

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1966

MSR 142386

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA-BIBLIOTECA	
Posiz	<u>.E 3657/14</u>
N. di carico	<u>142386</u>

ENRICO POGGI

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

DISCORSO PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1966

*(pronunciato il 12 gennaio 1966
nell'Assemblea Generale della Corte di Cassazione)*



BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1966

MSR 142386

ENRICO POGGI

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

DISCORSO PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1966

*(pronunciato il 12 gennaio 1966
nell'Assemblea Generale della Corte di Cassazione)*



Anche a nome dell'Assemblea della Corte Suprema, qui solennemente riunita per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1966, ringrazio innanzitutto il Sig. Presidente della Repubblica, la cui presenza aggiunge solennità al rito ed al quale va l'omaggio sincero e devoto di tutti noi.

Ringrazio e saluto, poi, S. Emin. il Cardinale Traglia, Vicario di S.S., il Presidente della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Corte Costituzionale, il Vice Presidente del Senato, i Membri del Governo fra cui il Ministro di Grazia e Giustizia, il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, il Presidente del Consiglio di Stato, il Presidente della Corte dei Conti, l'Avv. generale dello Stato, i rappresentanti dell'Ordine Forense e ogni altra Autorità civile e militare o personalità intervenuta.

L'annata decorsa si è chiusa con una grave perdita per la Magistratura italiana: il 24 dicembre è deceduto S.E. il Prof. Andrea Torrente, Presidente di Sezione della Corte Suprema.

Entrato in Magistratura nel 1931, a soli 48 anni aveva conseguita la predetta alta qualifica. Da tempo si era imposto per profondità di dottrina particolarmente nel diritto civile e della navigazione, dottrina che gli aveva meritata la docenza presso questo Ateneo.

La molteplicità dei suoi interessi culturali, all'infuori anche del campo giuridico, aveva avuto modo di affermarsi ed incrementarsi nella partecipazione attiva ed apprezzatissima, a congressi e convegni in Italia ed all'Estero, ove aveva rappresentato con onore la Cultura italiana.

Nel corso del 1965 sono stati collocati a riposo i seguenti Magistrati della Corte e della Procura Generale: il dott. Stanislao Vista, da ultimo Presidente aggiunto della Corte di Cassazione, i Presidenti di Sezione dottori Enrico Caizzi, Alessandro Varallo e Luigi Mastropasqua, l'Avvocato generale dott. Domenico Biscotti ed il Consigliere dott. Pietro Mazzei.

MOVIMENTO DEI PROCESSI

SITUAZIONE DEGLI UFFICI

Un rapido esame dei dati relativi all'andamento degli affari presso i vari Uffici giudiziari induce alle seguenti constatazioni.

Per quanto riguarda il lavoro civile i dati confermano innanzitutto la crisi dell'Istituto della conciliazione.

In proposito nella relazione dell'anno scorso, in rapporto al periodo 1963-64 ebbi a rilevare che la pur sensibile diminuzione dei nuovi affari affluiti agli uffici non si era risolta in una diminuzione delle pendenze, in quanto minore, in senso assoluto e relativo, era stato il numero degli affari esauriti. Pertanto il risultato non poteva ricondursi unicamente alla riduzione, in termini di valori reali, del limite di competenza.

Tale giudizio va ribadito, segnalandosi quest'anno di fronte a una diminuzione complessiva, nel triennio 1962-65, del 21 % degli affari sopravvenuti, una diminuzione del 29 % degli affari esauriti.

Anche presso le Preture come Giudice di I grado il numero dei processi sopravvenuti è stato inferiore, sia pure in minore proporzione, a quello dell'anno precedente, ma anche qui si è avuto un minore numero di processi esauriti, talchè la pendenza è aumentata del 14 % circa.

Di modesto rilievo, in rapporto alla richiamata crisi delle conciliazioni, il lavoro dei Pretori come giudici di appello.

Per i Tribunali, Giudici di primo grado, situazione analoga a quella delle Preture; il numero dei processi sopravvenuti è stato superiore a quello degli esauriti e la pendenza, rispetto a quello del 30 giugno 1963, è aumentata di circa il 24 %.

Migliore la situazione per i Tribunali come giudici di appello, avendo il numero degli esauriti pressochè pareggiato quello dei sopravvenuti.

Per le Corti di Appello, mentre nella materia della cognizione diretta si è avuta una diminuzione di pendenza, per i processi di gravame la differenza fra il numero delle procedure

sopravvenute e di quelle esaurite ha avuto per conseguenza un sensibile aumento delle pendenze.

Per quanto riguarda la Suprema Corte di Cassazione, per i procedimenti ordinari si segnala un aumento della pendenza del 19 % circa dal 30 giugno 1963 al 30 giugno 1965, pure essendosi avuto nelle annate '63-64 e '64-65 un numero complessivo inferiore di affari sopravvenuti (5 % in meno) rispetto all'annata iniziale del triennio.

Migliore la situazione per i regolamenti di competenza ed i conflitti di giurisdizione, essendosi ottenuto una diminuzione di pendenza per il primo ordine di ricorsi rispetto a quello delle due annate precedenti, per i conflitti, rispetto a quella dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964.

Nella relazione dell'anno decorso esposti i dati relativi al movimento dei processi nel ramo civile ebbi a richiamare i risultati di una sia pur limitata indagine statistica, dai quali risultava il progressivo accrescersi del numero dei procedimenti esauriti (nello stesso grado) oltre il triennio dal loro inizio; in confronto di quelli esauriti nel 2° o nel 3° anno. Ora aggiornata l'indagine, allora condotta per gli anni dal 1957 al 1961, a tutto il 1963 è stato confermato il progressivo aumento in percentuale dei processi esauriti oltre il triennio, fenomeno cui ovviamente fa riscontro la diminuzione di quelli conclusi entro il primo e secondo anno.

In rapporto poi alla durata delle procedure lungo le due giurisdizioni di merito una ricerca svolta sui dati del quinquennio 1956-1960 ha permesso di stabilire che il tempo medio occorrente per giungere ad una soluzione definitiva delle controversie, che passi attraverso il vaglio del primo e del secondo grado, copre un periodo oscillante fra i tre e quattro anni, con delle punte che raggiungono, talvolta, i dieci anni.

Lo stesso studioso che ha condotto tale indagine fornisce alcuni dati, relativi ai capoluoghi di Corte di Appello ponendo a raffronto il numero dei procedimenti di primo grado chiusi con sentenza, con il numero di quelli abbandonati o chiusi con la conciliazione, traendone ovvie considerazioni sulla correlativa estensione del fenomeno della cosiddetta fuga dalla giustizia e sulla diversa e minore incidenza di tale fenomeno nei centri del

Sud rispetto a quelli del settentrione, in corrispondenza al diverso tipo di economia dominante e quindi alla natura delle litigiosità.

Passando ora al movimento dei processi penali, escluso per il momento quello riguardante la Suprema Corte, la prima constatazione che si trae dalla statistica relativa, riguarda l'aumento delle pendenze, al 30 giugno 1965, rispetto al 30 giugno 1964 in tutti gli uffici giudiziari, fatta eccezione per le Corti di Assise di I grado che registrano una diminuzione del 4 % circa, dovuta peraltro non al maggior numero dei procedimenti esauriti, ma unicamente al minor numero delle sopravvenienze.

Aumento di pendenze, anche qui non per maggior numero di sopravvenienze, ma per minor numero di procedimenti esauriti, viene pure segnalato per le Procure, gli Uffici di istruzione, i Tribunali (I grado) le Corti di Appello, oltrechè per i Tribunali dei minorenni.

Per quanto riguarda la durata dei processi penali, in sede di merito, non si hanno a disposizione risultati di ricerche specifiche, le quali dovrebbero tener conto dei singoli stadii processuali, in rapporto alle possibili cause e formule di proscioglimento, cui può pervenirsi in sede istruttoria; a cominciare dal caso in cui siano rimasti ignoti gli autori del reato, situazioni queste che normalmente si riflettono in una rapida conclusione del procedimento.

Per quanto riguarda la Suprema Corte di Cassazione la situazione finale è caratterizzata da una diminuzione notevole delle pendenze al 30 giugno 1965, rispetto alla prima delle due annate precedenti, diminuzione che peraltro trova in gran parte spiegazione nell'applicazione dell'amnistia di cui al D.P. 25 gennaio -963 verificatasi per 12.685 ricorsi, nel 1° semestre del 1963 e per 17.485 ricorsi a tutto il 30 giugno 1964.

Per quanto riguarda gli aspetti sostanziali della litigiosità e della criminalità nell'annata, debbo limitarmi a pochi rilievi.

Non sarebbe invero possibile trattare efficacemente tali temi se non su di una solida base statistica che abbracci un periodo relativamente lungo di tempo, e inoltre senza la possibilità di controllati riferimenti anche ad aspetti formalmente estranei al fenomeno giudiziario, considerati nella loro costanza o variabi-

lità, la interpretazione dei quali richiederebbe evidentemente una indagine delicata e complessa.

Pertanto, richiamandomi ai prospetti statistici che verranno allegati alla presente relazione mi limiterò genericamente ad affermare che le relazioni dei Procuratori generali non mettono in rilievo dati e situazioni da cui risulti, per i singoli distretti, una rilevante differenziazione sui caratteri della litigiosità in confronto delle annate immediatamente precedenti; e per quanto riguarda la materia complessa e non tutta omogenea, che si suole inquadrare sotto il titolo « provvedimenti vari » a constatare un aumento di una certa consistenza, in confronto dell'annata precedente, delle dichiarazioni di fallimento e dei protesti cambiari, per numero e complessivo ammontare (mentre figura in diminuzione l'ammontare *medio* per protesto) e dei pignoramenti; riflessi tutti, in complesso delle recenti vicende della economia nazionale.

Osservo ancora che le separazioni personali fra coniugi segnano un lieve aumento, rispetto alle annate precedenti e che è sempre notevole il numero delle domande abbandonate senza formale conciliazione nei confronti di quelle formalmente conciliate, nonchè rispetto al numero delle domande accolte od omologate; segno questo verosimilmente che le parti non annettono particolare interesse a conseguire, mediante l'intervento del giudice, una modificazione dei loro rapporti che rimarrebbe (a loro giudizio) per molti versi insoddisfacente.

Per quanto riguarda la criminalità mentre per alcuni reati denunciati (atti osceni, adulterio e concubinato, omicidio preterintenzionale o colposo e truffa) si è avuto un aumento progressivo nel triennio, per altri reati l'aumento talvolta sensibile fa seguito ad una flessione intervenuta nell'anno intermedio rispetto all'antecedente (calunnia, associazione per delinquere, frode nell'esercizio del commercio, delitti contemplati dalla legge Merlin, rapina, sequestro di persona a scopo di rapina e di estorsione, danneggiamento, insolvenza fraudolenta, appropriazione indebita, ricettazione e bancarotta).

Per contro sono diminuiti le lesioni personali colpose, le ingiurie, le minacce, le violazioni di domicilio e, in misura pro-

gressiva nel triennio, le violenze carnali, gli omicidi e le lesioni personali volontarie, le risse e le estorsioni.

Altri delitti hanno avuto un andamento vario, tanto da non consentire di trarne nette indicazioni. Può solo precisarsi che i furti semplici sono aumentati in relazione all'annata precedente ma non alla anteriore, gli aggravati invece risultano in numero inferiore rispetto al 1963-64 superando peraltro in misura notevolmente maggiore quelli del 1962-63.

Per gli assegni a vuoto netta è la flessione rispetto al '63-64, rimanendosi peraltro al di sopra della cifra del '62-63.

Per le contravvenzioni netta invece la progressione in aumento che ha raggiunto, nel corso dei tre anni oltre il 30 % circa (da 1.019.000 a 1.358.000).

Per quanto riguarda quella particolare forma di criminalità che è propria della mafia siciliana, mi limiterò a notare che la Commissione parlamentare presieduta dall'On. Ecc. Donato Pafundi ha continuata l'indagine estendendola fra l'altro alla possibilità che la criminosa associazione abbia potuto in qualche caso avvantaggiarsi del funzionamento non sufficientemente vigile ed attivo di Uffici pubblici appartenenti a vari rami dell'ordinamento statale.

Ricorderò ancora che, da qualche tempo, la Procura generale di Palermo con crescente frequenza richiede alla Suprema Corte di rimettere ad uffici giudiziari del continente i procedimenti aventi ad oggetto delitti di mafia.

Di fronte alla situazione sopra delineata trattandosi del movimento dei processi, si pone necessariamente il problema del perchè gli Uffici non riescano, cronicamente, a far fronte agli affari che ad essi annualmente pervengono, ed ovviamente la prima spiegazione cui si è indotti a ricorrere è che tutto dipenda dalla perdurante incompletezza degli organici, rispetto alle piante organiche determinate in seguito alla entrata in vigore della Legge n. 1 del 1963, che aumentò considerevolmente i ruoli complessivi delle varie categorie.

Indubbiamente la risposta coglie genericamente nel segno; e del resto è innegabile e non può non riflettersi sulla situazione di cui si tratta, il fatto che a tre anni ormai dalla entrata in vigore della legge citata, il sistema delle promozioni, dalla

stessa introdotto, ha dato luogo concretamente ad un arricchimento delle categorie di Appello e di Cassazione, soltanto nei limiti delle promozioni per esame e di quelle per scrutinio speciale. Per gli scrutini ordinari invece mentre sono imminenti le promozioni, relative alle vacanze del 1962 e 1963 per il passaggio a Magistrato di Appello, si faranno attendere ancora, sia pure non a lungo, quelle per i posti di Magistrati di Cassazione. D'altro canto l'attuale soprannumero esistente fra gli Uditori giudiziari con funzioni, non basta a sopperire alle esigenze delle Preture e dei Tribunali.

Ma con ciò l'argomento non è esaurito.

Invero, una recente indagine statistica condotta per iniziativa della Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura ed espletata col rispetto dei più rigorosi criteri e con l'uso dei metodi ed accorgimenti atti ad assicurare la concludenza di siffatte ricerche, ha provveduto a determinare, fra l'altro, per un lungo periodo di anni, il numero dei lavori giudiziari e segnatamente delle sentenze civili e penali computato pro capite, in rapporto alle varie categorie di Magistrati; ed ha poi ulteriormente specializzata l'indagine, rispetto all'anno 1964 con riferimento ai singoli Uffici giudiziari.

Orbene, tale indagine ha chiarito che il numero delle sentenze civili e penali pro capite è ora in senso assoluto e relativo (rispetto al passato) tutt'altro che elevato e comunque è tale da potersene dedurre che un rendimento moderatamente superiore consentirebbe, per notevole parte degli Uffici, di portare al 100 % l'indice di assorbimento del lavoro via via sopravveniente e così di raggiungere il pareggio del bilancio annuale.

Tale risultato della ricerca, di per sè significativo, trova forse una parziale spiegazione, per quanto riguarda la materia civile, nel tempo vanamente impiegato dal magistrato per la preparazione delle udienze istruttorie e nel corso di esse; udienze nelle quali le stesse cause finiscono col ricomparire periodicamente senza che si compia alcun progresso verso la decisione; mentre per quanto riguarda il rendimento delle udienze penali deve tenersi conto della frequenza (parlo per conoscenza acquisita attraverso l'esame di numerosi incarti relativi a procedure decise in definitiva, in sede di Cassazione, con la estinzione del

reato per prescrizione) con cui i dibattimenti debbono essere sospesi o rinviati per omessa o irregolare citazione o per difetto di altri adempimenti di legge, eventualità tutte che una migliore organizzazione dei servizi, sia di cancelleria che degli ufficiali giudiziari, oltrechè dei servizi anagrafici, dovrebbe ridurre al minimo.

Indubbiamente il completamento degli organici aumentati dalla legge del 1963 apporterà un miglioramento della situazione, per quanto riguarda l'intensificazione del lavoro e lo sveltimento delle procedure, ma deve tenersi conto altresì che, oltre alla quantità dei magistrati complessivamente a disposizione, ha un'essenziale importanza la loro razionale distribuzione fra le varie categorie e funzioni, secondo le esigenze di ciascuna di esse. Per maggior concretezza preciserò, confermando quanto ho sostenuto nella relazione dell'anno scorso, che si impone una revisione degli organici degli uffici delle Magistrature di merito riducendo il numero dei posti di Magistrato di Appello destinati alle funzioni di Presidenti di Sezione di Tribunale per arricchirne gli organici dei Magistrati di Tribunale compresi quelli in funzione di Pretori. Tale necessità sarà particolarmente sentita, ove il sistema dell'istruzione dei processi penali venga riformato affidandosi l'istruzione stessa, come è previsto nel disegno di legge relativo, al Giudice Istruttore.

Ovviamente la necessità di tale ridimensionamento dei ruoli non verrebbe meno neppure in caso di approvazione della proposta di legge, attualmente all'esame del Parlamento, sulla unificazione, nell'unica categoria dei Magistrati di merito, di quelle dei Magistrati di Tribunale e di Appello. Quel che conta è invero che i singoli uffici di Pretura e di Tribunale siano messi in grado di far fronte al carico di lavoro che a ciascuno di essi affluisce, non solo quantitativamente ma anche sotto l'aspetto della completezza della trattazione del processo e dell'approfondito studio delle questioni correlative, unico mezzo questo per ridurre, nei limiti del ragionevole, l'abuso delle impugnazioni, senza ricorrere a mezzi più o meno artificiosi, estranei al nostro costume giudiziario.

La proposta di legge suddetta invero, in quanto prevede che il Magistrato di Tribunale, sulla base di una *valutazione* del

Consiglio Giudiziario (valutazione che il Consiglio Superiore dovrà *esaminare*, prima di procedere alla nomina) possa conseguire l'ammissione alle funzioni attualmente proprie del Magistrato di Appello, con effetti economici e giuridici a data fissa (riservandosi invece l'attribuzione effettiva delle nuove funzioni via via che si formino vacanze nei relativi posti) nonostante l'apparenza in un certo senso rivoluzionaria, ricalca in sostanza una vecchia mai smentita tendenza di politica legislativa nella disciplina della promozione in Magistratura; quella di ampliare artificiosamente (cioè indipendentemente da ogni funzionale esigenza) le prospettive di avanzamento dei Magistrati affinché anche i mediocri possano contare su un progressivo miglior trattamento economico; tendenza questa cui solo il *Mortara* ebbe il merito di opporsi concretamente, introducendo, nel progetto di legge redatto nel 1919, il sistema dei ruoli aperti.

Il concetto informatore della riforma era infatti semplice ed a mio giudizio più che plausibile.

Infatti, svincolato il trattamento economico dalla progressione nella carriera viene meno un ostacolo di ordine pratico ed umano, a che le funzioni di maggiore responsabilità (sia per l'insindacabilità, nel merito degli accertamenti di fatto, sia perchè importano un primo controllo del giudizio di primo grado, circa la norma applicata al caso concreto) siano affidate a Magistrati, ancora relativamente giovani, che delle proprie idoneità alle funzioni medesime diano garanzia attraverso un appropriato e rigoroso vaglio.

Orbene la Legge n. 1 del 1963, anzichè informarsi a tale concetto, ha ulteriormente progredito sulla via fin qui seguita dal Legislatore, tantochè il rapporto rispetto all'organico complessivo totale dei ruoli delle singole categorie, che dalla riforma Zanardelli in poi era già cresciuto, per la Magistratura di Appello in forza delle successive revisioni, dal 19,6 % al 24,2 % (Legge 27 dicembre 1956), è stato ulteriormente aumentato fino a raggiungere il 25,9 %; mentre per la Magistratura di Cassazione si è passati dal 2,5 % al 7,2 %; il tutto naturalmente a scapito della categoria dei Magistrati di Tribunale, scesi dal 65,8% al 60,6 %.

Essa legge d'altra parte, e quella attualmente in gestazione per l'unificazione delle Magistrature di merito, si sono pure ispirate, a modo loro, al concetto informatore del sistema dei ruoli aperti in quanto prevedono, ripeto, una decorrenza a data fissa (undici anni), degli effetti economici (oltrechè di quelli giuridici) computata alla *nomina* a Magistrato di Tribunale; ma mentre la Legge del 1963 paga, per così dire lo scotto dell'artificiosa costruzione colla trovata, ci si passi la parola, delle promozioni in soprannumero, per la proposta Breganze lo scotto è rappresentato dalla scissione dei due momenti, quello della effettiva destinazione delle funzioni di appello (rimandata al formarsi di vacanze, nella sotto categoria) e quello della *nomina* da cui discendono gli effetti economici e giuridici a datare dal compimento di undici anni dalla promozione a Magistrato di Tribunale.

I proponenti (e la Camera dei Deputati che ha già approvato con qualche emendamento il progetto) non si sono, a quanto risulta, preoccupati di indagare sulla base degli attuali ruoli di anzianità o di speciali indagini, di quanto i due momenti possano praticamente risultare distanziati nel tempo, se cioè gli undici anni di che sopra rispondano fino ad un certo limite al naturale « scorrimento » dall'una all'altra sottocategoria. Eppure trattavasi di problema che era prezzo dell'opera affrontare.

Innanzitutto, poichè la legge, nel testo già approvato da uno dei rami del Parlamento, non prevede una nuova *valutazione* da parte del Consiglio giudiziario, ad una certa distanza di tempo dalla prima, è lecito il dubbio che la protratta attesa della *vacanza* si rifletta in un minor impegno del Magistrato nell'esercizio della funzione cui rimane addetto; ma, a parte ciò, giustificate perplessità sorgono in rapporto alle aspettative, per il Magistrato, di ulteriore progresso nella carriera.

Va bensì tenuto presente che la Commissione Ministeriale per la riforma dell'Ordinamento, presieduta dal Primo Presidente della Suprema Corte, ha in sostanza data per scontata, da un lato l'unificazione dei Magistrati di Tribunale e di Appello nell'unica categoria di Magistrati di merito, mentre d'altro canto ha proposto un nuovo sistema di reclutamento per l'accesso alla Suprema Magistratura di Legittimità; e che, presupposto l'acco-

glimento del voto espresso in proposito dalla anzidetta Commissione, la questione perderebbe in parte rilievo.

Ma poichè non può escludersi la protratta vigenza del sistema attuale, pel quale, una considerevole aliquota dei posti di Magistrato di Cassazione viene annualmente attribuito per scrutinio (per merito distinto) non si può non preoccuparsi della situazione prospettata cioè dell'ineliminabile e cronologicamente non prevedibile ritardo nella attribuzione concreta al Magistrato di Tribunale delle funzioni di Magistrato di Appello (sulla base di una *valutazione* che si ridurrà verosimilmente, per molti, alla esclusione di sensibili ragioni di demerito) rispetto al momento, a data fissa, al quale la legge fa risalire sia gli effetti giuridici (fra i quali è indubbiamente la decorrenza del minimo di anzianità richiesto per eventuali ulteriori avanzamenti) che quegli economici. In altri termini potrebbe essere praticamente ridotto al minimo l'esercizio effettivo delle funzioni di appello senza che ciò valga a ritardare la possibilità per il Magistrato di qualificarsi sempre a data fissa, per la promozione alla categoria superiore; anche perchè le vacanze in detta categoria verranno a ridursi; sia per l'eliminazione delle promozioni in soprannumero che per la riduzione del ruolo attuale dei Magistrati di Appello come sopra proposta. Eppure l'esercizio effettivo, da parte dello scrutinando, delle funzioni di Appello, rappresenta un insostituibile arricchimento dell'esperienza giudiziaria del Magistrato, prezioso per un giudizio sull'ammissione all'esercizio delle funzioni di Cassazione, sia per la maggiore responsabilità che in sede di appello viene ad assumere l'accertamento del fatto, non suscettibile di riesame nel merito, sia per la più approfondita indagine sulla norma applicabile al caso, che normalmente si avvale di un ulteriore e più autorevole apporto all'esplinarsi della dialettica processuale, da parte dei difensori.

Questi rilievi, certo non peregrini, mirano d'altra parte principalmente a mettere in evidenza, il pericolo insito nel legiferare come suol dirsi « per leggine » tanto più in una materia come quella dell'ordinamento giudiziario, che per l'oggetto e la natura della propria *precettiva*, volta a delineare la struttura dell'ordine e a disciplinarne l'interna dinamica, non soffre, senza

grave rischio, ritocchi o rabberciature che prescindano da una visione globale delle esigenze cui la riforma deve provvedere.

Il rilievo può estendersi ai molti, troppi progetti di iniziativa parlamentare volti alla riforma, sia del sistema delle promozioni, sia della composizione e dei compiti dei Consigli giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura, progetti nei quali alla stregua delle stesse relazioni che li accompagnano è apertamente riconoscibile l'eco di prese di posizione scopertamente e talvolta ingenuamente polemiche, ovvero il limite strettamente settoriale o di gruppo dell'interesse all'innovazione legislativa, a giustificare la quale è quasi sempre invocato un imperativo costituzionale talvolta per nulla conferente.

Tipico al riguardo è la frequenza colla quale il 3° comma dell'art. 107 CO. « I magistrati si distinguono fra loro, solo per diversità di funzioni » viene citato evitando, prudentemente di raffrontarlo coll'art. 105 che parla di promozioni e col dettato dell'art. 104, 4° comma ove è richiamato il « concetto di categoria di Magistrati » espressione tecnica per designare complessivamente i Magistrati che « ad uno stesso livello di qualificazione e di trattamento economico, esercitano funzioni diverse ». A quel concetto appunto si riferiva Vittorio Emanuele Orlando, nel lontano 1907, durante la discussione sulla legge di riforma che porta il suo nome colle parole che seguono: « agli attuali Magistrati del P.M. ho dato (in via transitoria) una certa quantità di posti nelle *categorie* superiori, appunto per consentire loro una maggior rapidità nel passaggio delle *categorie*... perchè è nel passaggio da una categoria all'altra che la carriera del P.M. considerevolmente ritarda in confronto alla Magistratura giudicante ».

Sembra quindi opportuno che in tema della riforma globale dell'ordinamento giudiziario venga prontamente e decisamente affrontato; e che nel contempo l'attività legislativa si limiti a risolvere i problemi cui ha dato luogo l'applicazione della legge del 1963, particolarmente per quanto riguarda le promozioni per scrutinio.

Per il ridimensionamento degli organici delle Preture e dei Tribunali nei sensi sopra chiariti, trattandosi di una semplice

modifica del D.P. 23 aprile 1963 n. 527, opino che possa provvedersi nella stessa forma e che il provvedimento sia urgente.

Ritengo a questo punto opportuno un cenno sul congresso dei Magistrati organizzato dall'Associazione Nazionale Magistrati e svoltosi nello scorso settembre a Gardone Riviera avente ad oggetto i temi: « Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione » e « Esame del disegno di legge-delega sul Codice di procedura penale », disegno presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro di Grazia e Giustizia nell'aprile 1965; nonché sul Convegno organizzato dal Centro Internazionale di studi giuridici, tenutosi a Monza nei primi giorni dell'ottobre ed avente ad oggetto: « Le Magistrature Supreme », che, del congresso di Gardone, costituì in un certo senso il *contraltare*.

Dirò innanzi tutto brevemente del secondo tema del Congresso dei Magistrati (Disegno di riforma del C.P.P.) limitandomi al punto riguardante l'unificazione dell'istruttoria da affidarsi al Giudice anzichè al P.M. Tale punto oltre ad avere dato luogo ad una risoluzione in senso contrario (nel senso cioè dell'affidamento al P.M. dell'unica forma di istruttoria) ha anche suscitato, come si legge tra le righe dell'interessante ed elaborato esame compiuto dai relatori, una reazione psicologica quasi di indignazione, come se si trattasse di una prova di sfiducia nella Magistratura requirente. E tale stato d'animo, va aggiunto, traspare anche in talune delle relazioni inviatemi dai Procuratori generali.

Orbene, pur rendendomi conto del come quello stato d'animo abbia potuto insorgere, non posso condividere la tesi sostenuta dai relatori e seguita, come si è notato, dalla maggioranza.

L'affidare l'istruttoria unificata al P.M. costituirebbe, invero un andare a ritroso rispetto allo stesso Codice Rocco nella sua originaria redazione.

Esso prevedeva infatti l'istruttoria sommaria, coll'effetto di escludere la garanzia rappresentata dalla presenza del Giudice (che costituisce ormai un corollario logico del possibile anche se limitato intervento attivo del difensore; e del conseguente instaurarsi del contraddittorio, nella fase istruttoria) soltanto in quanto concorressero situazioni e circostanze, per così dire, di liquidità del *caso*, tali da far apparire ultronea quella garanzia.

Significherebbe inoltre l'estraniarsi da un movimento, che trascende ormai le frontiere delle singole nazioni, nel senso di assicurare ovunque l'immediato controllo giudiziale sulla legalità della privazione anche momentanea della libertà personale ed inoltre quel « *leale processo* » che ha appunto il suo fulcro nella persona del Giudice chiamato a risolvere eventuali contrasti fra i portatori degli interessi in conflitto, pubblico accusatore ed accusato, e posto quindi dalla legge al disopra di essi.

D'altra parte questa collocazione, in un certo senso allo stesso livello, della parte pubblica e dell'incolpato, si produce solo in funzione dell'instaurarsi effettivo della dialettica processuale, che non tollera in linea di principio di essere svigorita nella propria essenza; e non si vede quindi perchè debba ritrovarsi in essa una minorazione del Magistrato requirente, che del processo è parte necessaria.

Ma un altro errore di prospettiva mi par di riscontrare nella reazione più emozionale che dialettica contro la innovazione in discorso:

Il Magistrato requirente, invero, sottrattagli la funzione della istruzione, fin qui esplicita, come dominus della istruttoria sommaria, non si estranea certo dal procedimento istruttorio, affidato al Giudice, aprendoglisi largo campo di attività tutte strettamente correlative alla natura dei suoi compiti. Ciò in relazione, innanzitutto, allo svolgimento od alla direzione delle indagini di polizia giudiziaria richieste dal caso, particolarmente quando non sia ancora possibile affermare con sicurezza il carattere delittuoso di un determinato avvenimento; ovvero dar un nome ad un reo sia pur genericamente indiziato di esserlo.

In tal fase, invero occorre assicurare che la Polizia giudiziaria agisca nei limiti dei poteri affidatigli dalla legge; ed evitare che lo spirito, per così dire agonistico, degli indagatori li induca a trascurare il paziente controllo dell'ipotesi concepita, ad evitare cioè che in essi la spinta al successo prevalga sullo spirito di ricerca della verità, come è umano che talora avvenga; nel qual caso può succedere che, risultata infondata l'ipotesi che ha informata la ricerca, venga meno anche la possibilità di indizzarla utilmente su altra via.

L'accuratezza e sistematicità delle prime indagini; e successivamente del loro controllo che, al bisogno spetterà al P.M. il provocare in sede di istruttoria, rappresentano d'altro canto il miglior modo di prevenire impensati capovolgimenti o tentativi di capovolgimento, nell'impostazione dell'indagine, in sede di giudizio (in raffronto a quella seguita in istruttoria) con conseguenze di cui recenti cronache giudiziarie hanno offerto esempi eloquenti.

* * *

La discussione sul tema « Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione », che pure aveva assunto, nel suo svolgimento toni polemici, cui aveva dato esca, in parte la stessa relazione del Prof. Maranini, ferma per taluni argomenti a schemi polemici ormai logori, si è in definitiva conclusa con una mozione approvata per acclamazione che merita qualche riserva per il punto relativo alla facoltà riconosciuta al Giudice ordinario d'applicare direttamente « ove possibile » la norma costituzionale, ma di cui va lodata in complesso la ragionevolezza del contenuto e la responsabile moderazione del tono.

In merito ad alcune delle tesi affacciate nel dibattito mentre nulla ho da aggiungere al già detto sul nessun significato dell'art. 107, 3° comma CO. ai fini di dimostrare la pretesa incostituzionalità di qualsiasi forma di progressione irreversibile (promozione) da funzione a funzione, dirò, a completare l'argomentazione che, colla predetta disposizione, si è unicamente enunciato il principio per cui il Magistrato, qualunque sia la funzione cui è addetto rappresenta sempre, secondo la formula Blakstoniana, la « viva vox legis » e che sotto tale aspetto nulla rileva la categoria di appartenenza del giudicante o dei giudicanti.

Non posso d'altra parte condividere, perchè intrinsecamente offensiva per la Magistratura Italiana, l'affermazione che la sola eventualità di dover sottoporre a Giudizio di una Commissione, composta di Magistrati di Cassazione, la propria attività come redattore di lavori giudiziari, valga a piegare il Magistrato ad un più che *rationabile obsequium*, alle decisioni della

Suprema Corte anche laddove scienza e coscienza gli detterebbero soluzioni da quelle difformi.

Ciò non mi esimerà dal prendere in considerazione se pur non ex professo, la tesi, che può ricavarsi da alcune delle voci risuonate nel congresso, che, cioè, il modo in cui la Corte Suprema esercita la propria funzione si risolva in una minorazione della libertà del giudice, nel momento in cui si accinge alla propria decisione, della libertà cioè di interpretare la legge tenendo conto anche di un complesso di situazioni e di indici tratti dalla realtà sociologica e culturale e mettendo a frutto una sensibilità acquisita col diretto contatto colla realtà, alla quale il Giudice di mera legittimità per la stessa natura di tale funzione non sarebbe, normalmente, stimolato *in equal misura* a riferirsi.

Questa impostazione ha avuto un'eco, ovviamente non favorevole, nell'ambiente dei Magistrati che hanno dato precipuo contributo al Convegno di Monza sulle Magistrature Supreme, i quali nel loro complesso hanno rappresentato il contraddittore, in un dialogo a distanza, dei Colleghi intervenuti al Congresso.

Il Convegno di Monza, dal canto suo, particolarmente attraverso la relazione del Collega Jannuzzi ha avuto in complesso facile gioco nel chiarire la posizione riconosciuta dalla Costituzione alla Suprema Corte e l'ulteriore campo di azione aperto dalla Costituzione medesima alla sua attività; nonchè nel mettere in luce l'essenziale esigenza cui risponde la funzione di giudice di legittimità della Corte, esigenza non sminuita dall'impossibilità di eliminare contrasti od oscillazioni giurisprudenziali; ed infine nel porre in meritato rilievo l'opera indefessa spesa dai Magistrati per far fronte alla mole sempre crescente dei ricorsi, nelle condizioni meno favorevoli.

È qui doveroso, da parte mia, sotto quest'ultimo aspetto ricordare che con deplorabile leggerezza un Magistrato di Cassazione (non della Cassazione) in una dichiarazione resa pubblica ha messo a contrasto da una parte l'arretrato che si accumula presso la Cassazione (come presso gli altri uffici giudiziari), dall'altra il numero dei Consiglieri assegnatole dal nuovo organico, ancora oggi meramente teorico, raggiungendo quell'effettivo non più della metà di esso.

Tornando alla relazione del Collega Jannuzzi osservo che essa pone a base delle sue considerazioni, volte a chiarire il modo dell'operare della Suprema Corte, il concetto tradizionale proprio della cosiddetta Giurisprudenza concettuale e di alcune delle tendenze che si richiamano al positivismo giuridico, il concetto cioè che in un sistema come il nostro non siano ammissibili lacune e pertanto l'attività interpretativa sia tipicamente vincolata avendo carattere meramente conoscitivo o dichiarativo, mentre è pur noto che da tempo il dogma sopra enunciato è stato, anche in Italia, battuto in breccia. Infatti, a parte le considerazioni svolte dal Prof. Maranini, nella sua richiamata relazione; proprio in una memoria presentata al Convegno di Monza da un valoroso Collega della Cassazione, si sostiene (sia pure al fine di suffragare una propria tesi sull'atteggiamento preso dalla Corte Costituzionale e dalla Cassazione, rispettivamente nelle sentenze n. 11 del 4 febbraio 1965 e 28 aprile 1965, ric. Garbuglia), si sostiene, ripeto, in sostanza che la legge *vive* nell'interpretazione del Giudice e che pertanto questa ha carattere di una sua partecipazione, alla produzione del diritto.

Non interessa qui indagare se il valoroso collega nel fare tali affermazioni, e così abbandonando il punto di vista sostenuto dal relatore Jannuzzi, abbia avvertito il pericolo se non di spalancare, di lasciar socchiusa la porta, attraverso la quale avrebbero potuto irrompere i *Freirechtler* italiani; pericolo che hanno invece avvertito altri Magistrati come ne fanno fede le vivaci reazioni a talune prese di posizione dei Congressisti di Gardone.

A rassicurare i timorosi gioverà comunque notare, seguendo autorevoli studiosi di sociologia del diritto che, se ai primi fautori del diritto libero, va imputato di avere ritenuto possibile rinunciare addirittura al concetto di norma giuridica, sostituendolo completamente con una cosiddetta più o meno nebulosa « realtà giuridica » diversa è la situazione ove anzichè riferirsi ad essa si conceda al giudice di aver riguardo « alla sottostruttura delle regole da cui sorgono, per molte vie anche le norme giuridiche, che a poco a poco si consolidano nel sistema del diritto ».

L'interpretazione creativa del giudice dovrebbe quindi tenersi nei limiti di una presa in considerazione delle regole sociali già avviate verso quel *consolidamento* e ciò salvo sempre

il controllo eventuale della Corte Suprema sulla relativa argomentazione.

Va ora rilevato che una reazione al *concettualismo*, che condiziona l'interpretazione nel senso accolto dal relatore Jannuzzi, è insita, fra l'altro, nella posizione presa, da giuristi come il Calamandrei, il Redenti, l'Andrioli e il Satta di fronte al sistema di compilazione delle Massime della Suprema Corte, le quali per il fatto di apparire scevre di qualsiasi riferimento alla fattispecie si prestano ad essere applicate, acriticamente, non altrimenti di una disposizione di legge il cui dettato appaia non suscettibile di dubbiezze nell'interpretazione; anche se in realtà l'enunciato corrisponde invece alla formulazione di un *concetto giuridico* astratto per sua natura e pertanto ad estensione non nettamente delimitabile.

Ciò mi induce ad auspicare un perfezionamento nel metodo della massimazione, sulla base dei suggerimenti di un illustre comparativista, il Prof. Gino Gorla, nel senso cioè che l'enunciazione del principio di diritto che ha condizionata la decisione di accoglimento o di rigetto sia preceduta da una sintetica esposizione del fatto accertato in sede di merito, onde sia possibile individuare la ratio decidendi specifica e concreta delimitandosi il contenuto della pronuncia nei suoi reali confini.

Verrebbe così valorizzata, presso le Magistrature di merito e gli operatori del diritto, l'opera sagace e penetrante della Suprema Corte; ed inoltre indirettamente i « concetti giuridici » verrebbero ricondotti alla loro vera funzione di strumenti di lavoro.

Ho finito, ma prima di richiederVi Eccellenza Primo Presidente di dichiarare aperto il nuovo anno giudiziario, permettetemi di esprimere a Voi ed alla Magistratura tutta della Corte Suprema il fervido auspicio: che nel corso dell'anno, coll'affluire di nuove forze, la Corte sia messa in grado di affrontare con maggiore efficienza il compito altissimo che le incombe; che la ridestata coscienza pubblica sull'essenzialità dei problemi della Giustizia induca i poteri responsabili ad avviare le riforme che l'esperienza ha da tempo indicato per una regolamentazione dei mezzi di ricorso al giudice di legittimità, più rigorosamente aderente alla natura ed ai limiti di tale giudizio; e di esprimere,

inoltre, la certezza che la Corte sappia essere sempre altrettanto fiera nell'affermare e difendere l'intangibilità dei poteri che la legge le affida, quanto rigorosamente rispettosa delle sfere di competenza degli altri organi al vertice dell'ordinamento statale; che la formale insindacabilità del proprio operato le sia sempre stimolo a maggiore scrupolo nell'esercizio delle proprie funzioni e che a questi essa sappia attendere con quel senso di superiore umiltà cui Alessandro Manzoni si riferiva affermando che il comandare non è che una più nobile forma dell'obbedire.

Con questa certezza Signor Primo Presidente, Vi chiedo di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 1966 per la Suprema Corte di Cassazione.