

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1970

MSR 142380

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA-BIBLIOTECA

Posiz E 3657/12

N. di carico 142380

GAETANO SCARPELLO

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO 1970

GAETANO SCARPELLO

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

R E L A Z I O N E

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO

GIUDIZIARIO 1970

Sig. Primo Presidente e Signori Magistrati della Corte Suprema di Cassazione, Signori, quest'anno la cerimonia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte Suprema di Cassazione non si svolge con la consueta solennità unicamente per le condizioni statiche dell'Aula Magna del Palazzo di Giustizia, che si sono improvvisamente aggravate a cagione degli eventi meteorologici degli ultimi giorni.

Questa situazione d'improvviso pericolo ha sconsigliato, per un elementare criterio di prudenza, l'intervento, alla cerimonia, del Presidente della Repubblica e delle Alte cariche dello Stato.

Sicuro d'interpretare il concorde sentimento di tutti i presenti, invio al Presidente della Repubblica, Capo dello Stato e Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, un deferente saluto d'omaggio, ringraziandolo per il Suo vivo interesse, costantemente manifestato, per i problemi della giustizia.

Ringrazio per la presenza, particolarmente significativa, a questa Assemblea i componenti della delegazione del Consiglio Superiore della Magistratura, la quale, per improvviso impedimento, non ha potuto essere presieduta dal Vice-presidente del Consiglio Amatucci; e tale ringraziamento estendo ai Capi della Corte d'Appello e del Tribunale di Roma e al Presidente dell'Ordine Forense della stessa città.

Desidero, poi, associarmi, a nome di tutta la Procura Generale, ai voti augurali espressi dal Presidente aggiunto Petrocelli per un pronto e completo ristabilimento in salute del Primo Presidente Tavolaro, della cui opera illuminata la Corte Suprema ha ancora bisogno.

Consentitemi di rivolgere un pensiero alla memoria dei valorosi magistrati della Corte Suprema di Cassazione scomparsi nel decorso anno: i presidenti di sezione Mario Baccigalupi, Edoardo Modigliani, Scipione Piacenza; i consiglieri Achille Ciocca e Pasquale Marra.

Nello stesso anno 1969 sono stati collocati a riposo i due illustri magistrati Mario Duni, mio predecessore, e Giuseppe Lattanzi, presidente aggiunto della Corte Suprema. Di entrambi desidero ricordare la lunga e preziosa opera a servizio della giustizia.

Nello stesso anno sono stati collocati a riposo gli avvocati generali Luigi Tuttolomondo e Domenico Pedote; i presidenti di sezione Mario Bernabei, Tommaso D'Arienzo, Carlo Materazzo, Nicolino Sparvieri; il sostituto procuratore generale Antonio Ponzi e i consiglieri Armando Carlevaris, Gioacchino Falcidia, Guido Fedele, Mario Giuliano, Raffaele Mancini, Francesco Massa, Filippo Palumbo e Vito Stipo.

Nello scorso mese di dicembre gli attentati terroristici di Milano e di Roma hanno profondamente commosso e turbato l'opinione pubblica.

La magistratura italiana, della quale mi è facile interpretare l'unanime sentimento, esprime la sua riprovazione per fatti di tanto efferato cinismo, che minacciano di distruggere le fondamenta dell'organizzazione sociale.

E ora passo all'esposizione, in rapida sintesi, dei dati e dei fatti attinenti alla amministrazione della giustizia nel decorso anno.

Circa « l'andamento della criminalità » è da ritenere che, considerati i delitti nel loro complesso, la criminalità in genere non è aumentata nello scorso anno; che tendono invece all'aumento particolari delitti che più commuovono l'opinione pubblica.

Sono i delitti di rapina, estorsione e sequestro di persona a scopo di rapina ed estorsione. Tali reati, pur se non raggiungono l'indice del periodo anteriore al 67-68, hanno tuttavia registrato nel complesso un aumento di circa 260 casi (oltre il 10%).

Aumentano anche, e notevolmente, i furti aggravati (che null'ultimo anno si sono elevati da circa 345 mila a circa 370 mila).

Preoccupano, altresì, i dati relativi agli omicidi colposi, specialmente se posti a raffronto con quelli relativi alle lesioni colpose: diminuiscono, cioè, gli incidenti di minore gravità, che hanno per conseguenza lesioni colpose e aumentano, invece, quelli di maggiore gravità e cioè quelli cui consegue la morte della vittima dello incidente.

Per quanto attiene al movimento dei procedimenti penali, debbo premettere — e la premessa vale anche, per quanto dirò successivamente, in ordine al movimento dei procedimenti civili — che gli uffici giudiziari devono attualmente affrontare e superare una grave difficoltà e cioè quella relativa ai posti d'organico scoperti,

sulla quale m'intratterò più diffusamente nel prosieguo di questa relazione. Tale stato di anormale funzionamento ha fatto sì che nell'ultimo anno il numero dei procedimenti pendenti è aumentato in molti uffici ed è aumentato malgrado la diminuzione del numero dei sopravvenuti. Così, nelle preture vi è stato un aumento di pendenza di circa 50.000 procedimenti e una diminuzione di circa 120.000 procedimenti sopravvenuti, rispetto al decorso periodo 1967-68; altrettanto dicasi per le procure presso i tribunali per i minorenni, anche se l'aumento della pendenza è stato minimo.

Per le procure presso i tribunali si deve rilevare l'aumento costante del numero dei procedimenti pendenti.

Merita di essere segnalato che l'aumento si verifica anche quando, come nel 1967-68 in relazione al periodo precedente, vi è stata una sia pur lieve riduzione dei procedimenti sopravvenuti. Per di più, deve essere considerato che, allo stato, per un gran numero di processi è stata aperta l'istruzione formale a seguito della nota sentenza della Corte Costituzionale; che vi è stato un massiccio aumento delle pendenze presso gli uffici di istruzione; che pertanto dall'accennata sentenza della Corte Costituzionale è derivato un aggravamento della situazione per gli Uffici d'istruzione senza alcun alleggerimento per le procure stesse.

Un aumento sensibile delle pendenze deve altresì rilevarsi nell'ultimo anno per i tribunali, quale giudice di secondo grado; per la Corte di Cassazione relativamente ai procedimenti ordinari; un aumento lieve nelle corti di assise di primo grado e più sensibile nelle corti di appello.

Per i detti tribunali, quale giudice di secondo grado e per le detti corti di assise in primo grado, per di più, l'aumento si era già verificato nell'anno precedente rispetto al 30 giugno 1967.

Invece, una diminuzione notevole delle pendenze notasi nei tribunali, quale giudice di primo grado; nelle corti di assise di appello; nei tribunali per i minorenni; nella Corte di Cassazione in relazione ai procedimenti speciali ed anche, pur se di minore rilievo, nelle sezioni delle corti di appello per i minorenni.

Per quanto riguarda il movimento dei procedimenti civili, è da rilevare che, negli uffici di conciliazione, sembra essersi arrestata la continua diminuzione dei procedimenti sopravvenuti, che si erano ridotti a circa 40.000 nel periodo 1965-1966.

Tale nuovo fatto, che pure potrebbe avere qualche lato positivo, desta qualche preoccupazione circa la perfetta efficienza degli uffici stessi a fronteggiare il carico di lavoro, che ad essi incombe per effetto dell'ultima legge sull'aumento del limite di competenza per valore. Tale preoccupazione sembra avvalorata dal rilievo che i procedimenti pendenti sono sempre in aumento, malgrado il continuo aumento di quelli esauriti.

Anche nelle preture, malgrado il continuo aumento dei procedimenti esauriti, vi è un continuo aumento delle pendenze per il sempre maggiore numero di procedimenti sopravvenuti. Basta notare che, al 30-6-1969 in relazione alla data del 30-6-1966, vi è stato un aumento complessivo di oltre 30.000 procedimenti pendenti e cioè in misura superiore al 10 per cento.

Per i tribunali quale giudice di primo grado, la situazione è più confortante, poiché per essi si nota una continua diminuzione delle pendenze.

Per le corti d'appello si è, invece, verificato un continuo aumento delle pendenze. Vero è che sono aumentati anche i procedimenti esauriti, ma ciononostante non si riesce a fronteggiare il notevole numero dei sopravvenuti.

Per la Corte Suprema di Cassazione, dopo il costante aumento dei procedimenti pendenti nei precedenti periodi, debbo rilevare che, nell'ultimo anno, si è avuta una diminuzione (4%) rispetto all'anno precedente, malgrado l'aumento, pur se lieve, dei procedimenti sopravvenuti.

Per i « provvedimenti vari » civili, deve rilevarsi un aumento costante nei protesti nonché, pur se minimo nell'ultimo periodo, dei pignoramenti e delle dichiarazioni di fallimento, mentre sono in diminuzione i sequestri giudiziari e conservativi.

Si presentano in continuo aumento le domande di separazione personale tra coniugi, che rispetto al periodo 1966-67 segnano un aumento complessivo di circa il 21%.

Notevolissimo è, infine, l'aumento delle adozioni. Su detto aumento ha però indubbiamente avuto la sua influenza l'istituto delle adozioni speciali, il cui numero (3.121 nel periodo 1968-69) dimostra che l'opinione pubblica si è resa conto, sul piano umano, dell'importanza del nuovo istituto, ma su questo argomento ritornerò nel prosieguo della mia relazione a proposito del funzionamento della giustizia minorile.

Tutte le relazioni dei Procuratori Generali denunciano la cosiddetta crisi della giustizia, segnalando l'arretratezza dell'organizzazione degli uffici giudiziari, fondata ancora su mezzi antiquati, e la insufficienza del personale specialmente ausiliario, oltre che di ogni genere di mezzi materiali; la normativa processuale, tanto penale che civile, lunga e complicata che non regge al passo del dinamismo dei rapporti, specialmente di natura sociale ed economica, nella vita dei nostri giorni. Si è perfino denunziato (il che è caratteristicamente sintomatico) come nel nostro ordinamento processuale, per inceppare gli ingranaggi del funzionamento della giustizia, basti la puntuale osservanza delle norme di procedura.

Considerando nel complesso la situazione, quale risulta dai dati statistici del decorso anno, si deve, purtroppo, anche oggi confermare la constatazione che è stata fatta negli anni precedenti: La giustizia funziona con grande lentezza e tale situazione influisce sensibilmente su quel fenomeno patologico della cosiddetta fuga dalla giustizia.

Il fenomeno, in questi ultimi anni, è stato analizzato e studiato da tutti gli operatori del diritto in convegni, congressi a tutti i livelli, in dibattiti alla radio e alla televisione per individuare le cause mediate ed immediate e per suggerire i rimedi.

Molte cause sono state additate per spiegare la genesi di questa disfunzione, ma credo che esse possano ricondursi ad una causa unica e cioè alla sfasatura verificatasi tra la realtà sociale risultante dalle profonde e rapidissime trasformazioni di questi ultimi anni e

l'ordinamento giuridico, che per la necessaria rigidità del suo sistema normativo non ha potuto adeguarsi a tali trasformazioni.

Occorre, quindi, provvedere alle necessarie riforme in tutti i campi attinenti alla funzionalità del servizio giudiziario, dalla riforma dell'ordinamento giudiziario a quella dei codici di diritto sostantivo e di diritto processuale e dell'ordinamento penitenziario, dalla riforma dell'ordinamento della professione forense e delle altre libere professioni alla riforma dell'istituto del gratuito patrocinio.

E' un compito di vaste proporzioni, che non può essere assolto in breve volgere di tempo, perché le improvvisazioni non apportano mai provvide leggi. Da ciò la necessità di procedere per gradi, operando una pianificazione in questo amplissimo programma legislativo. Tre sono i settori, sui quali il Parlamento dovrebbe portare il suo esame con priorità assoluta, poiché dal loro rinnovamento potrebbe derivare un primo benefico effetto con sensibile alleggerimento della pesante situazione attuale. Mi riferisco all'ordinamento giudiziario, alla procedura penale e alla procedura civile.

Per contenere la mia relazione entro i limiti consueti, mi limiterò a trattare di problemi attinenti a tali settori, oltre a taluni specifici argomenti di attualità, che hanno formato oggetto di rilievi nelle relazioni dei Procuratori Generali.

A più di venti anni dall'entrata in vigore della Costituzione non è ancora nato, nella sua completezza organica, il nuovo ordinamento giudiziario, che nel pieno

rispetto dei principi costituzionali si sostituisca al vecchio ordinamento emanato nel 1941.

Dall'inizio del decorso anno 1969 il Consiglio Superiore della Magistratura, presso il quale è stata costituita, come è noto, una speciale Commissione referente per lo studio della riforma dell'amministrazione giudiziaria, consapevole dell'urgenza del problema, ha lavorato con tenace impegno e instancabile alacrità, tenendosi in collegamento col Ministro per la Giustizia on. Gava, per gettare le basi di una normativa nuova, relativamente ad un profilo essenziale del futuro ordinamento e cioè il reclutamento e la formazione dei magistrati.

La risultante di questi contatti tra il Consiglio e il Ministro è stata la predisposizione, da parte del Ministro, di uno schema di disegno di legge, ormai di pubblico dominio, sul quale il Consiglio ha avuto modo di esprimere un elaborato, complesso e approfondito parere.

Questo schema di disegno di legge, come risulta dal suo specifico e limitato contenuto, non costituisce lo schema della riforma generale dell'attuale ordinamento, bensì lo schema di una riforma parziale, che potrà essere trasfuso nella riforma generale con quelle modificazioni che saranno suggerite dalla sua pratica applicazione.

Trattasi, adunque, dell'inizio dell'opera di rinnovamento delle nostre strutture giudiziarie ed esso, per la sua importanza decisiva per le sorti della magistratura, deve essere valutato e seguito col massimo interesse.

Il dialogo, apertosi tra il Consiglio e il Ministro in questa occasione, rappresenta l'inizio di una feconda

collaborazione tra l'organo di autogoverno della magistratura e il responsabile del Dicastero di Grazia e Giustizia e perciò mi è gradito formulare l'augurio che questo sistema di lavoro, fondato su uno spirito di schietta collaborazione, possa continuare a svolgersi, pur attraverso immancabili dissensi, con risultati largamente fruttuosi e aprire la via verso quelle riforme legislative, auspiccate da più parti, intese ad instaurare un più stretto collegamento tra il Consiglio da un lato e il Parlamento e l'Esecutivo dall'altro.

Lo schema accennato subordina l'ammissione all'esercizio delle funzioni giurisdizionali al superamento di un concorso tra laureati in giurisprudenza, che si articola in tre fasi e cioè in un esame iniziale consistente in prove scritte e orali di carattere teorico, nel compimento di un tirocinio di formazione professionale in qualità di uditore giudiziario della durata di tre anni, al quale sono ammessi coloro che abbiano superato l'esame iniziale, e infine in una prova pratica di qualificazione professionale.

La disciplina progettata presenta indubbiamente lati positivi giacché elimina la strana figura del magistrato in prova e, riconoscendo l'importanza essenziale del tirocinio di formazione, esclude rigorosamente che all'uditore, prima del compimento del periodo triennale di tirocinio, possano essere conferite funzioni giurisdizionali.

La durata poliennale del corso di formazione e le modalità progettate per la sua organizzazione, l'oculattezza per la scelta dei docenti, il largo campo d'informazioni che si offre agli uditori durante il corso, ad in-

tegrazione e completamento delle conoscenze acquisite durante gli studi universitari e la preparazione al concorso, costituiscono, a mio avviso, in linea di massima, un complesso di sufficienti garanzie che il progettato sistema possa rispondere allo scopo che il nuovo ordinamento deve prefiggersi e cioè la formazione di un corpo di giudici preparati, rispondente alle esigenze del nostro tempo.

Ma, d'altra parte, l'attuale critica situazione del ruolo, che presenta un cospicuo numero di vacanze nei posti di giudice di primo grado, esige che vengano predisposte adeguate norme di carattere transitorio, che consentano di regolare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema senza notevoli perturbazioni al funzionamento della macchina giudiziaria.

Lo schema di disegno di legge non tocca i numerosi e complessi problemi attinenti allo status del magistrato, quali sono emersi dal Convegno tenutosi a Milano nell'ottobre scorso, e su di essi non intendo intrattenermi tanto più che il Convegno, pur offrendo una visione panoramica dei vari problemi, non è riuscito a formulare precise e concrete proposte, sulle quali sia possibile assumere una posizione con la necessaria consapevolezza di tutte le conseguenze che i vari problemi comportano, nel quadro di una visione completa ed organica di tutta la problematica della giustizia.

Un apporto più interessante per le scelte da adottare in tema di ordinamento giudiziario potrà certamente aversi dalla relazione, che sarà prossimamente presentata dal Ministro di Grazia e Giustizia al Parlamento per la prima volta nella storia del nostro Paese e che fornirà un quadro completo sulla situazione della giustizia in Italia. Come è noto, alla relazione del Ministro dovrà

essere allegata un'apposita relazione del Consiglio Superiore della Magistratura, il quale già attende col massimo impegno alla definitiva stesura ed approvazione dell'importantissimo documento.

Nessun dubbio che, nel futuro ordinamento, lo status del magistrato dovrà rispondere alla posizione che la Costituzione riserva alla Magistratura di « ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere » e che garanzie massime dovranno essere accordate a tutela della libertà e indipendenza della funzione giurisdizionale, ma è ovvio che tali garanzie non potranno svincolare il magistrato dall'obbligo di osservare rigorosamente i suoi doveri d'ufficio e di astenersi da una condotta tale da renderlo immeritevole della stima e del prestigio di cui deve godere.

Il pubblico ministero, che per principio costituzionale ha l'obbligo di esercitare l'azione penale per i fatti costituenti reato, dei quali venga comunque a conoscenza, non potrà non conservare la posizione risultante dall'evoluzione legislativa dell'ultimo ventennio. Ogni tentativo rivolto a modificare tale posizione, potrebbe, infatti, turbare quell'atmosfera di assoluta obiettività e imparzialità, nella quale deve essere compiuta ogni valutazione attinente all'esercizio dell'azione penale.

Nel nuovo ordinamento giudiziario dovrà essere conservato il vertice costituito dalla Corte Suprema di Cassazione.

A questo proposito, desidero ricordare che un giudice di merito ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di una pretesa illegittimità della norma dell'ordinamento giudiziario vigente, che attribuisce alla

Corte Suprema di Cassazione, quale organo supremo di giustizia, la funzione di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo.

La Corte Costituzionale non ha avuto modo di pronunziarsi sul merito della questione, che le era stata rimessa, avendola dichiarata inammissibile; ma mi pare che i compiti attribuiti alla Corte Suprema di Cassazione, quale organo di giustizia collocato al vertice della organizzazione giudiziaria, non solo non contrastano col alcun principio costituzionale, ma anzi rispondono pienamente ad un preciso intendimento della nostra Costituzione e cioè quello di assicurare, attraverso l'organo supremo di giustizia, l'unità della giurisprudenza sulle questioni di diritto, variamente decise dai diversi giudici di merito.

Né varrebbe obiettare che l'uniformità giurisprudenziale contrasta con la libertà di convincimento spettante ai giudici di merito, poiché nel nostro ordinamento è esclusa la forza vincolante dei precedenti giurisprudenziali.

E' la certezza giuridica che si vuole raggiungere mediante l'organizzazione attuale degli uffici e questa finalità trova conferma nella norma costituzionale, che consente il ricorso per cassazione per violazione di legge contro tutti i provvedimenti decisori emessi da qualsiasi giudice. Si appresta, in tal modo, agli interessati il rimedio processuale per mettere in moto, da parte della Corte suprema, il controllo di legittimità su tutte le decisioni. Ed è significativo che il nostro ordinamento, quando il ricorso non sia stato proposto dalle parti o queste vi abbiano rinunciato, attribuisce al Procuratore Generale della Corte suprema il potere di proporre il

ricorso. In tal caso, questo è proposto nell'interesse della legge e cioè per un interesse che trascende quello delle parti in causa, in quanto mira unicamente a ristabilire l'esatta osservanza di una norma giuridica in funzione dell'interesse generale dell'unità giurisprudenziale e della certezza giuridica.

Questo speciale rimedio, oggi applicabile soltanto per le sentenze civili, dovrebbe valere anche per le sentenze penali e una riforma in tal senso mi sembra auspicabile, in guisa che per tutti i settori dell'ordinamento vi possa essere sempre il promotore del controllo di legittimità su qualsiasi pronunzia.

La certezza del diritto è un'esigenza fondamentale di ogni società ed essa è stata tenacemente agognata dai legislatori di ogni epoca, da tutti gli operatori del diritto e da tutti i consociati. Essa, conferendo certezza al contenuto della norma, suscettibile di varie interpretazioni, contribuisce efficacemente all'attuazione del principio costituzionale della parità di trattamento per tutti; giova alla pace sociale, impedendo l'insorgere di controversie, e rafforza, in definitiva, la vitalità della norma giuridica, ponendo i destinatari di essa in condizione di poterla puntualmente osservare.

Ma la certezza della norma giuridica è bene di tanta importanza per la vita del diritto che non sembra sufficiente allo scopo il controllo di legittimità affidato al giudice supremo posto al vertice del nostro ordinamento processuale, controllo che può essere utilmente esercitato soltanto a notevole distanza di tempo dall'emanazione della norma, mentre è indispensabile che questa sia chiara ed univoca fin dalla sua nascita.

Mi sembra, quindi, opportuno insistere sulla necessità che le leggi e i regolamenti e in genere le norme giuridiche siano formulate col più corretto tecnicismo, siano chiare e precise nel loro contenuto e si coordinino agevolmente con le altre norme dell'ordinamento, in modo che l'autorità giudiziaria abbia la possibilità di applicarle senza ragionevoli dubbi.

Inoltre è auspicabile che si faccia ricorso a leggi interpretative tutte le volte che si verifichino incertezze nell'applicazione di una norma, incertezze che non vengano superate mediante l'interpretazione giurisprudenziale.

Un delicato problema di certezza giuridica sorge, poi, frequentemente per effetto delle pronunzie della Corte Costituzionale, che dichiarano l'illegittimità di norme legislative. Senza volere menomamente esaminare la questione degli effetti retroattivi della caducazione della norma dichiarata illegittima, è certo che la dichiarazione d'illegittimità produce un vuoto legislativo nel sistema, che occorre colmare al più presto. So bene che il giudice può provvedere con i comuni mezzi d'interpretazione, ma possono configurarsi situazioni particolari, in cui il ricorso ai comuni mezzi interpretativi può dar luogo a sbandamenti, incertezze, inconvenienti pratici oltre che a soluzioni inique nel regolamento dei rapporti intersoggettivi. Basterà al riguardo ricordare le incertezze determinatesi nell'azione degli uffici del Pubblico Ministero a seguito della sentenza del 28 novembre 1968, n. 117, relativa all'istruzione sommaria nei casi in cui la prova appare evidente. Da ciò l'opportunità che, dopo ogni dichiarazione d'illegittimità costituzionale, gli organi legislativi valutino, senza indugio, se sia indispen-

sabile, per il regolamento dei rapporti, l'emanazione di norme nuove.

L'effetto più appariscente della cosiddetta crisi della giustizia è la grande lentezza dei giudizi, dovuta, per unanime riconoscimento, anche ai molteplici difetti organizzativi del servizio, che devono essere accertati mediante un'attenta e paziente opera d'osservazione, alla quale intende cooperare il Consiglio Superiore della Magistratura, che ha già iniziato, mediante un efficiente apparato organizzativo, lo svolgimento d'indagini e rilevazioni statistiche interessanti.

Dal complesso delle provvidenze necessarie per correggere i difetti organizzativi mi sembra doversi escludere un aumento del personale della magistratura, il quale, come è noto, è stato aumentato in modo massiccio con la legge del 1963. Il mio avviso contrario ad ulteriori aumenti dell'organico è confortato dall'esperienza dei risultati dei concorsi per uditore giudiziario svoltisi negli ultimi anni. Risulta, infatti, da tale esperienza che l'Amministrazione è riuscita soltanto poche volte a coprire, in modo integrale, i posti messi a concorso.

Mi sembra, adunque, inopportuno disporre un aumento del personale della magistratura se non è possibile reclutarlo senza ricorrere a criteri di eccessiva larghezza, che comprometterebbero la serietà della selezione. Il numero massimo di magistrati che il Paese può periodicamente fornire, tenendo conto della preparazione giuridica acquisita, nelle nostre Università, dai giovani laureati in giurisprudenza disposti ad entrare in magistratura, può dirsi raggiunto.

E non mi sembra realistico sperare che la difficoltà del reclutamento dei magistrati togati possa essere superata, facendosi ricorso, in numero massiccio, ad un corpo di magistrati onorari. E' vano, infatti, confidare nel reperimento di un cospicuo numero di persone, disposte ad assumersi l'onere di una funzione impegnativa senza l'incentivo di una adeguata retribuzione, la quale indubbiamente farebbe, di per sé, venir meno la natura di magistrati onorari negli investiti della funzione e, di conseguenza, la stessa legittimità della loro investitura.

Si tratta, quindi, non di aumentare l'organico, bensì di utilizzare più razionalmente il personale in servizio. E' un rilievo che viene fatto da molti anni con monotonia da tutti coloro che lamentano la disfunzione della giustizia.

Vi sono uffici, in cui i magistrati che vi sono addetti sono oberati di lavoro che non riescono a smaltire, mentre vi sono uffici con indici di lavoro piuttosto basso, per il quale un numero minore di magistrati di quello che vi è assegnato nella pianta organica potrebbe essere sufficiente.

Un elementare criterio di saggia organizzazione impone la rettifica periodica delle piante organiche sulla base della rilevazione statistica dei dati sull'attività dei vari uffici. Quest'opera di adeguamento delle piante è stata da tempo iniziata con l'attiva partecipazione del Consiglio Superiore della Magistratura e deve essere proseguita con decisa volontà, vincendo ogni eventuale resistenza, che non sia fondata su effettive esigenze di servizio.

A questo stesso argomento si ricollega la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, le quali devono essere

determinate in base al criterio obbiettivo della funzionalità del servizio senza tener conto di mere esigenze campanilistiche.

La situazione dei vari uffici giudiziari, alla data del 31 dicembre 1969, non è risultata soddisfacente, poiché a tale data vi erano complessivamente 577 vacanze nei posti di magistrato di tribunale presso le preture, i tribunali e le procure relative e cioè 367 nelle preture, 171 nei tribunali e 39 nelle procure. Tali vacanze potranno essere coperte parzialmente con gli uditori di recente nomina, dopo che essi avranno ottenuto il conferimento delle funzioni giurisdizionali, il che potrà verificarsi prevedibilmente soltanto nella seconda metà del 1970.

Per fronteggiare questa grave situazione, in attesa che essa si normalizzi, appare inevitabile contenere la copertura delle vacanze entro i limiti imposti dall'attuale disponibilità di personale e il Consiglio, sensibile alle necessità del servizio, ha deliberato di provvedere alla copertura delle vacanze, osservando tutti quei criteri di saggia amministrazione suggeriti dall'attuale situazione contingente. Ma non dovrà, in ogni caso, essere ritardata la copertura dei posti di pretore e di procuratore della Repubblica nelle località, particolarmente nevralgiche, le quali richiedono la presenza immanente della autorità giudiziaria nella lotta contro la criminalità.

Sempre a proposito della più razionale utilizzazione del personale, desidero ricordare due esigenze, che purtroppo molto spesso non vengono appagate: a) ridurre al minimo possibile la frequenza degli avvicendamenti, perché lo spostamento da una sede o funzione

ad un'altra influisce in modo negativo sul rendimento; b) assicurare, in ogni caso d'avvicendamento, la continuità nella prestazione del servizio da parte del magistrato che lascia l'esercizio di una funzione e da parte del magistrato che vi subentra.

Questi modesti accorgimenti tecnici, relativi alla razionale organizzazione del servizio, sono stati in passato più volte prospettati da esperti e studiosi del processo ed io ritengo opportuno insistervi. Si tratta soltanto di tradurli in pratica mediante un'azione tempestiva e coordinata tra il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero di Grazia e Giustizia.

Ma la più razionale distribuzione e utilizzazione dei magistrati non basta ovviamente ad eliminare il complesso dei mali, che travagliano il funzionamento della giustizia sotto l'aspetto organizzativo. Tutto l'apparato attuale deve essere ristrutturato, utilizzando, al massimo grado, tutto il moderno sviluppo tecnologico, mettendo a disposizione della macchina giudiziaria tutti i mezzi occorrenti, come il necessario aumento del personale di cancelleria, la cui insufficienza rende spesso difficile la documentazione delle attività processuali, l'aumento dei dattilografi, il miglioramento dei locali giudiziari e del loro arredamento, degli stabilimenti carcerari e in genere di tutto l'ordinamento penitenziario.

Riconosco di esporre necessità, che da molti anni hanno formato oggetto di convegni, di studi, d'appassionate istanze di rinnovamento da parte di esperti e di studiosi, ma in questa occasione desidero invocare una più decisa volontà politica da parte del Parlamento e dell'Esecutivo perché questi antichi problemi siano finalmente avviati a soluzione. Per uno di essi, la riforma dell'ordinamento penitenziario, è pendente un disegno di

legge, che dovrebbe, a mio avviso, essere esaminato con sollecitudine, in guisa da sedare, al più presto, ogni motivo di inquietudine nella vita dei nostri stabilimenti carcerari.

Ed eccomi ora a trattare della riforma del sistema processuale penale e civile.

Gli studi per un rinnovamento del processo penale sono quelli che si presentano in uno stadio più avanzato. Dopo la riforma di carattere novellistico del 1955 e le iniziative del Ministro on. Gonella del 1962 e del Ministro on. Bosco del 1963, il Ministro on. Reale presentava nel 1965 un disegno di legge contenente delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale con la precisazione dei principi e dei criteri direttivi della delega, ma la sopravvenuta fine della IV legislatura impediva che il disegno arrivasse in porto.

All'inizio della V legislatura, e precisamente nel settembre 1968, il Ministro on. Gonella presentava alla Camera un disegno di legge di delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale, contenente un testo essenzialmente conforme a quello formulato dalla Commissione Giustizia nella precedente legislatura con lievi varianti. Dopo un approfondito esame, il disegno di delega legislativa veniva approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 22 maggio 1969 e indi trasmesso al Senato per l'ulteriore esame.

La via prescelta della delegazione legislativa per la emanazione di un nuovo codice di procedura penale si presenta, a mio avviso, la più opportuna e la più realistica. E' da osservare, infatti, che il disegno di delega-

zione, approvato dalla Camera, non ha più il limitato oggetto di una riforma del codice, bensì quello dell'emanazione di un codice integralmente nuovo, pur riconfermandosi, nella relazione di maggioranza della Commissione Giustizia, che quanto dell'attuale sistema ha fatto buona prova e non è contrastante con le linee essenziali del nuovo sistema, deve essere conservato e inserito nel nuovo.

Ora sembra da escludere che il Parlamento possa agevolmente addossarsi il ponderoso compito della redazione di un intero codice e ciò per le notevoli difficoltà di ordine tecnico-sistematico, per le complesse e delicate esigenze del coordinamento dei vari settori della disciplina e soprattutto per il tempo necessario per un lavoro siffatto.

Il disegno di legge, ora all'esame del Senato, nel rigoroso rispetto dell'art. 76 della Costituzione, enuncia ben 70 principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, che nel loro complesso delineano la fisionomia che il nuovo processo penale dovrà assumere.

Mi asterrò dal passare in rassegna analiticamente tali principi e criteri direttivi, ma reputo opportuno prospettare talune considerazioni di carattere generale.

Il disegno di delega, nel testo approvato dalla Camera, fissa, tra i principi direttivi, quello che l'istruttoria sia compiuta dal giudice istruttore con la partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità.

Questa impostazione, del tutto coerente con le linee del sistema accusatorio, porterà ineluttabilmente ad un rallentamento sensibile del corso del processo, ma si

otterrà in compenso un processo più umano e più rispettoso dei diritti della difesa sulla scia delle decisioni della Corte Costituzionale.

D'altra parte deve considerarsi che, secondo il disegno di delega, il giudice istruttore potrà compiere soltanto gli accertamenti generici e gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli indispensabili chiesti dall'imputato per stabilire se si debba proscioglierlo o se invece si debba rinviarlo a giudizio, mentre, nel sistema vigente, il giudice istruttore deve compiere tutti gli atti che si ritengono necessari all'accertamento della verità.

Questa restrizione, imposta nell'ambito della nuova istruttoria, potrà attenuare l'inconveniente del rallentamento del processo. E in questa stessa direzione potrà anche convergere il previsto ampliamento della applicabilità del giudizio immediato.

Un punto di particolare interesse che il nuovo codice dovrebbe regolare è quello delle cosiddette nullità d'ordine generale, le quali essendo insanabili e rilevabili in ogni stato e grado del procedimento, potrebbero far cadere quest'ultimo nella sua interezza, anche quando esso fosse già pervenuto nella fase del giudizio di cassazione.

Una razionale revisione del regime delle sanatorie, fondata sopra una attenta e accurata considerazione delle svariate situazioni processuali, intesa soprattutto alla salvaguardia dei diritti sostanziali delle parti, potrebbe limitare gli inconvenienti dell'attuale regime delle cosiddette nullità d'ordine generale.

Tra i criteri direttivi della delega è incluso anche l'esame diretto dell'imputato, dei testimoni e dei periti da parte del pubblico ministero e dei difensori. E' una novità ispirata al modello anglosassone, ampiamente

dibattuta durante l'elaborazione della riforma, nel vivissimo contrasto determinatosi tra i convinti e tenaci assertori dell'innovazione e gli irriducibili avversari di essa. Da parte mia non intendo riaprire la polemica su questo punto, ma desidero osservare che il nuovo sistema potrà dare utili risultati soltanto se il presidente del collegio o il giudice singolo saprà dirigere con energia e vigilare perchè non vengano rivolte domande capziose o si ricorra ad accorgimenti atti a turbare la sincerità delle risposte. Ad ogni modo, secondo il disegno di legge, approvato dalla Camera, il Presidente del collegio o il giudice singolo non resterà semplice moderatore o regolatore dell'esame, ma avrà il potere d'integrare l'esame stesso, indicando alle parti nuovi temi utili alla ricerca della verità.

Una nuova prospettiva, nell'opera di riforma, si è aperta di recente a seguito del X Congresso internazionale, di diritto penale, svoltosi a Roma nello scorso autunno, il quale ha incluso, tra i suoi temi, la possibilità di dividere il processo penale in due fasi e cioè l'una diretta all'accertamento del fatto e della consapevolezza e l'altra diretta all'esame della personalità dell'imputato ai fini di un'efficace individualizzazione della sanzione da applicare nel caso concreto.

Vero è che il disegno di delega, nel testo approvato dalla Camera, fissa uno specifico criterio, prescrivendo un effettivo giudizio sulla personalità dell'imputato con possibilità di disporre e acquisire, in ogni stato e grado del giudizio, elementi che consentano una compiuta conoscenza del soggetto, ma non sembra che con l'enunziazione di un tale criterio si sia voluto fare riferimento

ad una seconda e apposita fase del processo, come implicita allusione ad un processo bifasico.

La prescrizione del giudizio effettivo sulla personalità dell'imputato mira piuttosto a conseguire che nelle sentenze di condanna il trattamento penale del condannato abbia una congrua motivazione, desunta dalla capacità a delinquere del colpevole. Ma poiché la questione della possibile divisione del processo penale in due fasi è stata oggetto del recente congresso internazionale di Roma, nel quale sono state adottate specifiche risoluzioni, mi sembra che la possibilità di dividere il processo in due fasi dovrebbe essere tenuta presente nell'opera di riforma.

La costruzione di un processo bifasico implicherebbe logicamente la soluzione di fondamentali problemi di diritto sostantivo, come quelli sulla funzione della pena e sull'esercizio del potere discrezionale del giudice nella determinazione della sanzione applicabile al colpevole. Mi pare ovvio che, senza un adeguato ambito di discrezionalità, la fase della individualizzazione dovrebbe sottostare a limiti intollerabili, come quello dei minimi di pena troppo elevati. Il sistema bifasico, quindi, postulerebbe la revisione dei minimi di pena, stabiliti dal codice per le varie fattispecie penali.

Ciò conferma, ancora una volta, lo stretto legame tra diritto sostantivo e diritto processuale e l'opportunità di procedere alle riforme legislative in maniera organica con esclusione di revisioni limitate o settoriali.

I lavori per la riforma della procedura civile non sono in istato così avanzato come quelli per il rinno-

vamento del processo penale. Dopo la riforma attuata in forma novellistica nel 1950, il Ministro on. Gonella, sulla base delle proposte formulate da una Commissione di studio, presentava nel 1960 un disegno di legge di riforma, che non poté essere preso in esame dalle Camere per la sopravvenuta fine della legislatura. Nuove idee e nuove proposte venivano frattanto prospettate dai cultori di diritto processuale civile e dalle categorie interessate, fin quando il Ministro on. Reale nel 1965 ritenne opportuno inviare un questionario alle Autorità giudiziarie, alle Università e agli Ordini forensi per conoscere il pensiero sui più significativi problemi inerenti alla riforma. Le risposte date al questionario sono state poi raccolte in volume pubblicato nel 1968.

Ritornato al Dicastero di Grazia e Giustizia il Ministro on. Gonella, questi nel novembre 1968 presentava al Senato un disegno di legge per la riforma del codice di procedura civile, che riproduce, con parziali modificazioni, il disegno da lui già presentato nel 1960.

Questo rapido accenno alle vicende del movimento di riforma dimostra che la novella del 1950 non ha appagato le istanze per un rinnovamento del processo civile e che ancora non si sono delineati, in seno agli studiosi e agli operatori del diritto, orientamenti precisi, che siano il prodotto di una sufficiente maturazione.

In realtà si è ancora nella fase della riflessione e della meditazione. D'altra parte deve considerarsi che il problema della riforma processuale civile è strettamente collegato con alcuni significativi aspetti della riforma dell'ordinamento. Si pensi, ad esempio, quali ampie prospettive di riforma si aprirebbero nella struttura del processo civile, se venisse istituito il giudice singolo nel primo grado di giudizio. Tutta la problematica dei rap-

porti tra il giudice istruttore e il collegio, che nel sistema vigente intralcia il celere svolgimento del rapporto processuale, verrebbe meno e il processo potrebbe più rapidamente dirigersi verso la sua definizione.

Comunque, a prescindere dalle accennate prospettive, è certo che il corso dei giudizi civili, nella realtà giudiziaria, è quasi sempre di una lentezza estrema, che appare ingiustificata all'uomo della strada. In molti casi il giudizio viene definito quando la situazione di fatto, in base alla quale la causa è stata promossa, si è completamente mutata ed è venuto perfino meno l'interesse ad ottenere una pronunzia giudiziale. E ciò si verifica non soltanto per i difetti organizzativi del servizio, sui quali mi sono già intrattenuto, ma anche per il tipo stesso del procedimento che il magistrato è tenuto ad osservare e che lo costringe, tante volte, a segnare il passo di fronte a istanze delle parti, che sono, dal punto di vista della legittimità processuale, ineccepibili.

E' necessario, quindi, studiare una riforma che valga a stringere il tempo normalmente necessario per la conclusione del giudizio. Il codice di procedura del 1940, nel testo originario entrato in vigore nel 1942, seguendo gli insegnamenti della scuola chiovendiana, aveva rafforzato i poteri del giudice per la direzione del processo, limitando il potere dispositivo delle parti e stabilendo un sistema di rigorose preclusioni. Questo sistema di severità è stato, sotto più profili, sensibilmente attenuato. Ora, su questo indirizzo di liberalizzazione, attuato con la novella del 1950, che a me sembra eccessivo, dovrebbe intervenire una nuova riforma, intesa a ristabilire un regime di limitate preclusioni, che valga a sollecitare il corso del processo senza tuttavia pregiudicare sostanzialmente la difesa delle parti. E' ovvio, peraltro, che

questo rimedio non sarebbe sufficiente allo scopo se non venisse inquadrato in una visione organica e completa di tutta la problematica attinente alla durata del processo e penso che su di questa si potrebbe influire, neutralizzando convenientemente i motivi che possono spingere i litiganti a protrarre, mediante impugnazione, il corso del processo medesimo.

Ma se la riforma organica generale del codice di procedura civile ha ancora bisogno di un periodo di maturazione, esigenze preminenti di carattere sociale consigliano di affrettare i tempi per anticipare la revisione delle norme processuali per la definizione delle controversie di lavoro. Non bisogna, infatti, dimenticare che per queste controversie gli attori sono quasi sempre lavoratori, i quali non possono, a causa della lentezza della procedura, attendere per anni il riconoscimento delle loro istanze, che hanno quasi un carattere alimentare.

Sono pendenti, su quest'oggetto specifico, davanti al Parlamento varie proposte di legge d'iniziativa parlamentare e un disegno di legge d'iniziativa governativa, i quali dovrebbero essere esaminati con sollecitudine.

Alcune delle innovazioni proposte, sulle quali concordano, in gran parte, le iniziative in corso, mi sembrano di notevole interesse al fine dello sveltimento della procedura, come la provvisoria esecuzione di diritto della sentenza di primo grado, la previsione della condanna, mediante ordinanza, delle somme non contestate o la cui contestazione non risulti provata, come pure la previsione di una provvisoria nei limiti della sussistenza del diritto o della quantità per cui si ritiene raggiunta la prova.



Alla polizia giudiziaria che combatte tenacemente in silenzio la sua dura battaglia contro il crimine con spirito di abnegazione spinto, talvolta, fino al sacrificio della vita, va l'ammirata riconoscenza della magistratura. La delinquenza, in questi ultimi tempi, ha affinato i suoi mezzi d'azione, ricorrendo a nuove tecniche, che devono essere fronteggiate con un perfezionamento e un ammodernamento dei mezzi di difesa e devesi riconoscere che sono stati fatti importanti passi in questa direzione.

In molti rapporti dei Procuratori Generali si insiste nell'istituzione di un corpo di polizia alle dipendenze dell'autorità giudiziaria, intendendosi con tale proposta recidere ogni legame, non solo funzionale, ma anche organico con l'Autorità amministrativa.

Questo problema è di tanta complessità che non potrebbe essere esaminato, in tutti i suoi aspetti, con la necessaria completezza nell'ambito di questa relazione. Mi basterà osservare che la disciplina vigente, emanata nel 1955 per dare attuazione all'art. 109 della Costituzione, dovrà essere migliorata nel futuro codice di procedura penale soprattutto allo scopo di organizzare, tra i nuclei di polizia giudiziaria e l'autorità giudiziaria, un più stretto collegamento.

In tutti i rapporti dei Procuratori Generali viene presa in considerazione la legge 3 maggio 1967, n. 317, sulla cosiddetta depenalizzazione, la quale ha fatto perdere la natura di reati a molte violazioni delle norme in tema di circolazione stradale e a quelle dei regolamenti locali ed ha attribuito alle stesse la natura di semplici illeciti amministrativi. Per effetto di tale trasformazione, l'Autorità amministrativa provvede all'accertamento dell'illecito e ingiunge al trasgressore il pagamento della

somma prevista come sanzione, salvo restando il diritto dell'interessato a proporre opposizione in sede civile.

A questa legge seguiva l'altra in data 9 ottobre 1967, n. 950, la quale, nel solco segnato dalla precedente, depenalizzava molte violazioni in tema di polizia forestale. Si tratta di un semplice accorgimento tecnico, che riduce l'area della materia penale, ma questa riduzione si risolverebbe in un beneficio illusorio se all'alleggerimento del carico della giustizia penale conseguisse un aumento del contenzioso civile. Dato il breve tempo trascorso dall'entrata in vigore delle due leggi, non è possibile fare fondate previsioni su questo punto. Ad ogni modo, l'orientamento legislativo, delineatosi con le due recenti leggi sulla depenalizzazione, se fosse confortato dai dati della esperienza, dovrebbe essere esteso a molti altri settori del nostro ordinamento giuridico, che prevede specialmente nel campo della legislazione sociale una congerie di reati contravvenzionali, punibili con la sola pena dell'ammenda, a tutela d'interessi di minima o secondaria importanza, per i quali potrebbe essere più adeguata la comminatoria di una sanzione pecuniaria di natura amministrativa.

Un problema di grande importanza sociale, sul quale desidero intrattenermi brevemente, è quello della prevenzione della delinquenza minorile, che raggiunge un livello elevato specialmente nelle regioni economicamente depresse.

L'opera di prevenzione, per la parte che interessa gli organi giudiziari, si fonda sull'azione dei tribunali minorili, ma anche per questo campo son costretto a ripetere cose già segnalate dai miei predecessori. Non

mancono provvide normative, che prevedono idonee misure di rieducazione nei riguardi di quei minori che rivelano sintomi di disadattamento, ma difettano le strutture che possano consentire un efficace svolgimento di questa grande bonifica sociale, diretta a stroncare alla radice la pianta della criminalità. Da ogni parte si segnala la necessità di potenziare la funzionalità dei tribunali per i minorenni, destinandovi un adeguato numero di magistrati specializzati, che siano esonerati da altri compiti.

Come è noto, un largo campo d'attività si è ora aperto all'azione dei tribunali minorili a seguito della legge del 1967, relativa all'adozione speciale, che consente di dare il calore delle cure familiari al minore che ne è privo.

Questo nuovo istituto, che potrebbe efficacemente combattere una delle principali cause della asocialità e della delinquenza, trova tuttavia in pratica difficoltà d'applicazione per le accennate deficienze organizzative dei tribunali minorili, tra le quali non ultima l'insufficienza numerica, in alcuni grandi centri, del personale del servizio sociale, che è particolarmente qualificato per la esecuzione degli accertamenti richiesti dall'istruttore delle pratiche di questo tipo d'adozione.

Il breve tempo trascorso dall'entrata in vigore della nuova legge, purtroppo, non ha ancora consentito la formazione di un indirizzo giurisprudenziale consolidato sui diversi problemi sorti nella prima applicazione di essa. E queste difficoltà interpretative, oltre alla scarsità di mezzi e di personale, hanno finora esercitato un indubbio influsso negativo sul pieno successo di questa riforma, notevole sul piano umano e sociale, del diritto di famiglia.

Un ruolo efficiente, come mezzo di prevenzione, potrebbe esercitare anche l'azione dei giudici tutelari, ma è stato rilevato che questi giudici, oberati dal normale lavoro pretorile, spesso limitano la loro opera alla cura del patrimonio dei minori e trascurano il compito fondamentale di sovrintendere alle tutele dei medesimi.

E' tempo, ormai, di riconoscere l'importanza fondamentale che, nel campo della prevenzione della delinquenza, presenta la giustizia minorile ed è tempo d'intervenire con mezzi adeguati per rinvigorirne l'azione sia sotto il profilo organizzativo e sia sotto il profilo funzionale. Sono lieto che il Governo, accogliendo un tale indirizzo, ha annunciato, di recente, la predisposizione di uno schema di disegno di legge per fissare, in modo autonomo, le piante organiche dei singoli uffici giudiziari presso i tribunali e le procure per i minorenni, comprendendo in tali organici magistrati, funzionari e personale subalterno. I magistrati, in numero adeguato, saranno applicati esclusivamente a questa specifica funzione, che richiede specializzazione e particolare sensibilità.

Da tempo si auspica una radicale riforma dell'istituto del gratuito patrocinio, che assicuri ai non abbienti mezzi più efficaci per la difesa in giudizio davanti ad ogni giurisdizione secondo il precetto costituzionale. Un disegno di legge, presentato al Senato dal Ministro on. Gonella nel novembre 1968, non è stato ancora esaminato.

Un problema particolare, che ha posto in istato di allarme larghi strati dell'opinione pubblica, è quello del fenomeno dell'oscenità nei pubblici spettacoli cinematografici, al quale occorre reagire in difesa dei valori

etici fondamentali, che sono alla base della nostra civiltà. Contro i films pornografici la legge vigente 21 aprile 1962, n. 161, oppone l'arma della censura preventiva, esercitata da commissioni amministrative, presiedute da magistrati, salva restando la repressione penale dopo avvenuta la programmazione.

Ma l'esperienza desunta dall'applicazione di questa legge induce a disciplinare, su nuove basi, la tutela contro gli spettacoli cinematografici osceni.

La tesi della responsabilità penale per la produzione di un film osceno, che sia stato già autorizzato in via amministrativa, implica necessariamente che la pubblica amministrazione abbia, sul punto dell'oscenità, fatto una valutazione divergente da quella compiuta dall'autorità giudiziaria in sede penale e ciò disorienta la pubblica opinione e nuoce allo stesso prestigio dello Stato.

Sembra, quindi, preferibile rinunciare alla censura preventiva, lasciando che l'offesa al pudore, commessa a mezzo di spettacoli cinematografici, sia repressa dal giudice penale. Ma, a tal fine, sembra necessario anticipare il momento consumativo del delitto, spostandolo dalla programmazione del film alla produzione dello stesso e prescrivere che il film da programmare debba essere depositato a disposizione del pubblico ministero un congruo numero di giorni prima della data fissata per la programmazione, in modo che il titolare dell'azione penale sia posto in condizioni di valutare la trama del film e d'intervenire tempestivamente.

Mi pare che, quando fosse così strutturata la fase della repressione, questa potrebbe valere come un'efficace forza inibitrice contro l'oscenità. Ed invero il produttore, consapevole della responsabilità penale e delle gravi conseguenze economiche derivanti dalla produzio-

ne del film osceno, sarebbe indotto, per la forza stessa dell'autocontrollo, ad operare con criteri di massima cautela.

Inoltre la competenza a conoscere dei delitti in questione dovrebbe, a mio avviso, essere accentrata in unico giudice, che potrebbe essere quello della Capitale, allo scopo di conseguire unicità di criteri nella valutazione dell'oscenità. Un tale accentramento, mentre, da un lato, gioverebbe alla certezza del diritto, meta cui si deve tendere con ogni mezzo, eliminerebbe, d'altro lato, l'incongruenza di consentire, come avviene nel sistema in vigore, che il giudice competente sia determinato mediante la scelta del luogo di prima programmazione.

Mi sembra, poi, che non possano sorgere ragionevoli dubbi sulla legittimità costituzionale di una norma, che per i delitti in questione stabilisca la competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria di una sede unica, indicata dalla norma medesima. La Costituzione esige, invero, che sia la volontà della legge a regolare la competenza dei giudici, ma non detta criteri in base ai quali questa debba essere determinata.

E' superfluo rilevare che, sopprimendosi la censura preventiva, verrebbe meno l'eventualità di valutazioni divergenti, sull'elemento dell'oscenità, tra la pubblica amministrazione e l'autorità giudiziaria.

Peraltro questo criterio di liberalizzazione può valere per la programmazione degli spettacoli destinati soltanto alle persone adulte, mentre il regime dell'autorizzazione in sede amministrativa deve continuare a regolare l'ammissione agli spettacoli delle persone minori degli anni diciotto. E' una misura prudenziale, suggerita dalla necessità di preservare le giovani coscienze dagli influssi che certi spettacoli possono esercitare sul-

l'animo dei minori, ed essa ben s'inquadra nel complesso delle provvidenze, intese a prevenire la delinquenza minorile.

Sono giunto al termine della mia esposizione.

L'anelito a conseguire una giustizia più efficiente che si leva da ogni parte, indice sicuro dell'inestinguibilità del valore morale del diritto, costituisce la più chiara condanna del pessimismo senza speranza. Con lo sforzo concorde di tutti coloro che hanno fede in questo valore, l'opera già iniziata per il risanamento della nostra macchina giudiziaria deve essere proseguita e condotta a termine con tenacia ferrea e persistente.

Confortano a bene sperare sull'esito di questa grande battaglia due sicuri segni: La decisa volontà politica del Parlamento e dell'Esecutivo di avviare a soluzione i problemi della giustizia e l'impegno incondizionato e costruttivo, col quale il Consiglio Superiore della Magistratura, presieduto dal Capo dello Stato, partecipa alla grande opera di rinnovamento delle nostre strutture giudiziarie.

Con questa speranza, vi chiedo, signor Primo Presidente, di dichiarare aperto, nel nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 1970.