

CORTE DI CASSAZIONE DEL REGNO

---

INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1924

---

DISCORSO

PRONUNZIATO DA L'AVVOCATO GENERALE

GIOVANNI SANTORO

NELL'ASSEMBLEA GENERALE DEL 3 GENNAIO 1924

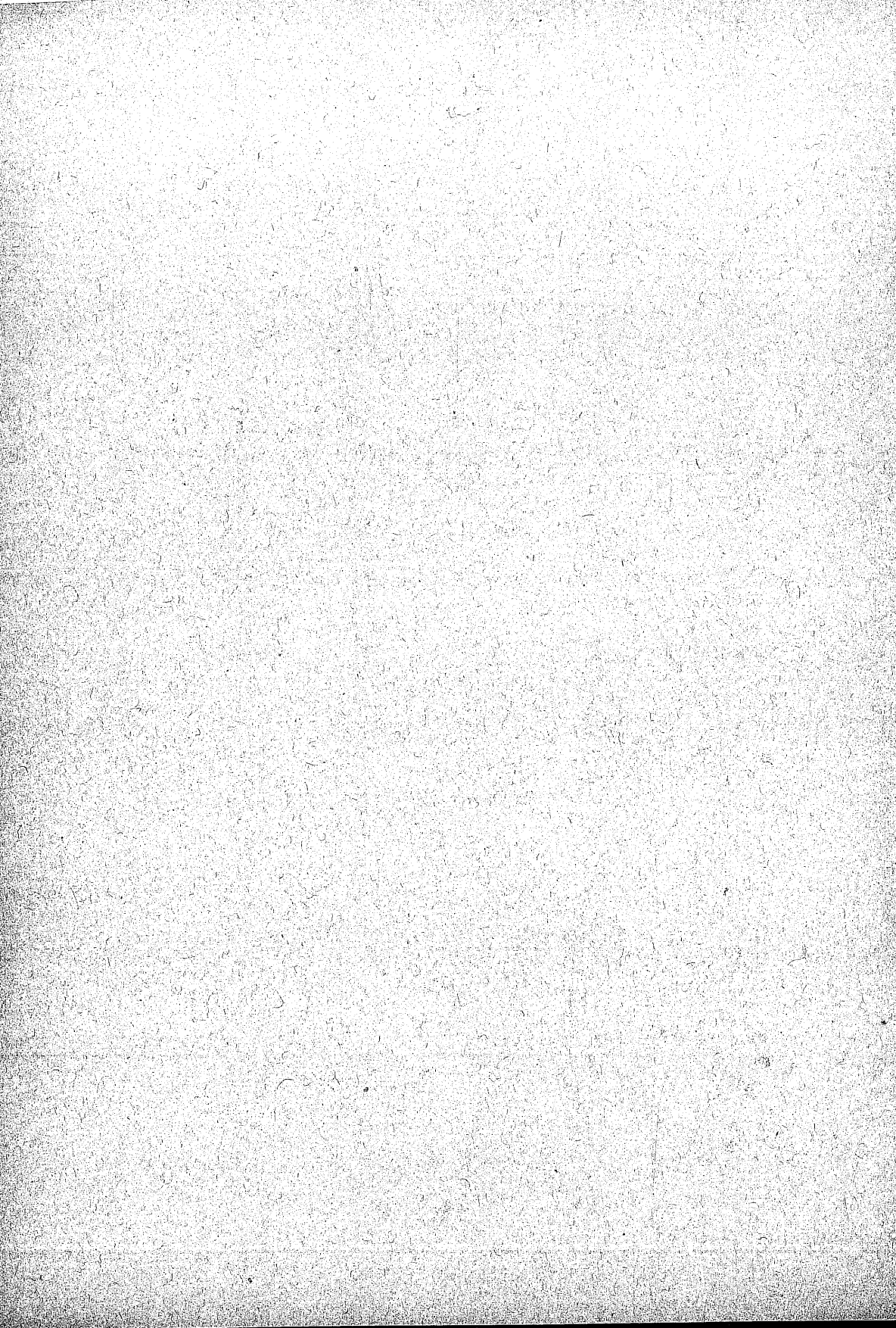


ROMA

CARTOLERIA DELL'ARICCIA

VIA PLINIO, 9

1924



*A S. E. Giovanni Appiani  
ottimo e carissimo amico  
Procuratore Generale del Re*

CORTE DI CASSAZIONE DEL REGNO

*G. Santoro*

INAUGURAZIONE

DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1924

DISCORSO

PRONUNZIATO DA L'AVVOCATO GENERALE

GIOVANNI SANTORO

NELL'ASSEMBLEA GENERALE DEL 3 GENNAIO 1924

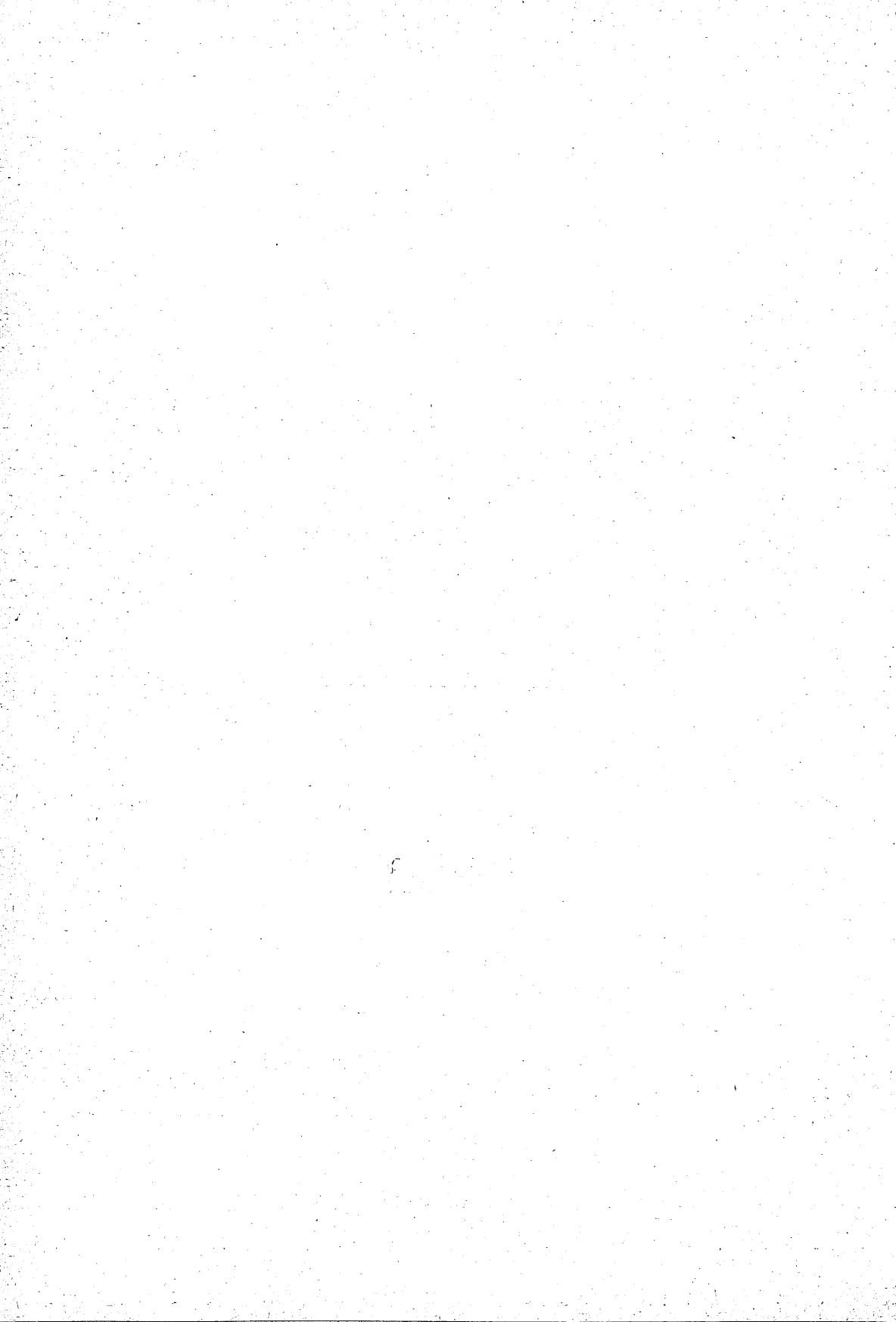


ROMA

CARTOLERIA DELL'ARICCIA

VIA PLINIO, 9

1924



---

---

*Eccellenze, signori,*

L'anno, che quasi or ora è decorso, segnerà una data memoranda nella storia d'Italia, che, quattro anni prima assurta per virtù propria da Caporetto al fastigio della gloria di Vittorio Veneto, ancora una volta ha sentito in sè, quando più pareva prossima a rovina, l'antica virtù della stirpe, che di virtù civili fu maestra.

Fra tante avversità questa la fortuna della Patria : quando per un disastro economico, bellico o politico, la stella d'Italia pare che tramonti o impallidisca e la nave dello Stato pare in pericolo di naufragio, sorge da la terra nostra un alto intelletto, una volontà forte ed operosa, una coscienza adamantina, che, costituendo un Governo Nazionale forte, cosciente ed operoso, raccoglie ad unità di propositi e d'intenti quasi tutta la Nazione ; ne conquista la fiducia ; rinvigorisce il sentimento del dovere e della disciplina ; rianima in tutto il territorio dello Stato ed a l'estero la fiducia nella infrangibile compagine nazionale ; riafferma energicamente la forza dell'Italia nella Società delle Nazioni ; rinnova *ab imis fundamentis* la vita delle istituzioni e gli ordinamenti della pubblica amministrazione per la retta funzione giuridica e sociale dello Stato.

Questo fenomeno di rinnovamento sociale, splendente di radiosa idealità, non è nuovo nella Patria e, perchè per fortunato *ricorso storico* si è ora ripetuto, si parla nientemeno che di una *quarta Italia*, così come nel passato secolo si parlò di una *terza*, scambiando il fenomeno storico col soggetto, a cui si riferisce.

Lasciamo a la poesia questa figura retorica, male intesa e peggio interpretata a l'estero, e constatiamo la realtà, che l'Italia è e sarà *una*, come Dio l'ha creata e il sacrificio e il sangue e la virtù *della parte migliore* di nostra gente l'ha ricostituita dopo secoli di lotte per la sua unità e indipendenza; ma esiste e dev'essere esaltato in rapporto a la più alta funzione dello Stato, che è la Giustizia, il fatto di un Governo Nazionale forte ed operoso, che ha salvato e salverà la Patria, vittoriosa, dal pericolo di essere travolta nell'anarchia civile e politica, che travaglia i popoli vinti.

Dopo la guerra, vittoriosamente combattuta, folgori di follia collettiva attraversarono la Nazione, gabellate per luci di progresso e affermazione di diritti delle classi lavoratrici; germi deleteri, indigeni e stranieri, germi di dissoluzione della compagine nazionale si svilupparono, si diffusero, crebbero d'intensità, tanto da determinare una crisi spaventevole della forza e dell'autorità di quasi tutti gli organi della sovranità dello Stato: crisi economica, finanziaria, morale, politica, sociale, ripercuotentesi sinistramente in nostro danno a l'estero.

Meno nella funzione della Giustizia, la quale *nec metu nec spe* venne mai meno, in generale il sentimento del dovere fu obliato; ogni vincolo di disciplina infranto; l'azione dello Stato quasi affetta da paralisi

progressiva; l'azione del Governo quasi estenuata da marasma.

Ma il genio d'Italia non era spento. E nel dì segnato, che una mente ed una forza di volontà eccezionale, sorprendente, assume il potere tra lo sbigottimento di pochi e il plauso universale, la Nazione si afferma su gli effimeri partiti contendenti tra loro; li domina; ne disgrega alcuno; altro riduce a l'impotenza od a funzione di ricordo storico. E il Governo Nazionale, per vigoroso impulso del suo Capo, risolveva lo spirito pubblico, rianima la coscienza e la fede del popolo nelle istituzioni, imprende (forse insegnando ad altri governanti come si attua) la restaurazione dello Stato su le basi granitiche del lavoro, della disciplina e di questi due principii:

L'interesse legittimo dello Stato deve prevalere a le tradizioni e ad ogni altro interesse individuale o particolare;

la funzione dello Stato dev'essere essenzialmente *giuridica e sociale*, cioè lo Stato dev'essere niente altro che il *supremo organo del diritto e della multiforme azione sociale, esercitata direttamente o a mezzo di minori enti pubblici, per la tutela e l'assidua cura del benessere collettivo*, a fine di assicurare, favorire, promuovere la conservazione e l'elevazione progressiva delle condizioni fisiche, economiche e morali di tutte le classi sociali. La nave dello Stato dev'essere liberata da la pesante ed ingombrante superstruttura di funzioni estranee, avendo l'esperienza dimostrato che lo Stato a misura che diviene pletorico, moltiplicando i suoi organi per non necessarie funzioni, perde forza ed autorità, divenendo al tempo stesso assorbente, sovrappiù delle attività individuali ed incapace di resistere a l'enorme pressione sul pubblico erario.

Applicando a rigore quest'ordine di principii, costituenti la forza vindice della ragione contrapposta a deplorate tradizioni, a deplorevoli abusi, ad inconsulti sistemi mai sradicati, il Governo Nazionale, — forte dei pieni poteri, che il Parlamento, quasi unanime, dovette affidargli per temporanea, ma illimitata, delegazione legislativa, rispondente a la necessità del momento, e giovandosi opportunamente della rinnovata coscienza giuridica nazionale, — ha proceduto e procede a la più vasta riforma di tutte le amministrazioni dello Stato, di cui si abbia memoria dopo la rivoluzione francese.

Per opera e merito incontestabile di S. E. il Ministro Oviglio, — che sono lietissimo di vedere oggi in questa solenne assemblea per porgergli il saluto reverente di tutta la Magistratura, — sono state finalmente attuate nell'amministrazione della Giustizia vaste ed utilissime riforme, alcune delle quali studiate, preparate e per unanime consenso ritenute urgenti da oltre 50 anni, nessun Governo aveva avuto la forza di attuare, pur essendo stati già concessuti eccezionali o straordinari poteri: ciò che dimostra essere la forza e l'operosità di un Governo in ragion diretta dell'energia individuale dei governanti e della fiducia, che in essi abbia la Nazione, non della maggiore o minor somma di poteri, che il Parlamento abbia delegato.

Nel decorso anno, con unità d'intenti e coerentemente a l'enunciato ordine di principii, riordinate le circoscrizioni giudiziarie e soppresse le Corti di cassazione in Torino, Firenze, Napoli e Palermo, la funzione giurisdizionale, già loro spettante, fu attribuita



a la Corte di cassazione in Roma, col nome di Corte di cassazione del Regno; furono soppressi molti altri uffici giudiziari superflui o di scarsa utilità; — emanate norme processuali per l'attuazione delle nuove circoscrizioni giudiziarie; — eliminati i magistrati meno idonei per capacità intellettuale, per deficiente operosità o per ragioni di moralità; — fu stabilito il numero di magistrati strettamente necessario per la normale funzione di ciascun ufficio, dei funzionari delle cancellerie e segreterie giudiziarie, degli ufficiali giudiziari, degli uscieri e furono emanate le opportune norme di attuazione; — statuite norme speciali per la consegna in cancelleria dei ricorsi e controricorsi per cassazione in materia civile e per la presentazione di motivi aggiunti dei ricorsi penali; — modificato l'ordinamento della giustizia militare; — stabilita la competenza dell'Intendente di finanza (organo di giurisdizione speciale) ad accertare l'esistenza delle trasgressioni a le disposizioni tributarie e, in genere, a qualsiasi legge o decreto interessante i tributi dello Stato ed a stabilirne la penalità con decreto motivato; — coordinata a questa competenza speciale l'altra, pure attribuita a le Intendenze di finanza, di decidere le controversie amministrative in materia di tasse e sopratasse; — emanate norme, da tempo attese, per la notificazione degli atti giudiziari a mezzo della posta; — modificato, forse definitivamente, l'ordinamento giudiziario, eliminando assolutamente il sistema di privilegi e favori personali, da tempo vigente, nella forma di applicazione di magistrati di gradi inferiori a magistrature superiori o ad uffici estranei a l'azione della Giustizia; — sistemato il personale della magistratura nelle provincie redente; — abrogate le disposizioni dell'art. 516 cod. proc. penale relative a la

ripartizione degli affari tra le due sezioni penali della Corte di cassazione e riformata logicamente la norma di costituzione delle sezioni unite della Corte per giudizi civili o per giudizi penali; — richiamate in vigore le disposizioni degli art. 150 e 198 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 6 dicembre 1865, limitatamente a la Corte di cassazione del Regno ed a le Corti di appello; emanata (in attesa di un nuovo cod. proc. civile) un'importante disposizione su la impugnabilità delle sentenze nel caso di deroga a le norme della competenza per valore, essendo stato dichiarato che, « se l'eccezione d'incompetenza per valore, per il motivo indicato nell'art. 3 della legge 15 settembre 1922, n. 1287, non sia proposta nel modo ivi prescritto, la sentenza pronunciata dal magistrato, adito dall'attore in cause, che per ragione di valore sarebbero di competenza di un magistrato di grado inferiore, non può essere impugnata con l'appello. Essa si considera come sentenza pronunciata in grado di appello ai fini del ricorso per cassazione; il quale tuttavia non può essere fondato sul motivo dell'incompetenza, per valore, del giudice adito ».

Di tutte queste riforme ed altre minori, pure attinenti a l'azione della Giustizia, la più importante è senza dubbio l'unica Corte Suprema di giurisdizione civile, come unica era di giurisdizione penale.

E due ordini di ragioni giustificano esaurientemente ora più che mai l'unità dell'istituto:

*Ragione storica, che s'identifica con la sua ragion di essere; perchè fu creato in Francia unico supremo organo d'interpretazione giudiziale della legge nell'unità e per l'unità dello Stato.*

Il relatore della legge, 27 novembre 1790, disse a l'assemblea costituente: « Il Tribunale di cassazione deve servire a consacrare l'unità, a legar tra loro tutte le parti politiche della Nazione, a mantenere l'unità della legislazione, a prevenire la diversità di giurisprudenza. È il supremo custode della legge, conservatore della proprietà, centro del potere giudiziario, legame dei tribunali di appello, ultimo asilo dell'innocenza ».

BARNAVE insistette nello stesso ordine d'idee.

E MERLIN, da quel forte oratore-giurista che era: « L'interesse della Nazione è di fortificare i mezzi per assicurare l'unità dei tribunali e allontanare ciò che potrebbe atterrarla. Il Tribunale di cassazione sarà il custode supremo della legge, il conservatore della proprietà, l'anello di tutte le Corti di appello. Se voi dividete cotesto Tribunale, come potrete conservare i medesimi principii? La sezione, che si troverà a le falde dei Pirenei, e quella, che sarà posta a le falde del monte Giura, faranno diversa applicazione della legge. Avere unico Tribunale Supremo è il mezzo d'impedire nello Stato ogni scissione e divisione.

Gli inglesi ne hanno dato l'esempio: hanno affidato il potere di cassazione a la Camera Alta ».

Non si possono rileggere senza commozione dell'animo i discorsi vibranti amor di Patria, che in quell'occasione furono pronunciati a l'assemblea costituente; la quale, convinta, deliberò di dover essere istituito *unico* Tribunale di cassazione, residente presso il Corpo legislativo.

In Germania, molto più tardi, il presidente del Tribunale dell'impero, inaugurandone la funzione nella solenne adunanza del 1° ottobre 1879, disse: « L'Impero si appoggia su i pilastri dell'unità delle armi di

terra e di mare, dell'unità degli affari esteri e delle comunicazioni commerciali. Oggi si eleva un quarto pilastro della medesima forza, della medesima utilità ed importanza: l'unità della vita giudiziaria della nostra patria ».

Per colpe de' suoi governanti quell'impero cadde, quando in ordine inverso furono infranti i tre pilastri prima a fatica costruiti; ma l'unità della vita giudiziaria in Germania e l'autorità di quel supremo organo giurisdizionale, che è il Tribunale già detto dell'Impero, non è venuta mai meno ed ha reso, per l'uniformità della giurisprudenza, utili servizi a quella Nazione.

*Ragione politica.* Fin da quando la Patria fu ricostituita — e ancora non interamente! — ad unità nazionale, fu sentita la necessità politica della unità della legislazione, della uniforme interpretazione ed applicazione delle leggi di diritto pubblico e di diritto privato e perciò di unico supremo organo di giurisdizione civile e penale. Il pensiero volse a Roma; perchè da quale altra regione d'Italia doveva venire la parola serena ed austera della giustizia, se non da la città eterna, da la quale mille e mille anni prima mosse il pensiero giuridico, che si è poi diffuso per il mondo come luce del vero e permane ancora oggi monumento di sapienza civile?

Proclamata Roma capitale, sede del Re, del Parlamento, di tutti i grandi organi dello Stato per la sua necessaria funzione giuridica e sociale, fu sentito da la unanime coscienza nazionale il dovere d'istituirvi immediatamente il più alto organo di quella eminente *funzione della sovranità* che è la *giurisdizione*, mediante l'esercizio della quale lo Stato garantisce e tutela l'osservanza del diritto obbiettivo nella società,

lo attua e fa valere con ogni mezzo legittimo in rapporto a tutti i subbietti di diritto, cioè a tutte le persone ad esso soggette; *funzione giudiziaria*, inseparabile compagna della potestà legislativa, tutrice di tutti i diritti, moderatrice di tutti i poteri.

E nel dicembre 1870, prima ancora che fosse qui trasferita la capitale, fu presentata al Senato la proposta di stabilire in Roma *unica* Corte di cassazione, supremo organo di giurisdizione civile e penale nell'unità e per l'unità della Nazione, affinchè a le falde delle Alpi non fosse giudicato giusto e conforme a legge quel che a le falde dell'Etna fosse giudicato ingiusto e non conforme a legge ed affinchè per volontà della Nazione non restassero orme e memorie viventi di cessate dominazioni e divisioni politiche: erano evidenti ragioni di giustizia uguale per tutti e vi era una ragione politica anche più forte ed impellente di quella per la quale in Francia, quasi un secolo prima, fu ritenuto necessario *unico* Tribunale di cassazione.

Il progetto, approvato dal Senato, suscitò tenaci opposizioni a la Camera elettiva nella forma *diversiva*, ma che pareva legittima, di discussione se il sistema della *terza istanza* dovesse prevalere a l'istituto della *cassazione*; e per la procurata chiusura della sessione parlamentare il progetto decadde.

Cominciava in quella forma la lotta, durata ahimè! per oltre 50 anni, tra la ragione e il sentimento, tra il dovere e l'interesse, tra l'interesse generale della Nazione e l'interesse particolare regionale. E si udì allora eminenti giuristi, come Giuseppe Pisanelli, sostenere la necessità dell'unificazione della scienza ed avversarla in Parlamento.

Al naturale sentimento di rammarico per l'allontanamento del supremo organo giurisdizionale da la

propria regione, al malcontento dell'ordine forense e della cittadinanza che una tradizione quasi secolare fosse infranta, al motivo di orgoglio regionale ferito da quella minacciata *deminutio capitis*, aggiunta una somma di motivi elettorali, costituenti la ragione del decidere per molti rappresentanti la Nazione, si spiega facilmente e senza equivoco perchè tutti i progetti, che seguirono, per l'unificazione della Corte di cassazione non giunsero a discussione.

• Pure l'idea non si arresta, la necessità s'impone e la forza vindice della ragione prevale a la tradizione, al sentimento, a l'interesse regionale. Prima la legge del 12 dicembre 1875; poi quella del 31 marzo 1877 su i conflitti di attribuzioni, per la quale a la Corte di cassazione, già istituita in Roma, fu attribuita tale giurisdizione e tanta autorità, quanta in nessun'altra costituzione: e in questa suprema magistratura i cittadini trovarono salda guarentigia anche contro gli atti del potere esecutivo, lesivi dei loro diritti civili o politici.

Seguì la legge 6 dicembre 1888, con la quale a la Corte di cassazione in Roma furono devolute tutte le attribuzioni allora spettanti a le altre Corti di cassazione del Regno in materia penale. Ma, ridotto il numero dei consiglieri presso quelle Corti, a le quali era stata mantenuta parte soltanto della giurisdizione civile, sarebbe stato impossibile costituirvi le sezioni unite; e perciò con la stessa legge del 1888 la decisione su i ricorsi in materia civile o commerciale che a norma di legge sono di competenza delle sezioni unite, fu deferita a le sezioni della Corte di cassazione in Roma.

Era dunque già unico e residente in Roma il giudice ottimo massimo, le sezioni unite della Corte

di cassazione, per tutti i conflitti di attribuzioni o di giurisdizione, per le nullità di decisioni di giurisdizioni speciali, — nullità determinate da incompetenza o da eccesso di potere, — per tutti i ricorsi, di competenza delle sezioni unite, in materia penale, civile o commerciale; ma le Corti di cassazione regionali vivevano ancora per le controversie civili o commerciali, nelle quali i giudici di appello non avessero deciso difformemente da la rispettiva Corte regolatrice; ed erano sempre competenti a giudicare degli altri motivi di ricorso, quando la Corte di Roma aveva giudicato su la questione di competenza e dichiarato la competenza dell'autorità giudiziaria. Vivevano dunque abbastanza vigorosamente e in alcune questioni — non molte in verità, specialmente negli ultimi tempi — formavano con la propria giurisprudenza quel diverso *jus receptum* regionale, contro il quale protestava silenziosamente, ma vibratamente, il sentimento dell'unità nazionale.

A la cinta di mura, che, a poco a poco pur tanto ridotte e sgretolate, ancora difendevano il sistema della pluralità delle Corti di cassazione, una breccia assai più larga di quella di *Porta Pia* fu aperta da mano maestra, intollerante d'indugi, col regio decreto 4 novembre 1919, n. 2039, approvato dal Parlamento per la conversione in legge; col quale non soltanto fu attribuita a la Corte di cassazione in Roma la decisione dei ricorsi e conflitti di competenza provenienti da le provincie redente, ma con l'art. 12 fu modificato l'art. 3 della legge 12 dicembre 1875, N. 2837, deferendo esclusivamente a la cognizione della Corte in Roma i ricorsi contro sentenze su questioni di diritto tributario o di diritto ecclesiastico, sempre, anche quando non fosse in causa l'Amministrazione

dello Stato, e con l'art. 13 fu modificato l'art. 5 della legge 31 marzo 1877, N. 3761, estendendo la competenza di questa Corte a tutti i motivi di ogni ricorso, se da chiunque, in qualunque momento, anche in udienza, fosse proposta una questione di competenza.

Le parti si valsero largamente di questa disposizione; a questa Corte affluirono in gran numero ricorsi già proposti alle Corti di cassazione regionali, che per volontà delle parti, più che della legge (perchè la questione di competenza veramente non esisteva, ma il più delle volte era proposta soltanto per sottrarre la controversia al giudizio della Corte regionale) furono esautorate e ridotte a larve di supremo organo giurisdizionale: spettri adunantisi a concilio quasi per testimoniare che avevano vissuto e reso utili servizi a la Patria, ma che non esercitavano utilmente una funzione attiva, rispondente al bisogno ed a la coscienza nazionale.

Rendevano l'immagine di ultimi discendenti da lungo ordine di avi, che, spodestati del feudo e dell'annessa giurisdizione, muti e pensosi vagassero per le vuote sale del patrio castello, consumandosi nella inerte memoria del passato glorioso. Non avevano ragione di essere; anzi vi erano gravi ed incontestabili ragioni, per le quali non dovevano più essere. E il Governo Nazionale giustamente ne decretò la soppressione, conformemente al voto con dotta ed esauriente dimostrazione della verità già formulato da i più eminenti giuristi d'Italia; ad alcuno dei quali, quando fu Ministro della Giustizia, soltanto le non favorevoli condizioni politiche impedirono di *compiere* la necessaria riforma.

Il plauso di tutta la magistratura e dell'ordine forense (al quale potranno forse non associarsi sol-



tanto pochissimi, *rari nantes in gurgite vasto*) e l'approvazione, che senza dubbio il Parlamento darà al decreto-legge 24 marzo 1923, n. 601, compensino il Ministro della Giustizia, on. Oviglio, dei fastidi e delle non disinteressate querimonie, che l'energica attuazione della importante riforma gli ha procurato. Egli, che intende l'esercizio del potere innanzi tutto come adempimento del dovere verso la Patria, conformemente al supremo interesse della Nazione; egli, che ha dato a la Patria, in olocausto per la sua unità e indipendenza, la gioia più cara della propria vita; egli, che sente nella sua coscienza austera essere la Giustizia la più alta e necessaria funzione della sovranità dello Stato, — ha voluto dare e dà tutta la forza del suo intelletto e la mirabile operosità sua per un grande ideale, che intende attuare e raggiungerà certamente nel supremo interesse della Patria e della Giustizia.

Tutte le attribuzioni, già esercitate da le soppresse Corti di cassazione regionali, — a le quali mando un saluto reverente, — sono state deferite a questa Corte, che, venuta ultima tra le sorelle, conquistò subito il primo posto, per la grande autorità delle sue decisioni e per merito incontestabile de' suoi magistrati.

Specialmente negli ultimi anni, questa Corte nella più alta delle sue funzioni, cioè fissare i limiti di tutte le competenze e di tutte le potestà, — nè occorre ricordare chi ne sia stato l'infaticabile maestro, la guida sapiente e illuminata, — ha dato norme sicure e chiare; sì che molte gravi questioni trovano nella giurisprudenza delle sezioni unite soluzione convincente, esatta, costante.

L'ora del tempo non consente un esame analitico;

ma, prescindendo da gli innumerevoli regolamenti di competenza in rapporto al continuo sorgere di organi di giurisdizioni speciali durante e dopo la guerra, la giurisprudenza di questa Corte ha fissato termini precisi tra la competenza giudiziaria e la competenza delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, tra la competenza giudiziaria e la competenza della Corte dei conti, del Tribunale delle acque, dei Prefetti nell'esercizio della funzione di commissari ripartitori dei demani.

Non è più dubbia la nozione giuridica dell'eccesso di potere giurisdizionale e in che differisce da la incompetenza e da la violazione di legge; nè più si controverte dei limiti fra l'atto giurisdizionale e l'amministrativo, nè del sindacato della giurisdizione su l'amministrazione.

La prevalente dottrina e giurisprudenza da tempo distingue la personalità dello Stato in *pubblica* o *politica* e *privata* o *giuridica* e distingue gli atti dell'autorità governativa in *atti d'imperio*, — cioè compiuti per il fine diretto del benessere sociale, anche usando, ove occorra, la potestà coercitiva, — e *atti di gestione*, — cioè di economia patrimoniale, compiuti come persona privata nei rapporti del patrimonio e dei servizi pubblici. Gli atti d'imperio disciplinati da norme di diritto pubblico; gli atti di gestione disciplinati da le norme del diritto privato.

È una distinzione teorica, tradizionale; ma che nelle applicazioni a casi concreti si è dimostrata incerta e malsicura.

Autorevole dottrina e le sezioni di questa Corte hanno abbandonato questa distinzione, affermando il principio più razionale che la personalità dello Stato è una nè può essere sdoppiata in due distinti sub-

bietti di diritto, uno pubblico e l'altro privato; perchè lo Stato è persona giuridica pubblica: organo del diritto, è soggetto al diritto nella propria organizzazione, nella sua attività e ne' suoi rapporti a l'interno con gli individui e con altre persone giuridiche, esistenti nel suo territorio, ed a l'esterno con altri Stati; è perciò soggetto a la giurisdizione ordinaria ed amministrativa, nei limiti rispettivi, nella sua stessa attività di amministrazione. Ma in questa sua multiforme attività non è esclusa per lo Stato, come non è esclusa per ogni altra persona, ogni libertà di determinazione; e perciò più razionale della distinzione fra *atti d'imperio* e *atti di gestione* è parsa a le sezioni unite di questa Corte la distinzione tra l'attività *vincolata* e l'attività *libera*, in tutto o in parte, *da norme di diritto obbiettivo*.

In tema di responsabilità dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, applicando la distinzione tra l'attività *legibus soluta* e l'attività *legibus subiecta*, cioè tra l'attività *libera* e l'attività *vincolata*, in tutto o in parte, *da norme di diritto obbiettivo*, e mantenuta l'assoluta incensurabilità dell'atto discrezionale, per le conseguenze del quale perciò non può essere proposta azione giudiziale per risarcimento di danni, è stato affermato senz'alcuna esitazione il principio che il diritto subbiettivo perfetto, cioè garantito da una norma di diritto obbiettivo, se sia stato leso da un atto della pubblica amministrazione, dev'essere reintegrato sempre. Così, mentre il diritto a la legittimità dell'atto e in molti casi il diritto a la giustizia è garantito, per chiunque vi abbia interesse, da la giurisdizione amministrativa, la reintegrazione del diritto perfetto, che sia stato leso da la pubblica amministrazione, è garantita da l'autorità giudiziaria in ogni

caso e l'amministrazione deve uniformarsi a la sentenza del giudice.

Tutte queste, anzi tutte le questioni, che si ripresenteranno a la Corte, saranno diligentemente studiate, riesaminate: e, soltanto se non fossero addotte *nuove ragioni convincenti*, già non esaminate, la Corte non avrebbe giusto motivo per mutare la propria giurisprudenza; perchè la *uniformità* non è a confondere con la *immobilità*, indice di morte.

La giurisprudenza delle sezioni unite, saldamente formata prima che la Corte divenisse *unica*, dimostra quanto sia infondata la preoccupazione della supposta influenza, che il potere esecutivo potrebbe esercitare su l'ordine giudiziario, quando il supremo organo di giurisdizione civile sia, come è ora, *unico e residente in Roma*. Quella inconsulta preoccupazione fu già sbandierata e fugata, fin da quando a questa Corte fu devoluto l'esercizio di tutte le attribuzioni già spettanti a le altre Corti di cassazione del Regno in materia penale; perchè l'indipendenza del giudice, per la fiducia che in lui ripone la Nazione, per la sicurezza de' propri diritti, che ispira a tutt'i cittadini, è la base più salda di ogni Governo, che perciò ha il dovere e il legittimo interesse di garantire, non di violare o menomare, la indipendenza dell'ordine giudiziario.

D'altra parte l'indipendenza del giudice, — tutelata da la collegialità, — risiede nell'integrità del carattere, nell'altezza della coscienza, nel forte sentimento del dovere e nell'efficacia delle guarentigie, che la legge gli appresta; non nella minore più che nella maggiore vicinanza al Governo centrale o nel fatto che eserciti le sue funzioni su le rive del Po o dell'Arno anzi che del Tevere.

Assumiamo dunque, ottimi colleghi, con sicura coscienza l'onore e l'onere, che la fiducia del Governo ha attribuito a questa Corte; e, guidati e sorretti dal magistrato eminente, che ne è stato posto a Capo, procuriamo di mantenere e, se fosse possibile, di elevare il prestigio dell'istituto, rendendo per tutt' i 40 milioni di abitanti nel territorio dello Stato giustizia pronta, sapiente, sicura. Procuriamo che i nostri fratelli delle provincie redente col sacrificio e col sangue dei nostri più cari sentano essere ammirevole la giustizia, come è attuata in Italia in nome del Re; e studiamoci di rendere la funzione di questa Corte Suprema la più perfetta delle istituzioni dello Stato.

Più che mai oggi, che per la progredita coscienza giuridica nazionale nessuna legge, nessun sistema, nessun istituto economico, finanziario, giuridico o sociale si sottrae a la critica ed a la necessità di rendere conto dell'essere suo, della sua funzione nell'interesse dello Stato e della sua efficace rispondenza al bisogno, a cui dovrebbe provvedere, non deve a questa necessità essere sottratta l'azione della Giustizia e l'autorità dello Stato, che la esercita.

Siamo dunque grati al Capo del Governo, che per la *prima volta*, a quanto io sappia, assiste personalmente a questa solenne assemblea per dimostrare l'interesse legittimo, che prende a la più alta e necessaria funzione dello Stato, — la Giustizia, — e come gli stia a cuore che questa Corte, da lui e dal Ministro della Giustizia voluta *unica* per tutto il territorio del regno, funzioni come la più perfetta tra le istituzioni dello Stato.

Al 31 dicembre 1922 rimasero pendenti 871 ricorsi civili e 2373 ricorsi penali. Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1923 ne sono sopravvenuti 6681 civili e 7102 penali. Sono state pronunciate 1469 sentenze civili ; 6094 sentenze e 1449 ordinanze penali, giusta le allegate, analitiche tavole statistiche.

Sono rimasti pendenti 6083 ricorsi civili e 1932 penali.

*Eccellenze, signori,*

giunto al termine del mio dire, guardo serenamente la via percorsa e la coscienza mi assicura che nell'esercizio dell'alta funzione affidata a questa Corte abbiamo ben compiuto il nostro dovere ; guardo non senza grave preoccupazione la via ardua e lunga da percorrere in questo anno e non mi dissimulo le difficoltà non lievi, che dovremo superare, dovendo esaminare e discutere annosi ricorsi, irti di motivi in ordine sparso, proposti contro sentenze complesse, che da anni molti le parti non hanno voluto o non hanno curato far decidere da le Corti regionali, ora soppresse.

Pure, triplicando la nostra attività intellettuale e ispirandoci tutti al principio della più luminosa idealità, — la Giustizia —, anche l'enorme lavoro, che ci si prepara, sarà compiuto con la massima diligenza e sollecitudine ; perchè in quest'alta funzione, che lo Stato ci affida, dirò come Nelson a la battaglia di Trafalgar : « *La Patria aspetta che ciascuno di noi adempia al proprio dovere* ».

Nel nome augusto del Re chiedo che V. E. illustrissimo Primo Presidente, dichiari aperto per la Corte Suprema del regno il nuovo anno giudiziario.

## CORTE DI CASSAZIONE DEL REGNO

### SEZIONE CIVILE

#### NOTIZIE STATISTICHE

SEZIONE SEMPLICE	Anno 1921	Anno 1922	Anno 1923
Carico dei ricorsi . . . . .	805	830	5797
Esauriti . . . . .	513	333	534
Rimasti pendenti . . . . .	292	497	5263
SEZIONI UNITE			
Carico dei ricorsi . . . . .	73	149	788
Esauriti . . . . .	57	81	212
Rimasti pendenti . . . . .	16	68	576
REGOLAMENTO DI COMPETENZA E CONFLITTI			
Carico delle domande . . . . .	578	440	289
Esaurite. . . . .	243	304	141
Rimaste pendenti . . . . .	335	136	148

## CORTE DI CASSAZIONE DEL REGNO

### SEZIONE PROMISCUA PER LE TERRE REDENTE

#### NOTIZIE STATISTICHE

AFFARI CIVILI	Anno 1921	Anno 1922	Anno 1923
Carico dei ricorsi . . . . .	500	797	678
Esauriti. . . . .	202	627	582
Rimasti pendenti . . . . .	298	170	96
AFFARI PENALI			
Carico dei ricorsi . . . . .	100	205	24
Esaurito. . . . .	56	193	30
Rimasti pendenti . . . . .	44	12	6

## CORTE DI CASSAZIONE DEL REGNO

I<sup>a</sup> SEZIONE PENALE

### NOTIZIE STATISTICHE

AFFARI PENALI I <sup>a</sup> SEZIONE	Anno 1921	Anno 1922	Anno 1923
Carico dei ricorsi . . . . .	4238	4303	3315
<i>Esitati :</i>			
Con discussione dei motivi . . . . .	3140	3026	2758
Senza discussione dei motivi . . . . .	431	497	215
Rimasti pendenti . . . . .	667	780	342
<i>(Notizie speciali).</i>			
<i>Conflitti :</i>			
Carico . . . . .	124	139	94
Decisi . . . . .	106	130	80
Pendenti . . . . .	18	9	14
<i>Revisioni :</i>			
Carico . . . . .	7	16	12
Decise . . . . .	7	14	10
Pendenti . . . . .	—	2	2
<i>Rimessioni e designazioni autorità :</i>			
Carico . . . . .	72	105	69
Decise . . . . .	68	101	66
Pendenti . . . . .	4	4	3
<b>SEZIONI UNITE</b>			
Carico . . . . .	80	106	42
Esito. . . . .	56	97	41
Pendenti . . . . .	24	9	1



## CORTE DI CASSAZIONE DEL REGNO

### II<sup>a</sup> SEZIONE PENALE

#### NOTIZIE STATISTICHE

AFFARI DELLA II <sup>a</sup> SEZIONE PENALE	Anno 1921	Anno 1922	Anno 1923
Carico dei ricorsi . . . . .	5383	5985	6082
<i>Esito:</i>			
a) Con discussione dei motivi . . .	3354	3744	3286
b) Senza discussione dei motivi . .	601	660	1219
Rimasti pendenti . . . . .	1428	1581	1577
<i>Revisioni:</i>			
Domande . . . . .	71	85	92
Non luogo a deliberare . . . . .	52	64	70
Accolte . . . . .	5	3	5
Rigetto . . . . .	14	18	11
Rimaste pendenti . . . . .	—	—	6