comuni N. 334
» di competenza speciale » 329
» di Sezioni unite » 126

E così in tutto . . . N. 789

Onde si ha il seguente risultato:

Affari comuni:

pendenza del 1892 N. 401
sopraggiunti nel 1893 » 437

Totale . . . N. 838

Dedotti . . . » 334

Pendenza . . N. 504

Affari di competenza speciale:

pendenza del 1892	N.	260
sopraggiunti nel 1893	»	211
Totale	N.	471
Dedotti	»	329
Pendenza	N.	142

Affari di Sezioni unite:

pendenza del 1892	N.	114
sopraggiunti nel 1893	»	95
Totale	N.	209
Dedotti	»	126
Pendenza	N.	83

NB. Alla pendenza di affari a Sezioni unite in . . . N. 83
vanno aggiunti i ricorsi sui quali vi fu sentenza di dichiara-
zione di competenza di questa Corte, e che perciò non
figurano esauriti in . . . » 32

Si ha una rimanenza effettiva di . . . N. 115
